



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ECONOMIA

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO:  
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
RENÉ GÓMEZ FLORES

ASESOR: MTRO. ARTURO PEÑA CUEVAS



MÉXICO, D.F.

2005

M342628



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

LA INSONDABLE SOMBRA DE MI CONCIENCIA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Gené Gómez Flores

FECHA: 05/04/05

SIRMA: [Firma]

**A MIS AMIGOS:**

**LOS FIELES CONTERTULEOS EN LA CELEBRACIÓN DE MI SOLEDAD**

AL AMOR:

LA PLACENTERA DISTRACCIÓN DE MI RACIOCINIO

**ESTA ES LA EXPRESIÓN DE LA MUDA  
OBEDIENCIA DE UN ALMA APASIONADA**

# ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 9</b>	
<b>1.1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>10</b>
1.1.1. APROXIMACIÓN ECONÓMICA .....	10
1.1.1.1. El Federalismo Fiscal .....	10
1.1.1.2. La Elección Pública .....	12
1.1.2. APROXIMACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA .....	14
1.1.2.1. La Descentralización como una Reforma Política .....	14
<b>1.2. DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO.....</b>	<b>18</b>
1.2.1. FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN .....	20
1.2.2. FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN .....	21
1.2.3. FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN .....	23
<b>1.3. INEFICIENCIA ASIGNATIVA DE BIENES PÚBLICOS.....</b>	<b>26</b>
<b>1.4. ASIGNACIÓN DESCENTRALIZADA DE BIENES PÚBLICOS.....</b>	<b>27</b>
<b>1.5. PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....</b>	<b>30</b>
<b>1.6. TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....</b>	<b>32</b>
<b>1.7. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....</b>	<b>34</b>
1.7.1. FUENTES DE RECURSOS PROPIOS .....	34
1.7.1.1. Eficiencia y Equidad en las Estructuras Tributarias .....	35
1.7.1.2. Distribución de Fuentes Impositivas .....	39
1.7.1.3. Impuestos Locales .....	40
1.7.2. FUENTES DE RECURSOS AJENOS .....	42
<b>1.8. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....</b>	<b>46</b>
1.8.1. VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....	46
1.8.2. PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	48
1.8.2.1. Problemas de Asignación .....	49
1.8.2.2. Problemas de Distribución.....	50
1.8.2.3. Problemas de Estabilización .....	51
<b>CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>52</b>
<b>2.1. MARCO JURÍDICO DEL FEDERALISMO MEXICANO.....</b>	<b>53</b>
2.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA .....	53
2.1.1.1. Sobre la Forma de Organización Política .....	53
2.1.1.2. Sobre la Normatividad Tributaria .....	54
2.1.1.3. De los Estados Federados .....	55

2.1.2. LEY GENERAL DE PLANEACIÓN .....	58
2.1.2.1. Disposiciones Generales .....	59
2.1.2.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática .....	60
2.1.2.3. Coordinación .....	61
2.1.3. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN .....	62
2.1.3.1. De los Ingresos y Endeudamiento Público .....	62
2.1.4. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN .....	67
2.1.4.1. De la Fiscalización de los Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares .....	67
2.1.5. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL .....	68
2.1.5.1. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los Ingresos Federales .....	68
2.1.5.2. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	74
2.1.5.3. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación .....	76
2.1.5.4. De los Organismos en Materia de Tributación .....	77
2.1.5.5. De los Fondos de Aportaciones Federales .....	80
<b>CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>89</b>
<b>3.1. EL FEDERALISMO COMO FUNDAMENTO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>91</b>
3.1.1. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO .....	91
3.1.1.1. La Independencia .....	94
3.1.1.2. La Reforma .....	96
3.1.1.3. La Revolución .....	99
<b>3.2. LA CENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>101</b>
<b>3.3. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>104</b>
3.3.1. LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES .....	104
3.3.2. EL DESARROLLO REGIONAL COMO INCENTIVO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....	106
3.3.2.1. Convenio Único de Coordinación .....	106
3.3.2.2. Convenios Únicos de Desarrollo .....	108
3.3.3. LA COINCIDENCIA TRIBUTARIA .....	109
3.3.4. DE LA REFORMA DEL ESTADO AL NUEVO FEDERALISMO .....	112
3.3.4.1. La Reforma del Estado .....	112
3.3.4.2. Solidaridad .....	113
3.3.4.3. El Nuevo Federalismo .....	114
<b>3.4. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO: PARTICULARIZACIÓN DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR .....</b>	<b>117</b>
3.4.1. FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA .....	118
3.4.2. EL PROYECTO EDUCATIVO FEDERAL .....	119
3.4.3. LOS INICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA .....	121
3.4.4. LA DÉCADA DE LOS NOVENTA .....	122
<b>3.5. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>126</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>131</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA .....</b>	<b>134</b>



<b>ANEXO GENERAL .....</b>	<b>141</b>
<b>A-1. LA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL Y LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO.....</b>	<b>141</b>
<b>A-2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE .....</b>	<b>144</b>
<b>A-3. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>146</b>
<b>A-4. GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....</b>	<b>147</b>
<b>A-5. BALANCE OPERACIONAL DE LAS JURISDICIONES ESTATALES .....</b>	<b>150</b>
<b>A-6. DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES SECTORIALES INTERJURISDICCIONALES .....</b>	<b>154</b>
<b>A-7. DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS.....</b>	<b>157</b>
<b>A-8. FUENTES IMPOSITIVAS ESTATALES .....</b>	<b>158</b>

# INTRODUCCIÓN

La ascensión, en México, de la descentralización fiscal a rango de política pública tiene lugar a partir de 1992, cuando a través de un Acuerdo Nacional los estados y la Federación coinciden en la necesidad de erogar la administración de los servicios públicos de educación básica hacia el nivel estatal. Con este acontecimiento se inaugura un proceso que habría de ampliarse hasta abarcar el sector salud.

No obstante la larga data de los esfuerzos por reorientar la gestión pública hacia otros niveles de gobierno distintos del Federal (cuya cronología puede ubicarse a partir de la segunda mitad de la década de los setenta), es hasta la década de los noventa cuando se manifiesta de hecho la capacidad de las jurisdicciones estatales de incidir en la toma de decisiones de alcance nacional, sobre la base de un reordenamiento de las facultades de gestión pública.

Indudablemente, un proceso descentralizador, como el que se ha venido conformando en la última década, representa una tarea ardua que corre el riesgo de convertirse en un esfuerzo con resultados indeseados si no se conglomeran los instrumentos indispensables para que tal proceso pueda erigirse como un auténtico proceso de descentralización fiscal, y no derive en mera desconcentración de la gestión pública, como parece estar sucediendo en el caso mexicano.

Si bien el principal acierto de la política descentralizadora ha sido la reducción del grado de discrecionalidad con el que se asignan los recursos destinados al financiamiento del gasto de las jurisdicciones estatales y municipales –introduciéndose, con ello, una mayor

certidumbre al momento de la planeación financiera, la intencionalidad por reducir el protagonismo de la Federación en el ámbito fiscal no ha sido suficiente para eliminar el carácter de los estados de simples agentes ejecutores del gasto, en vista de que, por una parte, una proporción de los recursos federalizados que reciben los estados se encuentran predestinados a acciones específicas de gasto, en tanto que, por otro lado, la distribución de aquellos recursos que se asignan en bloque (es decir, que no se encuentran condicionados) ha propiciado el surgimiento de una dependencia financiera al no contar los estados con potestades tributarias propias que les permitan cubrir el financiamiento de los rubros de gasto descentralizado.

Es a partir de esta conclusión adelantada que pueden detectarse algunos elementos que deben tenerse presentes al momento de efectuar un análisis sobre el actual proceso de descentralización (léase desconcentración) fiscal. En primer lugar, debe existir una conciencia entre la magnitud en la cual el Gobierno Federal decida delegar funciones de gasto con la asignación de fuentes de ingresos a los estados y/o municipios. Según los especialistas, un reordenamiento de estas funciones administrativas puede adquirir diversos matices, que van desde la simple desconcentración de la administración de determinados servicios públicos, hasta una plena descentralización fiscal que implique el reconocimiento de la independencia de gestión de estados y municipios. La delimitación de los objetivos, recursos y atribuciones jurídicas del Gobierno Federal, en materia de descentralización, habrá de permitir la conformación de un frente común entre los diferentes niveles de gobierno a favor de la concreción de un proceso de descentralización que consume sus esfuerzos y que priorice la resolución de las problemáticas de los estados y municipios, en materia de fuentes de ingreso para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto.

En segundo lugar, toda reforma de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno debe plantear la necesidad de reformar su marco normativo. Con las restricciones presupuestarias que tiene el Gobierno Federal, los recursos que son susceptibles de ser distribuidos entre los integrantes de la Federación deben estar acotados a una precisa y clara normatividad, con la finalidad de que en la medida de la propia capacidad normativa del Presupuesto Federal, se logren disminuir las inequidades horizontales. Adquiere mayor importancia la normatividad de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, en un ambiente de descentralización. Al ser tan marcadas las diferencias en cuanto a la recepción de recursos entre los estados, el cumplimiento de las obligaciones de gasto descentralizadas será tan disímil como lo consienta la normatividad que rija la distribución de los recursos federalizados. Así, en la medida en que las instituciones asuman estas diferencias interregionales, en esa medida se tendrá una eficiente distribución de los ingresos, una mayor compatibilidad entre las necesidades de los ciudadanos y el otorgamiento de servicios públicos, además de que propiciará una mayor integración entre los niveles de gobierno y entre los integrantes de la Federación, resaltando siempre las delimitaciones jurisdiccionales de cada uno de ellos.

Finalmente, el objetivo fundamental de un proceso de descentralización es hacer más eficiente la ejecución del gasto público. El patrón que ha regido en nuestro país a lo largo de su historia ha sido una centralización de las decisiones que tienen que ver con la erogación del presupuesto público, marginando, e incluso, desmeritando la actividad propia de los estados miembros de la Federación. En este sentido, es importante tener en consideración los rasgos históricos que han devenido en un acontecer gubernativo principalmente centralista, para que así se tenga un punto de referencia a partir del cual

iniciar acciones encaminadas hacia la toma de decisiones de gestión pública descentralizadas.

En definitiva, estas vertientes de análisis son los que arrebatan nuestro interés y son también las que habrán de ser tratadas en los capítulos que conforman el presente trabajo, atendiendo a los objetivos de 1) proporcionar las herramientas teóricas para realizar un análisis a profundidad de los efectos que traería consigo una descentralización fiscal de mayor amplitud; y 2) proponer algunos cambios que resultan necesarios para la implementación del proceso de descentralización fiscal, que propicie una mayor equidad en las relaciones fiscales interjurisdiccionales.

La pretensión del contenido de éste trabajo es la comprobación de dos hipótesis que son su fundamento, a saber: 1) el actual sistema de participaciones federales ha incrementado los recursos destinados a los gobiernos estatales, pero ello no ha significado una mejoría en sus finanzas, debido a que a que el incremento de aquellas ha venido acompañado por el detrimento de los ingresos autónomos de las entidades; y 2) a pesar de los avances en la descentralización de algunos rubros de gasto no ha existido una correspondencia en cuanto a la delegación de fuentes de ingresos indispensables para la satisfacción de las necesidades de gasto descentralizadas, lo que provoca una dependencia estructural de los estados hacia las participaciones federales.

En el primer capítulo haremos un señalamiento de los argumentos teóricos que intentan hacer un diseño más o menos acabado de la descentralización fiscal, principiando por una breve revisión de las dos vertientes (económica y política) de la descentralización. En este capítulo haremos, también, hincapié en la distinción entre descentralización y desconcentración a partir de la presentación de las posibles caracterizaciones teóricas que

surgen de una y de otra vertiente, para concluir con una definición de descentralización fiscal, misma que habrá de ser la directriz de los capítulos posteriores.

En el Capítulo 2 habremos de mencionar el marco jurídico básico que norma las relaciones entre los niveles de gobierno federal y estatal, primordialmente, en materia de recursos fiscales. Asimismo, haremos mención de las instituciones que dan sustento al sistema federal mexicano, partiendo de la noción de que es en el Pacto Federado donde tiene su origen la descentralización fiscal.

Finalmente, el Capítulo 3 expondremos, en un primer momento, aquellos acontecimientos que permitieron la inauguración del sistema federal en nuestro país. En seguida, se discutirá sobre la presencia de la tradición centralista en el sistema político mexicano. Posteriormente, se abordará el periodo de mayor algidez del proceso de descentralización fiscal que abarca casi toda la década de los noventa, sin dejar de lado la mención de los hechos anteriores a este periodo, y que pueden considerarse como la antesala de aquel. Finalmente, se hará un breve ejercicio prospectivo sobre el devenir del proceso descentralizador en nuestro país.

# CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización de la gestión pública, *per se*, implica la existencia de al menos dos niveles de competencias gubernativas. En tal proceso, es el nivel gubernativo de alcance nacional el que delega funciones administrativas, obligaciones de gasto y/o funciones de ingreso a él o los niveles gubernativos subsiguientes (estados y/o municipios). Planteado de este modo, pareciera que la puesta en marcha de un proceso de descentralización no requiriera mayores acciones que las de, precisamente, delegar competencias gubernativas. Sin embargo, un legítimo proceso de descentralización resulta tan complejo que su concreción debe atender a lineamientos teóricos precisos para no adquirir un matiz equivocado dentro del espectro de posibilidades teóricas, que van desde una mera desconcentración de algún aspecto muy particular de la administración pública hasta una descentralización pura, caracterizada por la descentralización integral de los procedimientos inmanentes a la función de que se trate, a saber: normatividad, administración, ejecución, fiscalización.

No obstante, el entendimiento del sustento teórico de la descentralización es tan sólo el preámbulo de su sistemática implantación, que, por cierto, inicia con la determinación de cuáles habrán de ser aquellas funciones susceptibles de ser descentralizadas, y que finaliza con la introducción de mecanismos económicos, políticos, institucionales e, incluso, sociales, que permitan el mantenimiento del estadio de descentralización.

Por lo demás, todo proceso descentralizador implica de suyo, tanto beneficios como problemas a los que deben enfrentarse no sólo el nivel gubernativo que delega, sino también el nivel que recibe el objeto de la delegación.

Es así, como a lo largo del presente capítulo iremos presentando aquellos tópicos que determinar el sustento teórico de la descentralización, para que al final, tengamos una conceptualización sobre la descentralización del aspecto fiscal de la administración pública.

## **1.1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN**

### **1.1.1. APROXIMACIÓN ECONÓMICA**

#### 1.1.1.1. El Federalismo Fiscal

##### **1.1.1.1.1. Paul Samuelson**

Desde la perspectiva económica, la descentralización es concebida a partir del problema de asignar la provisión de bienes públicos. Al respecto, ya Paul Samuelson<sup>1</sup> mencionaba que mientras en el caso de los bienes privados el sistema de precios permite responder con precisión a las preferencias de cada individuo, en el caso de los bienes públicos su provisión responde a preferencias agregadas -en general, ningún individuo recibe exactamente la dotación de bienes públicos necesarios para su satisfacción, lo cual representa un problema de ineficiencia, con la implicación de que entre menos adecuada sea la provisión de bienes públicos mayor será la propensión a evadir el pago de impuestos,

---

<sup>1</sup> Apud. Finot, Iván. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2001.



pues se supone que los ciudadanos no encuentran incentivo alguno para contribuir con la provisión de bienes públicos que no satisfacen adecuadamente sus necesidades.

**1.1.1.1.2. Charles Tiebout**

Empero, este problema fue reducido por Charles Tiebout al plantear que muchos de los servicios públicos son provistos descentralizadamente; esto es, dado que existe una autonomía por parte de los gobiernos locales<sup>2</sup>, en cuanto a la provisión de bienes públicos, los ciudadanos pueden optar por “votar con los pies” y trasladarse a aquellas jurisdicciones que mejor satisfagan sus preferencias.

**1.1.1.1.3. Wallace Oates**

Posteriormente, Wallace Oates<sup>3</sup>, extendió los principios de la descentralización al sistema federal y demostró, a través de su “teorema de la descentralización” que el principio público según el cual “este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos en donde la unidad y la uniformidad no son esenciales”, puede ser ampliado a las preferencias.

Así pues, la situación ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de bienes públicos tuviera una correspondencia con una delimitación jurisdiccional estatal y que cada ciudadano contribuyera a su provisión de manera proporcional al beneficio que obtenga. Sin embargo, no tiene por qué existir una correspondencia entre la demanda de los diferentes servicios y los límites político-administrativos de cada jurisdicción, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que cada servicio presenta un óptimo único

---

<sup>2</sup> De manera general, suele introducirse dentro del término “gobiernos locales” tanto a los gobiernos estatales como a los gobiernos municipales.

<sup>3</sup> Cfr. Oates, Wallaces. *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

(obviamente, no se desecha la posibilidad de un *second best*). La ausencia de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda de bienes públicos que debe satisfacer crea externalidades – positivas para unos y negativas para otros – que deben ser compensadas entre sí. La definición del nivel de gobierno en que la provisión<sup>4</sup> de bienes públicos puede ser más eficiente representa el problema teórico fundamental de la corriente del Federalismo Fiscal. En este sentido, el Federalismo Fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una Federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Por tanto, es conveniente señalar que la descentralización no es sinónimo de Federalismo, ya que es parte de su propia naturaleza, al igual que la descentralización.

#### 1.1.1.2. La Elección Pública

##### **1.1.1.2.1. Dennis Mueller<sup>5</sup>**

En otro sentido, el principio fundamental de la economía clásica consiste en la idea de que la economía se autorregula si se deja en libre funcionamiento a la oferta y a la demanda de todos los mercados.

---

<sup>4</sup> La provisión consiste simplemente en decidir qué y cuánto producir y cómo producir aquellos bienes públicos que se van a distribuir entre los ciudadanos. Tanto la asignación como la provisión de bienes públicos forman parte de las decisiones que se deben tomar en el ámbito político, en vista de que éstas habrán de incidir sobre toda la población por el simple hecho de que, a diferencia de un bien privado, la determinación de la cantidad provista de un bien público se rige a través de la agregación de preferencias individuales por lo que se cancela toda posibilidad de exclusión.

<sup>5</sup> Corresponde a Dennis Mueller la contribución de haber recopilado todas las ideas que giran en torno al concepto de la elección pública, además de haber aportado sus propias ideas.

El análisis neoclásico, por su parte, concibió los fundamentos para que el sistema funcionara óptimamente y profundizó en aquel principio hasta llegar a la conocida condición de Pareto, que expresa que “si se cumplieran las condiciones de competencia perfecta, la compra-venta de bienes y factores llevaría a un óptimo en el que sería imposible mejorar la situación de uno sin empeorar la de otro”<sup>6</sup>.

En consonancia con éste análisis, la elección pública parte de la demostración de que la sola búsqueda de la satisfacción personal no es suficiente para llegar a ese óptimo; es decir, para que la interacción entre oferta y demanda sea posible se requieren de acuerdos previos, tanto más para que se cumplan los postulados de la libre competencia. Así, el intercambio y la competencia solo son posibles sobre la base de acuerdos previos, esto es, soluciones cooperativas que resultan más eficientes que las puramente competitivas. Otro caso donde las soluciones cooperativas resultan adecuadas sería en la creación de acuerdos para internalizar o compensar los efectos ocasionados por las externalidades, algo que ya se revisaba en el apartado sobre Federalismo Fiscal.

En consecuencia, los bienes públicos son soluciones cooperativas que permiten homogeneizar en cierto grado la necesidad de los ciudadanos de contar con aquellos elementos indispensables para la cohesión social dentro de un sistema político preferentemente democrático, en contra de las soluciones competitivas que ocasionarían externalidades mucho más agudas que las observadas en aquellas. Sin embargo, tanto la elaboración de los acuerdos como de aquellas instancias encargadas de su cumplimiento tienen un costo que debe ser absorbido, precisamente, por los beneficiarios de tales acuerdos, mismo que está representado en la figura de la imposición fiscal.

---

<sup>6</sup> Apud. Finot, Iván. Op. Cit.

## 1.1.2. APROXIMACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

### 1.1.2.1. La Descentralización como una Reforma Política

#### *1.1.2.1.1. Dennis Rondinelli*

Por su parte, la conceptualización de mayor refinamiento sobre la vertiente política de la descentralización fue hecha por Dennis Rondinelli, para el cual descentralización es “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales.”<sup>7</sup> Rondinelli distingue cuatro formas principales o grados de descentralización, a saber: a) desconcentración, b) delegación, c) devolución y d) privatización o regulación. Las respectivas definiciones serían las siguientes:<sup>8</sup>

- a) Desconcentración. Redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.
- b) Delegación. Transferencia de poder de decisión y administración –incluidas responsabilidades financieras– sobre funciones públicas a organizaciones cuasi-autónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Ejemplos de esto son empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.
- c) Devolución. Transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

- d) Regulación. Política tendiente a la provisión de servicios por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.

En estos grados de descentralización, Rondinelli prima la importancia que tiene dentro del concepto de descentralización la responsabilidad del financiamiento; lo fundamental dentro de su análisis sería quién paga, cuánto paga y cuál es la forma de pago.

#### ***1.1.2.1.2. Palma y Ruffán***

En adición, Eduardo Palma y Dolores Ruffán<sup>9</sup> ahondaron en las ideas vertidas afirmando que, desde un punto de vista estrictamente administrativo, descentralización sería la transferencia, por norma, de competencias decisorias desde una administración central hacia administraciones locales. En este sentido, lo esencial de la descentralización sería el ámbito político, en el cual se concibiera la construcción de una redistribución espacial del poder de decisión a favor de las jurisdicciones locales. Por ello, este tipo de transferencia evoca, *strictu sensu*, una descentralización; mientras que una traslación similar hacia funcionarios designados centralmente hace referencia al concepto de desconcentración.

Al menos en el terreno político, lo decisivo para diferenciar entre descentralización y desconcentración no sería que en el primer caso exista un traslado de poder de toma de decisiones y en el segundo sólo de gestión (ya que incluso en éste caso está presente la noción de transferir competencias de decisión), sino establecer el origen jurisdiccional del poder en cuanto a la toma de decisiones, situación que se ve aminorada al establecer a quién deben responder los funcionarios: en la descentralización, a los electores; en la desconcentración a la administración central.

---

<sup>9</sup> Cfr. Palma, Eduardo y Dolores Ruffán. *Las nociones de centralización y descentralización*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, documento CPS-48, 1985.

En tanto que en la descentralización las decisiones de un gobierno local son determinantes e independientes (a excepción del control que el gobierno nacional tiene sobre la garantía de la legalidad, en última instancia) y la potestad de las competencias recae única y exclusivamente en la entidad que las recibe, en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente, y la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central.

Sintéticamente, para Palma y Rufián la descentralización puede darse bajo las tres formas siguientes:<sup>10</sup>

- a) Descentralización. Transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable e independientemente.
- b) Delegación. Transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.
- c) Desconcentración. Transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

#### ***1.1.2.1.3. Sergio Boisier***

Sergio Boisier,<sup>11</sup> por su parte, distingue, desde una perspectiva puramente administrativa, tres facetas del traspaso de competencias, a saber: descentralización, desconcentración y deslocalización. Existiría descentralización cuando se traspasara el poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normatividad propias; desconcentración, sería un traspaso de poder de decisión de un nivel administrativo

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Cfr. Boisier, Sergio. *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, Serie Ensayos, documento 90/05. 1990.

determinado a otro de menor jerarquía dentro de un organismo local; y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas sin poder de decisión.

En relación a la descentralización, Boisier distingue tres formas en las cuales ésta se presenta, siendo éstas las siguientes:

- a) Funcional. Hace referencia al reconocimiento de competencias específicas a un solo sector de actividad (incluida la privatización).
- b) Territorial. Traspaso de poder de decisión a una jurisdicción cuya demarcación se constriñe a una localidad.
- c) Política. Aquel tipo de descentralización que se genera cuando el cuerpo tomador de decisiones se constituye a través de procesos electorales.

Agrupando las coincidencias entre las visiones anteriores, podemos decir que la descentralización puede definirse, en términos generales, como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración central de un determinado Estado, hacia las administraciones locales<sup>12</sup>. La descentralización del ámbito de la gestión pública puede tomar dos facetas distintas: la descentralización económica y la descentralización política.

La descentralización económica puede definirse como la transferencia de los procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos a la competencia económica. Es decir, que desde la perspectiva económica, la descentralización está definida como “una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación.”<sup>13</sup> La descentralización política, por su parte, puede definirse como la

---

<sup>12</sup> Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Serie Política Fiscal, #44, Santiago de Chile, Naciones Unidas. 1993.

<sup>13</sup> Finot, Iván. *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, en Revista de la CEPAL #78, Santiago de Chile, diciembre de 2002.

transferencia de competencias de decisión desde gobiernos nacionales hacia jurisdicciones subnacionales.

## **1.2. DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO**

Para el análisis que estamos por iniciar partimos de la aceptación de la preponderancia que tiene el mercado dentro de la economía. Pero conjunto a esto, admitimos también que el mecanismo del mercado se ve impedido para realizar todas las funciones económicas. De ello, se despenden la idea de que para complementar la actividad propia del mercado es necesaria la presencia de un ente como el sector público. De entre los argumentos que dan pie a esta afirmación destacan los siguientes:<sup>14</sup>

- El primero de ellos surge de la incógnita de que si el mercado puede alcanzar el equilibrio en la economía; esto es, que resulta dudoso que el mercado, por sí sólo, pueda incitar un equilibrio general en la economía. Dados los ajustes que se observan en los ciclos económicos es necesaria la intervención del sector público para evitar la existencia de recursos ociosos en tiempos de auge, y la estabilización del gasto público y la inflación en tiempos de crisis.
- Otro de ellos plantea que la distribución de la renta (representada por el pago a los factores de la producción) que realiza el propio mercado difiere de la socialmente deseada. Aunque se presentaran las condiciones que permitieran la eficiencia en el funcionamiento del mercado, no existe argumento alguno que consienta una

---

<sup>14</sup> Apud. Lagos Rodríguez, María Gabriela. *Una revisión a la literatura del Federalismo Fiscal Notas sobre la equidad interterritorial*. Mimeo.



distribución equitativa de la renta, puesto que ésta depende de la venta de los factores productivos.

- Por último, la alteración de la libre competencia, las externalidades, la existencia de bienes públicos, las consecuencias del establecimiento de impuestos no neutrales, entre otros factores, provocarán que, debido a una desproporcionada asignación de recursos, se produzca un exceso en algunas actividades económicas y que, en otras, la producción esté por debajo de los mínimos requeridos.

Para aminorar la incapacidad del mercado en estos tres casos, el sector público asume su participación dentro de la economía a través del cumplimiento de algunos objetivos de política económica, mismos que a continuación se enumeran:<sup>15</sup>

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada función de asignación.
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, denominado función de distribución.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como función de estabilización.

---

<sup>15</sup> Cfr. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Mc Grall-Hill, México, 1992. Trad. Juan Francisco Corona.

En vista de las limitaciones analíticas que nos hemos impuesto nos avocaremos en seguida a discutir los argumentos a favor y en contra de la posibilidad de la descentralización de estas funciones.

### **1.2.1. FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN**

En la literatura especializada se sostiene que la función de estabilización debe recaer en el ámbito federal. Los argumentos que sustentan tal afirmación son los siguientes:<sup>16</sup>

- La coherencia y la homogeneidad en el uso de los instrumentos de estabilización. Habida cuenta de las diversas posibilidades que presenta la aplicación de las políticas de estabilización, es fundamental que todas sean dirigidas a la consecución de fines parciales complementarios. Si las políticas de estabilización fueran delegadas hacia los gobiernos estatales, su instrumentación se vería guiada por las condiciones económicas propias de cada uno de ellos. Adicionalmente, las limitaciones jurisdiccionales de cada estado impedirían que las políticas de estabilización llevadas a cabo surtieran efectos en el conjunto de la economía.
- Dada la importancia de la política monetaria en la corrección de las oscilaciones económicas, resultaría altamente costoso delegar atribuciones de tal naturaleza a las jurisdicciones estatales, sobre todo en el aspecto de la coordinación. Además, con la delegación de la facultad de emitir moneda, los estados se verían inducidos a financiar sus déficit presupuestales a través de la emisión primaria de moneda.
- La conformación de un presupuesto público, en la mayoría de los casos, supone la utilización del ahorro, tanto interno como externo, por parte del gobierno. Si se vislumbrara la posibilidad de permitir a los estados el contratar empréstitos (sobre

---

<sup>16</sup> Cfr. Op. Cit.

todo, en moneda extranjera), ello supondría la salida de recursos, para su amortización, que no se encontrarían respaldados por sus fuentes de ingresos propias, puesto que su capacidad, en este sentido, es inferior a la de la Federación. Por tanto, en última instancia, la responsabilidad del cumplimiento de las amortizaciones recaería en la propia Federación.

Adicionalmente, se ha mencionado que los gobiernos estatales encontrarían inútil involucrarse en la realización de políticas de esta índole, dado que sus límites territoriales no serían obstáculo para la libre movilidad de la mano de obra y de los flujos de capital, y mucho menos a la compra-venta de bienes y servicios.<sup>17</sup>

## **1.2.2. FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN**

En vista de que el mercado realiza la distribución de la renta en base a la dotación de recursos con la que cuenta cada agente económico, el sector público deberá encargarse de aminorar las inequidades presentes en éste reparto. En el ejercicio de ésta función se hace todavía más evidente la capacidad del Gobierno Federal, en desmérito de las capacidades de los Gobiernos Estatales, ya que el problema a resolver es la valoración de los cambios, en términos de bienestar, que comporta que un individuo pierda y otro gane, toda vez que el Gobierno se enfrenta al dilema de suma cero<sup>18</sup>. Si las políticas encaminadas a la consecución de objetivos distributivos correspondieran con los límites jurisdiccionales de cada estado, seguramente surgiría una tendencia hacia la equidad en la distribución de las rentas, pues el Gobierno Estatal tendría una mayor percepción de las necesidades y las

---

<sup>17</sup> Esta idea corresponde a J. Stevens y es retomada por Ernesto Rezk (1997), *Aspecto Macroeconómicos Vinculados con el Federalismo y la Descentralización*. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1997.

<sup>18</sup> Aún y cuando el Gobierno tenga la responsabilidad de disminuir las inequidades en la distribución de la renta emanadas de la acción del mercado, tiene que enfrentarse a la cuestión de cómo distribuir entre la población un monto de recursos dado, de tal manera que ello no implique una pérdida absoluta de bienestar para un individuo a favor de una ganancia de bienestar para otro.

preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, dado que los recursos con los que cuentan los ejecutores de las políticas distributivas no mantienen una homogeneidad horizontal, habrá estados para los cuales los niveles de bienestar de sus ciudadanos no sean comparables con los niveles presentes en otras jurisdicciones. A nivel nacional, este fenómeno será asumido como una inequidad interregional.

Adicionalmente, se tiene que si se delegara la función distributiva a los gobiernos estatales, se presentarían tres efectos negativos, a saber:<sup>19</sup>

1. Distorsionaría la asignación de los recursos productivos y la localización de los agentes, provocando que los ciudadanos “voten con los pies”<sup>20</sup> a la vez que fomentaría la concentración de los agentes en determinadas jurisdicciones más por motivos fiscales que por motivos económicos.
2. Es ineficaz, ya que incentiva la movilidad de los agentes económicos en razón de su conveniencia fiscal, quedando así, anulada toda medida fiscal que se hubiera implementado en una determinada jurisdicción estatal con propósitos distributivos.
3. Y, por último, crea efectos redistributivos perversos, al alentar la salida de las rentas altas y la atracción de los individuos con menor capacidad económica. Si existiera una diferenciación horizontal de las políticas distributivas, los agentes económicos con mayores niveles de renta decidirían ubicarse en aquellas jurisdicciones que tuvieran una mayor oferta de bienes y servicios públicos, en tanto que los individuos con menores capacidades económicas se ubicarían en

---

<sup>19</sup> Cfr. Lagos Rodríguez, María Gabriela. Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial.

<sup>20</sup> El que los ciudadanos voten con los pies, sugiere que en el afán por adecuar sus preferencias con la asignación de bienes públicos locales podrán trasladarse hacia otra jurisdicción que les reporte una mayor satisfacción.

aquellas jurisdicciones que, además de proveer bienes y servicios públicos suficientes, mantuvieran bajas tasas impositivas.

Aún y cuando el nivel federal no esté a salvo de presentar un desempeño ineficiente en cuanto a la aplicación de las políticas distributivas, sí cuenta con los instrumentos y los recursos necesarios para incitar a que el conjunto de las jurisdicciones estatales tiendan hacia una convergencia en cuanto a la equidad distributiva. Al mantenerse en el nivel federal la función distributiva se pretende evitar conflictos en cuanto a la puesta en práctica de políticas distributivas en los diferentes niveles de gobiernos y de signos políticos contrarios.

No obstante la aceptación del hecho de que debe ser el Gobierno Federal el encargado de aplicar las políticas distributivas de alcance nacional, cabe la posibilidad de que, dentro de ciertos márgenes, los estados puedan implementar políticas de redistribución al interior de sus jurisdicciones, siempre y cuando no se aparten de los objetivos nacionales. Así, el arreglo al cual pueden llegar uno y otros es el siguiente: mientras que el Gobierno Federal instrumenta políticas de distribución interjurisdiccional, los estados pueden llevar a cabo programas de redistribución interpersonal.

### **1.2.3. FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN**

En el ejercicio de esta función, el sector público tendrá bajo su responsabilidad la provisión de bienes y servicios, pero con la salvedad de que ésta se lleve a cabo, sí y sólo sí, resulta más eficiente que la asignación del mercado. Por tal motivo, se considera que el sector público no tiene, necesariamente, que competir con el mecanismo de mercado en la provisión de toda clase de bienes y servicios, puesto que la asignación que éste hace se sustenta en los gustos y preferencias de cada individuo, en tanto que la asignación que

realiza el sector público contempla, si, los gustos y preferencias, pero de las colectividades; además de que las acciones proveedoras del sector público no conllevan a la obtención de un beneficio, diferenciándose de las acciones de los agentes que interactúan en el mercado. En un caso, existirá una estrecha relación entre la revelación de preferencias y su satisfacción a través del sistema de precios, mientras que en otro caso, la satisfacción de las preferencias se hará más en términos generales, atendiendo a las preferencias de grupos de individuos mediante procesos políticos de elección. Consecuentemente, existe cierto tipo de bienes para los cuales el sistema de mercado resulta ineficiente, al momento de su asignación.

En otros términos, la actividad proveedora del sector público se justifica por el hecho de que existen bienes y servicios con particularidades (tales como una rentabilidad nula o constitucionalmente inaccesibles a la inversión privada) que impiden que su asignación se lleve a cabo de manera eficiente por el mercado; así como también por la existencia de bienes y servicios (como por ejemplo la educación y los servicios de salud) que si bien pueden ser provistos de manera eficiente por el mercado, resultan inaccesibles para aquellos sectores de la población con bajas rentas.

Considerados así, estos dos grupos de bienes son los que mayormente se adecuan a los objetivos de asignación del sector público, pudiendo ser clasificados como bienes públicos. Empero, para tener una más clara idea de lo que se define como bien público necesitamos apuntar sus características. En este sentido, Musgrave señala que para considerar a un bien como público su consumo debe ser no rival, en el sentido de que la participación de una persona en los beneficios no reduce los que están disponibles para los demás.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Musgrave y Musgrave. Op. Cit.

De lo anterior se sigue que si el bien o servicio es susceptible de ser recibido por cada individuo en su totalidad, y todos tienen acceso a él de la misma manera, no es posible excluir del beneficio del disfrute del bien o servicio del que se trate a un usuario potencial.

El mecanismo de mercado está diseñado de tal manera que responda adecuadamente a la provisión de bienes privados. Mediante el sistema de precios se realiza el intercambio de “títulos de propiedad” entre los oferentes y los demandantes de la propiedad de un bien privado cualquiera. Así, la aplicación del principio de exclusión tiende a ser una solución eficiente para la provisión de bienes privados.

Sin embargo, este principio resulta ineficiente al momento de aplicarlo a la provisión de bienes públicos. En este caso, el mercado no puede funcionar debidamente, puesto que el acceso a un bien público no implica un derecho de propiedad para el individuo que goce de sus beneficios. Si los bienes públicos son accesibles para todos los ciudadanos, a éstos les parecerá indeseable hacer pagos voluntarios por el goce de sus beneficios; en el peor de los casos, preferirán disfrutar como “usuarios gratuitos” (*free-riders*) de los servicios que otros les brindan.

Finalmente, los bienes públicos ya producidos se encuentran a disposición de todo nuevo consumidor a un costo marginal nulo. Este hecho, por su parte, conduce a la aparición del problema de congestión, en donde la calidad del bien o servicio se encuentra inversamente relacionada con el número de consumidores.

Las características mencionadas aplican sólo a los bienes colectivos puros, y por tanto, cuando se ausente cualquiera de ellas, los bienes públicos serán impuros o mixtos.

### **1.3. INEFICIENCIA ASIGNATIVA DE BIENES PÚBLICOS**

El problema que nos permite abrir la brecha del análisis de la descentralización fiscal es precisamente el de la ineficiencia en los procesos de provisión de bienes públicos que, en términos generales, hace referencia a la no correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva. En este sentido, se denomina ineficiencia asignativa a la diferencia entre lo que efectivamente es provisto y la provisión ideal que sería aquella que fuera compatible con el pago de impuestos, por parte de los ciudadanos.

La presencia de tal problema en los procesos asignativos dentro de un gobierno, está justificada por varios elementos, dentro los cuales destacan los siguientes:

- La centralización de los procesos político-administrativos, que impide que los estados y municipios puedan decidir sobre los procesos asignativos correspondientes a sus jurisdicciones, así como el impedimento de conformar un presupuesto que permita cubrir la asignación de bienes públicos.
- Dado que la centralización de los procesos asignativos implica la agregación de las preferencias, ello traerá como consecuencia el destinar recursos a procesos asignativos que, dado su carácter centralizado, redundará en una insatisfacción de los ciudadanos de una determinada jurisdicción. Ello será así, ya que la agregación de las preferencias impide diferenciar las necesidades de bienes públicos de, por ejemplo, las jurisdicciones más pobladas de las menos pobladas.
- Dado que, por un lado, todos los ciudadanos tienen derecho a ser provistos de bienes públicos y, por otro, que la provisión de los mismos, en general, se efectúa desde el



centro, resultará consecuente el que algunos ciudadanos usufructúen la provisión de dichos bienes sin la correspondiente contrapartida: el impuesto.

## **1.4. ASIGNACIÓN DESCENTRALIZADA DE BIENES PÚBLICOS**

A diferencia de las otras dos funciones, la asignación de bienes y servicios público es susceptible, en mayor medida, de ser compartida entre diferentes niveles de gobierno, debido a que la adecuada distribución, entre los niveles de gobierno, de las decisiones correspondientes a la función asignativa, permitirá un vínculo entre la revelación de preferencias de los individuos y el grado de eficacia en su satisfacción. Por ello es que la determinación de cuál habrá de ser el nivel de gobierno que en mayor grado se adecue a las preferencias de los individuos, resalta como el punto de partida para el inicio de la descentralización de la función asignativa. En atención a lo anterior, se han sugerido las siguientes consideraciones:<sup>22</sup>

- Para bienes públicos puros, la provisión central reduce su costo por persona al extender al máximo el número de beneficiarios.
- Dado que existen bienes públicos cuyo ámbito espacial de incidencia está limitado a un área geográfica inferior al territorio nacional –bienes públicos locales- su provisión debería hacerse por aquel nivel de gobierno que coincida o se aproxime al área de beneficiarios del bien o servicio.
- En el caso en que la jurisdicción que provea el bien sea a su vez la productora, la existencia de economías de escala en la producción es un argumento a favor de la atribución de la función asignativa a un nivel de gobierno superior al considerado.

---

<sup>22</sup> Apud. María Gabriela Lagos Rodríguez. Op. Cit., y Cfr. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. Op. Cit.

- Los altos costos de toma de decisiones deben ser tomados en cuenta para la atribución de la función asignativa, tanto si existe una fuerte dispersión de unidades de gobierno, como si unas pocas jurisdicciones deben hacerse cargo de muchos bienes a proveer, para muchos beneficiarios.
- La provisión de bienes públicos impuros con costos de congestión deberá realizarla el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de beneficiarios.<sup>23</sup>
- En cualquier caso, la existencia de sistemas políticos descentralizados mejora los mecanismos asignativos, al establecer la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de mejores posibilidades para revelar sus preferencias.

Concretamente, se asume que el Gobierno Federal deberá hacerse cargo de la provisión de aquellos bienes que redunden en un beneficio para el conjunto de la población, sin importar su localización, en tanto que la provisión de aquellos bienes que arrojen beneficios delimitados por su alcance espacial deberá efectuarse de manera descentralizada.

Por lo anterior, resulta claro que no todos los bienes públicos pueden proveerse descentralizadamente, y menos cuando se pretende una eficiencia asignativa. Por ello es que los bienes públicos se dividen en dos categorías, los bienes públicos puros (nacionales), y los bienes públicos locales. La diferencia entre unos y otros radica en el alcance territorial de sus beneficios; es decir, los bienes públicos nacionales son aquellos que son consumidos en cantidades iguales, y cuyos beneficios son apreciados por todos los consumidores que se ubican en todo el territorio nacional, mientras que los beneficios en la asignación de los bienes públicos locales recaen sobre los ciudadanos ubicados dentro del territorio de una

---

<sup>23</sup> “El diseño de un tamaño óptimo de jurisdicción debe establecer un equilibrio entre la ventaja de participar en el costo de un nivel dado de servicios públicos y las desventajas de la congestión”. El diseño de este tamaño óptimo de la jurisdicción parte de la suposición de dos hechos simplificadoros, a saber: que las personas tienen preferencias y rentas similares y que los servicios públicos son bienes sociales puros, sujetos únicamente a las limitaciones espaciales de los beneficios. Cfr. Musgrave y Musgrave. Op. Cit.

jurisdicción estatal determinada. Ejemplos de bienes públicos nacionales son la defensa nacional, las relaciones exteriores, las carreteras federales, entre otros. Algunos ejemplos de bienes públicos locales son las carreteras estatales, el alumbrado público y la limpieza de calles.

Aceptado, pues, el punto de acuerdo de que la provisión de bienes públicos puede ser descentralizada, habremos de presentar las manifestaciones teóricas de su concreción. Empero, antes de ello, nos parece acertado retomar las referencias que tenemos sobre la descentralización, vista desde una perspectiva general, para relacionarla con la provisión de bienes públicos y con el aspecto fiscal de la propia descentralización. Así pues, tenemos que la descentralización consiste en la transferencia de competencias decisorias desde la esfera del Gobierno Federal hacia las jurisdicciones estatales (descentralización política), con la finalidad de reformar la gestión pública en el sentido de reducir ineficiencias en los procesos de asignación de bienes y servicios públicos, en este caso (descentralización económica<sup>24</sup>). Visto de esta manera, el proceso descentralizador implica, de suyo, la transferencia de obligaciones de gasto y, necesariamente, la correspondiente delegación de fuentes de ingresos indispensables para su financiamiento (descentralización fiscal).

---

<sup>24</sup> Aún y cuando el concepto de descentralización económica se refiere, en principio, a la transferencia de los procesos productivos, referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica, en este caso modificaremos su sentido para referirlo con la transferencia de dichos procesos entre niveles de gobierno.

## 1.5. PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

De entre los principios teóricos que fundamentan todo proceso de descentralización fiscal destacan los siguientes:

- Teorema de la descentralización. Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones.<sup>25</sup>

El teorema de Pareto parte del supuesto de que las preferencias de las distintas jurisdicciones son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central de gobierno, resultará en asignaciones que puedan ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno estatal provee un nivel uniforme de bienes públicos a sus respectivos habitantes.

- Principio de equivalencia fiscal. Hay fuerzas sistemáticas que trabajan contra la eficiencia asignativa en toda situación en la que no coinciden los límites jurisdiccionales de un gobierno y los del bien público que el mismo provee. Es, pues, necesario que exista una institución gubernamental separada para cada bien que tiene límites precisos,

---

<sup>25</sup> Apud. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Op. Cit.

de tal modo que exista una conjunción entre quienes reciben los beneficios del bien público y quienes pagan por él.<sup>26</sup>

Lo que este principio sugiere es que los gobiernos estatales funcionan mejor cuando los impuestos y los beneficios del gasto están vinculados tanto como sea posible, es decir, cuando el ciudadano residente en una jurisdicción determinada paga por lo que recibe del gobierno y recibe de él aquello por lo cual pagó.

- Principio de subsidiariedad. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, el gobierno central intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por las jurisdicciones estatales, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel central.<sup>27</sup>

Quizá éste sea el más importante de los fundamentos teóricos de la descentralización fiscal, en vista de que parte de la aceptación de la autonomía de gestión de los gobiernos estatales, y plantea la injerencia del gobierno central sólo en aquellos casos en los cuales se presente una insuficiencia de capacidades de los propios gobiernos.

- Autonomía fiscal. Se plantea que los gobiernos estatales necesitan controlar sus propios ingresos para facilitar un control efectivamente descentralizado del gasto, para lo cual deben poder afectar en el margen sus ingresos mediante sus propias opciones de política fiscal.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Apud. Llach, Juan José. *Un Nuevo Contrato Fiscal Federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa*. Escuela de Dirección y Negocios, Universidad Austral, Argentina. DT 04/2002. 2002.

<sup>27</sup> La aplicación de este principio para el caso de la Unión Europea, es resumido por José María Miranda Boto (2003), *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social*, en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, #43, Madrid, 2003.

<sup>28</sup> Apud. Juan José Llach, Op. Cit.

## **1.6. TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

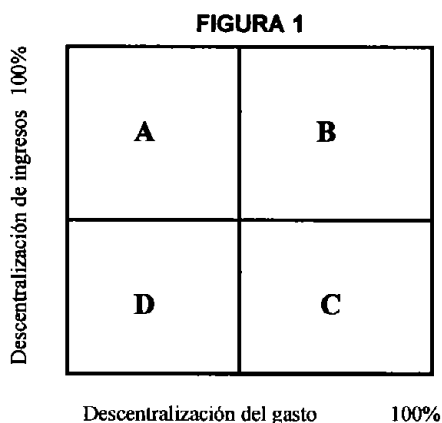
Prácticamente, existen varias alternativas en cuanto a la transferencia de la administración de ingreso y/o el gasto público desde la jurisdicción federal hacia las jurisdicciones estatales. El grado en que se decida descentralizar tanto las funciones de gasto como las fuentes de ingreso dependerá de las condiciones políticas, sociales y económicas de cada país. No obstante lo anterior, es posible, para fines explicativos, hacer una tipificación de algunas variantes del proceso de descentralización fiscal. Una de ellas consiste en que los gobiernos usufructúen los rubros de gasto e ingreso públicos. La descentralización en este caso consistiría en transferir la programación del gasto público del ámbito federal al estatal, así como la planeación en cuanto a la captación de los ingresos de cada Gobierno Estatal.

Una segunda alternativa propone establecer estrictos límites entre cada nivel de gobierno en cuanto a sus facultades de ejecución del gasto y a la recaudación de ingresos. Esto implicaría aceptar que cada jurisdicción estatal maneje sus finanzas de la forma que considere más conveniente, siempre y cuando no se aparte de los lineamientos generales, previamente establecidos por el nivel de gobierno inmediato superior.

Una tercera opción consistiría en una centralización de las decisiones que tengan relación con el gasto y el ingreso públicos. Más que una descentralización, esta opción supone una concentración mayor de las decisiones ya mencionadas.

Adicionalmente, existen otras modalidades en las que el gobierno descentralizado se encuentra sujeto a las decisiones del gobierno federal en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios prestados. Ejemplo de ello es el caso en el que un gobierno descentralizado depende fuertemente de las transferencias que el gobierno central le hace, sin que se traspasen simultáneamente decisiones de gasto.

Desde otra perspectiva, más bien cuantitativa, la descentralización fiscal puede tipificarse según sea el grado en que se deleguen tanto obligaciones de gasto como fuentes de ingreso, para un periodo de tiempo determinado. De manera simplificada, la Figura 1 muestra las diferentes combinaciones que pueden presentarse en la descentralización de ingresos y gastos.



El cuadrante A representa una alta descentralización de recursos; el B ejemplifica una descentralización plena, que involucra una descentralización, en el mismo sentido, tanto de ingresos como de gastos; el C y el D expresan una centralización de ingresos y gastos, respectivamente.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Esta representación gráfica del grado de descentralización fue tomada de Miguel Ángel Ascensio (2001), *Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización*. Argentina. Mimeo.

## **1.7. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO**

Fundada en el principio de la equivalencia fiscal la descentralización de obligaciones de gasto requiere de una delegación de fuentes de financiamiento tales que permitan no sólo la erogación eficiente de las mismas, sino también que introduzcan una consolidación de la autonomía fiscal de las jurisdicciones estatales. Para tales efectos, se pueden distinguir dos tipos de fuentes de recursos que se diferencian por su origen jurisdiccional, es decir, fuentes de recursos propias y fuentes de recursos ajenas.

### **1.7.1. FUENTES DE RECURSOS PROPIOS**

En este grupo se incluyen los recursos tributarios y no tributarios. El primer tipo plantea la capacidad de ejecución de facultades tributarias, principalmente las capacidades legislativas de crear, modificar o alterar impuestos (autonomía fiscal). En la segunda tipificación se encuentran el endeudamiento, la explotación del patrimonio natural, los recursos provenientes de la aplicación del derecho civil, las multas y sanciones, y los precios públicos.

El fundamento que habrá de regir la correspondencia entre las potestades de gasto con las de ingreso es el mecanismo descrito por Charles Tiebout<sup>30</sup> que relaciona el impuesto soportado con el beneficio obtenido. Ello significa que el pago de impuestos debe corresponderse con la participación de los beneficios públicos que recibe el ciudadano-contribuyente. En consecuencia, los programas de gasto de las jurisdicciones estatales deberán ser financiados con recursos propios, una vez aceptada su mayor capacidad para

---

<sup>30</sup> Cfr. María Gabriela Lagos. Op. Cit.



conocer las preferencias de los ciudadanos, superior a la del Gobierno Federal. Resulta indudable, pues, que en un ambiente de descentralización son las fuentes impositivas que en mayor grado consuman los propósitos de eficiencia asignativa, autonomía fiscal y corresponsabilidad.

Dada la importancia de esta fuente de recursos, permítasenos hacer referencia de algunos planteamientos teóricos que dominan la estructuración de los sistemas impositivos.

#### 1.7.1.1. Eficiencia y Equidad en las Estructuras Tributarias

En general, se atribuyen tres funciones principales a los impuestos: a) financiar el gasto en bienes y servicios públicos; b) tratar de corregir “fallos” de mercado u orientar las decisiones de las empresas y las familias (por ejemplo, algunos impuestos intentan reducir la generación de contaminantes, mientras que otros buscan estimular la producción de un bien socialmente deseable como la educación primaria y secundaria); y c) se cree que puede ser un buen instrumento para redistribuir el ingreso entre la población.<sup>31</sup>

Para satisfacer de mejor manera estas funciones, se considera que la estructura tributaria debe cumplir con seis criterios básicos:

1. Debe ser eficiente; es decir, la estructura tributaria debe ser tal que la elección de los impuestos minimicen el costo de las distorsiones causadas a los agentes económicos, para que no se traduzcan en menores niveles de ahorro, inversión, trabajo y producción.
2. Los impuestos no deben ser administrativamente onerosos y complicados para el contribuyente.

---

<sup>31</sup> Este apartado se basa en lo expuesto por Tijerina Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín Ruiz (1999), *Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria*. México, Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), Documento de Trabajo #11.

3. La administración de los impuestos por parte de la autoridad hacendaria debe ser eficaz y simple.
4. La estructura tributaria debe facilitar la política de estabilización macroeconómica. Esto es, debe servir para aminorar el efecto adverso de recesiones económicas.
5. La elección de los impuestos debe reducir al mínimo el efecto adverso, sobre terceras personas, de la existencia de actividades contaminantes o dañinas, así como incentivar aquellas actividades que benefician a la sociedad en su conjunto.
6. Por último, la estructura tributaria debe ser justa o equitativa.

Para cumplir con estos criterios es necesario, a su vez, determinar el nivel de eficiencia y equidad que se desea, y luego elegir el tipo de impuesto, base gravable y tasas que son compatibles con ellos. Es importante, por tanto, definir con precisión lo que se entiende por eficiencia y equidad tributaria.

El concepto de eficiencia, tal y como se define en economía, se refiere a la asignación de recursos en la actividad que rinda el mayor beneficio neto. Las condiciones que permiten lograr la mayor eficiencia son que se utilicen todos los recursos disponibles, de tal manera que no existan recursos ociosos y, que la producción de bienes sea tal que se alcance la mejor combinación técnica de los insumos, es decir, que se produzcan los bienes al menor costo posible; asimismo, requiere que no exista una combinación alternativa o una transferencia de recursos que genere una ganancia a algún agente, sin que nadie más pierda. Por equidad normalmente se entiende que cada contribuyente pague su justa parte. Empero, esta definición va comúnmente asociada con la idea de que los agentes económicos con más ingresos paguen más. Sin embargo, no determina explícitamente si el pago se refiere a la proporción del ingreso o consumo del individuo, o al monto absoluto del mismo.

Es comúnmente aceptado que un sistema fiscal debe ser equitativo en el sentido de que cada contribuyente debería aportar su justa parte para sufragar el costo del gobierno. Sin embargo, el desacuerdo surge al momento de definir el término “justa parte”. A este respecto, se pueden distinguir dos líneas de pensamiento, en particular.<sup>32</sup>

Una de ellas se sustenta en el llamado principio del beneficio que afirma que un sistema fiscal equitativo es aquel en el cual cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos.

La otra propuesta teórica se basa en el principio de capacidad de pago. Se necesita un ingreso total dado y a cada contribuyente se le pide que contribuya según su capacidad de pago.

Como acertadamente señala Musgrave,<sup>33</sup> ninguno de los dos enfoques resulta fácil de interpretar o de llevar a la práctica. Para que el principio del beneficio sea operativo han de conocerse los beneficios del gasto para determinados contribuyentes. Para que el enfoque de la capacidad de pago sea aplicable se debe saber con exactitud cómo medir dicha capacidad. No obstante el hecho de que ninguna de estas dos líneas teóricas supera a la otra en cuanto a su practicidad, el principio del beneficio no resuelve el problema general del diseño de la estructura tributaria, ya que la gama de gastos a la que puede aplicarse los impuestos específicos sobre el beneficio es relativamente limitada y el grueso de los ingresos tributarios no se deriva (ni es derivable) de una base específica de beneficio. Por lo tanto, el principio de capacidad de pago surge como una alternativa de imposición equitativa.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. Op. Cit.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

En adición a lo anterior, el concepto de equidad suele desglosarse en dos componentes, a saber: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera sencillamente apunta que “debe tratarse igual a los iguales”. Esta afirmación se basa en la idea de que todos los ciudadanos de una jurisdicción determinada deben tener un peso relativo igual. La regla de equidad horizontal aplica simplemente el principio básico de igualdad ante la ley. Si la renta se usa como índice de capacidad de pago, la imposición sobre la renta es el instrumento apropiado y las personas con el mismo nivel de renta deberían pagar el mismo impuesto.

Por su parte la equidad vertical se centra en el modo adecuado de tratar a las personas con distintos niveles de bienestar. Sin duda, ello comporta un juicio de valor básico sobre el punto hasta el cual, en principio, la sociedad debería comprometerse en la redistribución.<sup>35</sup>

La regla de equidad vertical está también de acuerdo con el tratamiento igual, pero se basa en la premisa de que las personas con diferente capacidad de pago deberían pagar diferentes cantidades de impuestos. La persona A, cuya renta es más alta, debería pagar más que B.<sup>36</sup>

El impuesto ideal, por tanto, sería aquel que no ocasione cambio alguno en las decisiones de trabajo, de inversión y ahorro de los individuos, y que por tanto, no altere la asignación de recursos. En la literatura económica, a este tipo de impuesto se le denomina neutral. El ejemplo más cercano a este tipo de impuesto es una cantidad fija por habitante, ya que se paga independientemente de las características particulares de las personas. Esta definición, considerada tradicional, se refiere a que un impuesto es neutral cuando no existe pérdida social.

---

<sup>35</sup> Cfr. Bev Dahlby, Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, #167, marzo de 2001.

<sup>36</sup> Cfr. Musgrave y Musgrave. Op. Cit.

Este tipo de impuesto, sin embargo, no existe en la práctica, por lo que cualquier gravamen ocasiona que los agentes económicos modifiquen sus decisiones con el fin de minimizar la carga impositiva que enfrentan. Estos impuestos son no neutrales.

### 1.7.1.2. Distribución de Fuentes Impositivas

Ahora bien, para que tenga presencia una armonización de las competencias fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y que, además, se apege lo más posible, en la aplicación de los principios de eficiencia y equidad, en la literatura especializada, se sugieren algunas consideraciones para la distribución de fuentes impositivas entre los niveles de gobierno. Estas son las siguientes:<sup>37</sup>

1. Las jurisdicciones de nivel medio, y sobre todo las de nivel bajo, deberían cobrar impuestos a las bases que tienen una baja movilidad interjurisdiccional;
2. Las jurisdicciones en que se puede implantar una base global más eficazmente deberían recaudar impuestos sobre las personas con tasas progresivas;
3. Los impuestos progresivos<sup>38</sup>, destinados a asegurar objetivos de redistribución, deberían ser gestionados fundamentalmente por el gobierno central;
4. Los impuestos apropiados para fines de políticas de estabilización deberían ser centrales, mientras que los impuestos de nivel inferior deberían ser cíclicamente estables;
5. Las bases imponibles que se distribuyen de manera muy desigual entre las jurisdicciones deberían ser gestionadas por el gobierno central.

---

<sup>37</sup> Apud. Bev Dahlby. *Ibid.*

<sup>38</sup> La progresividad impositiva es una técnica fiscal que incrementa la carga impositiva a aquellos agentes con rentas mayores, y la disminuye a aquellos con rentas bajas.

6. Los impuestos sobre los beneficios y las tarifas sobre los usuarios son apropiados en todos los niveles.

En general, resulta conveniente, según el criterio de eficiencia, que sea el gobierno federal quien se haga cargo de las fuentes de ingresos móviles, de aquellas que tengan un potencial redistributivo mayor o bien de recursos distribuidos desigualmente entre los estados. Bajo este criterio, estarían centralizados los impuestos directos e indirectos más importantes (al comercio exterior, a la renta de las empresas, sobre recursos naturales, al ingreso de las personas físicas y al valor agregado, entre otros).

### 1.7.1.3. Impuestos Locales

No obstante la aportación teórica de estas generalidades, cabe señalar los atributos con los que cuenta un impuesto local. Dichos atributos son los siguientes:<sup>39</sup>

1. Un impuesto local no debe interferir con la estabilización macroeconómica. Por ejemplo, para atenuar las fluctuaciones económicas de un país se requiere mover las tasas impositivas para afectar la recaudación en nivel nacional, y afectar en la dirección deseada el ingreso disponible de la población. Si los impuestos son locales, es prácticamente imposible que cada gobierno estatal establezca sus tasas impositivas en la misma dirección y magnitud que requiere una política de estabilización.
2. La base gravable debe ser poco móvil. Si se deja al gobierno estatal recaudar el impuesto sobre un factor de producción con alta movilidad, es posible que decida ofrecer menores gravámenes como estrategia para atraer este factor. Esto disminuye

---

<sup>39</sup> Los puntos a los que se hace referencia en este apartado fueron retomados de Tijerina Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín Ruiz. *Fortalecimiento de los Ingresos de los Gobiernos Estatales en México*. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), Documento de Trabajo #3, México, 1998.

considerablemente la recaudación y provoca una distorsión en la asignación geográfica de los recursos, puesto que el contribuyente busca pagar lo menos posible, trasladándose a la región fiscal más favorable. Por tanto, los gravámenes sobre insumos con baja movilidad, deberán corresponder a los gobiernos locales.

3. La base tributaria debe ser visible o perceptible para asegurar la responsabilidad (*accountability*). Al otorgar mayores potestades tributarias a los gobiernos locales, es necesario establecer incentivos que los obliguen a gastar estos recursos de la mejor manera posible, alcanzando un mayor bienestar. Una manera de hacerlo consiste en que el contribuyente perciba la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio. De esta forma, los gobiernos locales enfrentarían claramente las consecuencias de sus decisiones de gasto, puesto que financieramente dependerían de los contribuyentes locales (electores), y responderían ante ellos por su actuación.
4. La recaudación del impuesto debe ser suficiente para satisfacer necesidades locales. Una fuente de ingresos local debe ser capaz de financiar íntegramente la provisión de servicios públicos para la comunidad. Los recursos del gobierno central deben tener un destino específico distinto al que corresponde a las fuentes locales de financiamiento.
5. La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo. Los impuestos locales deben proporcionar un flujo de ingresos que permitan financiar proyectos de mediano y largo plazo.
6. Administración eficiente. Ejemplo de una posible administración eficiente de un impuesto local es el impuesto predial, ya que es relativamente sencillo y menos costoso de administrar por los gobiernos locales.

Es así como en la medida que un impuesto cumpla con algunas de estas características, podrá determinarse el grado en que es considerado un impuesto local.

### **1.7.2. FUENTES DE RECURSOS AJENOS**

Los recursos ajenos con los que cuentan las jurisdicciones estatales son transferencias realizadas por el Gobierno Federal.

Todo proceso de descentralización se enfrenta a unas condiciones de desigualdad, tanto en términos de recursos como de provisión de bienes y servicios. Por un lado, se tiene que los estados no cuentan con las fuentes impositivas necesarias para cubrir las erogaciones de gasto que resultan de la descentralización de la asignación de bienes y servicios públicos, en vista de que, para efectos de armonización impositiva, el Gobierno Federal se allega de aquellas fuentes impositivas de base amplia (tales como el impuesto al valor agregado y el impuesto general sobre la renta). En este caso, el Gobierno Federal se verá en la necesidad de “resarcir” a los estados por el costo de oportunidad en el que incurren al mantener fuentes impositivas de base reducida, en favor de una armonización recaudatoria.

Por otro lado, la existencia de la desigual capacidad entre los estados para allegarse recursos propios resultará en semejantes desigualdades en la ejecución de gasto destinado a la provisión de bienes y servicios públicos. Aquí, el Gobierno Federal deberá “compensar” los efectos de una provisión diferenciada de bienes y servicios.

Sin embargo, en un ambiente de descentralización resulta incoherente la ingerencia directa del Gobierno Federal en el desempeño de las funciones de ingreso y de gasto de los gobiernos estatales. Por tanto, el Gobierno Federal habrá de limitarse a transferir recursos hacia las jurisdicciones estatales, imponiéndoles cierto grado de discrecionalidad sobre su ejecución. Éste dependerá según se traten de transferencias de recursos que tengan un



propósito resarcitorio, o de transferencias con finalidades compensatorias. Así, la clasificación más usual es la que distingue entre transferencias condicionadas y no condicionadas.

Las transferencias condicionadas pueden sujetarse a fines previamente establecidos o destinarse a un objetivo de política económica más amplio. Para este tipo de recursos, el Gobierno Federal pondrá como condición que su uso se realice atendiendo a especificaciones que van encaminadas a la observancia de rangos en cuanto a la provisión de bienes y servicios. Por ejemplo, los gobiernos estatales pueden prestar servicios educativos y recibir transferencias federales, cuyo uso deberá precisarse en el mantenimiento de cierto número de escolares.<sup>40</sup>

Por su parte, las transferencias no condicionadas también pueden ser fijas o variar en función del esfuerzo fiscal del beneficiario. Este tipo de transferencias suele tomar la forma de participación en los ingresos tributarios del gobierno federal. Esto significa que cada jurisdicción tiene la obligación de trasladar a la autoridad central el monto recaudado de aquellos gravámenes que, por su naturaleza, son de carácter federal (tales como el Impuesto al Valor Agregado). Una vez determinado el monto global de dicha recaudación, habrá de ser el mismo Gobierno Federal el encargado de devolver una proporción a cada estado, que dependerá de su esfuerzo fiscal.

Tanto en el caso de las transferencias condicionadas como en aquellas que no se encuentran sujetas a un condicionamiento expreso, el Gobierno Federal tendrá la preocupación de

---

<sup>40</sup> Recientemente, en varios países latinoamericanos se han implementado programas de transferencias condicionadas en efectivo que buscan promover la acumulación de capital humano en la juventud a través del otorgamiento directo de recursos a las familias beneficiarias, a cambio de que los padres de familia se comprometan, por ejemplo, a mantener a sus hijos menores en la escuela. Debido a que estas transferencias son más bien de carácter distributivo (ya que su aplicación está dedicada a familias con escasos recursos) y que los montos destinados son directamente otorgados a los beneficiarios, no pueden, en rigor, considerarse como transferencias interjurisdiccionales. Sin embargo, sí representan una transferencia que indirectamente intenta compensar las inequidades asignativas.

distribuir, en los mismos términos, entre las jurisdicciones estatales, los recursos que vayan encaminados hacia uno o hacia otro propósito, para lo cual habrá de especificar qué es lo que se entiende por “los mismos términos”. En este sentido, la transferencia puede adquirir tres formas básicas, a saber:<sup>41</sup>

1. Si la frase “los mismos términos” hace referencia a que el mismo “precio impositivo” (unidades monetarias de impuesto por residente) debería comprar el mismo nivel de servicio, entonces la transferencia podría tomar la forma

$$G_j = t_j B_j \left( \frac{C_j}{C_a} - 1 \right)$$

Donde  $G_j$  es la transferencia recibida por la jurisdicción  $J$ ;  $B_j$  es la base del impuesto y  $t_j$  es el tipo impositivo que  $J$  elige establecer. El término entre paréntesis es la tasa compensatoria, siendo  $C_j$  el costo de proveer un nivel de servicio dado en  $J$  y  $C_a$  el costo de hacerlo en la jurisdicción promedio.  $C_j$  puede ser diferente de  $C_a$  debido a que los recursos requeridos son más o menos costosos (los salarios de los maestros son distintos) o porque la necesidad es mayor (hay más estudiantes en relación a la población).

2. De otra manera, la frase referida puede expresar la exigencia de un mismo esfuerzo fiscal para obtener un nivel comparable de recaudación, por lo que la transferencia tomaría la forma

$$G_j = t_j B_j \left( \frac{B_j}{B_a} - 1 \right)$$

---

<sup>41</sup> Musgrave y Musgrave. Op. Cit.

Donde  $B_j$  es la base gravable per cápita en la jurisdicción J y  $B_a$  en la jurisdicción media. Al igual que en el primer caso, el término entre paréntesis muestra la tasa de compensación.

3. Finalmente, en un tercer caso se pueden combinar los casos previos de forma tal que el mismo esfuerzo fiscal proporcione el mismo nivel de servicio. Entonces la transferencia estará dada por

$$G_j = t_j B_j \left( \frac{B_j}{B_a} - 1 \right) + t_j B_j \left( \frac{B_j}{B_a} - 1 \right) \left( \frac{C_j}{C_a} - 1 \right)$$

Este proceso implica, *per se*, una lucha de intereses, ya que aquellas jurisdicciones con mayor capacidad económica (y, por tanto, con un mayor potencial de recaudación) obtendrán una dotación igual de recursos que aquellas que resultan menos proclives a la actividad económica. Esto, lejos de atenuar las diferencias financieras horizontales, las agrava, puesto que los que más aportan son los que, en proporción, menos reciben sin que, por otro lado, la mayor proporción dedicada a las jurisdicciones menos favorecidas se refleje, necesariamente, en un desarrollo económico intrajurisdiccional.

La concreción de las transferencias interjurisdiccionales dependerá del grado de descentralización fiscal, de la estrechez de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y de las capacidades impositivas de los gobiernos estatales.

Ya revisamos que existen varias alternativas en cuanto a la descentralización de recursos y de funciones de gasto. Así, en la medida en que los gobiernos estatales tengan libertad de decidir sus presupuestos y de determinar sus fuentes de ingresos, en esa medida serán relevantes las transferencias que realice el Gobierno Federal.

Por otro lado, entre mayor sea la coordinación fiscal entre los niveles de gobierno y entre las jurisdicciones estatales, mayores serán los incentivos para implementar medidas que

incidan en la eficiencia del sistema impositivo. Finalmente, cuanto mayor sea la preocupación de los gobiernos estatales por aumentar sus capacidades fiscales será menor la dependencia que tengan de las transferencias interjurisdiccionales.

En definitiva, las transferencias interjurisdiccionales resultan indispensables para el afianzamiento de un proceso de descentralización fiscal. Pero conforme éste vaya evolucionando será menos evidente la importancia que tengan dentro de la estructura de ingresos de los gobiernos estatales.

## **1.8. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

Consistente con la estructura que hemos venido proponiendo, resulta haber menester la revisión de los beneficios y los problemas a los que se debe enfrentar un gobierno que decida instaurar un proceso de descentralización. Indudablemente, la descentralización fiscal brinda, por sí misma, condiciones favorables para el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, dentro de un sistema federal. Pero más allá de esto, la aplicación del proceso descentralizador redundará en la mejoría de la eficiencia desde la perspectiva que la hemos venido presentando.

### **1.8.1. VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

De manera sugerente, a lo largo de la exposición hemos venido refiriéndonos a las ventajas que podría traer consigo un proceso de descentralización. Empero, para ser más precisos en la mención de dichas ventajas, aquí presentamos las más importantes. Estas son las siguientes:

- La principal ventaja de la descentralización se encuentra en el ámbito de la función asignativa que debe llevar a cabo un gobierno. Particularmente se concentra en los denominados bienes públicos locales, puesto que el gobierno descentralizado tiene la capacidad de entregar los niveles de bienes públicos más adecuados con las preferencias de los ciudadanos de cada jurisdicción. esto contribuye a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Dado que la mayor ventaja de la descentralización recae en la asignación de recursos para la provisión de bienes públicos locales, esto permite la aplicación del principio del beneficio como un criterio equitativo y eficiente para obtener el financiamiento de este gasto público.
- Generalmente, la demanda de bienes y servicios públicos difiere entre las regiones debido, fundamentalmente, a los diferentes niveles de ingresos entre éstas y hacia su interior. En consecuencia, la prestación de tales servicios debería también estar diferenciada, buscando en todo momento aprovechar las ventajas que tienen las jurisdicciones estatales respecto de la administración central, en materia de gestión pública.
- Se estima que los estados están en una mejor posición de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos, debido a la interrelación que existe entre los ciudadanos y los políticos al interior de cada región. Ello supone un mayor grado de control en cuanto a la ejecución de los programas.
- La equivalencia entre los gastos públicos y los impuestos recaudados en el ámbito estatal permite, por un lado, que los ciudadanos manifiesten de manera más precisa sus preferencias, ya que existe una interrelación mucho más estrecha entre éstos y las

jurisdicciones estatales y municipales. Por otro lado, el incentivo para la evasión tributaria se ve reducido ya que se perciben los beneficios del pago de impuestos de una manera más clara.

- La eficiencia de la administración estatal (menores costos de operación) resulta ser mayor que la de la administración central debido a que ésta requiere de una mayor infraestructura operativa que aquella.
- La observancia del desempeño de los servidores públicos locales por parte de los ciudadanos es más estrecha, lo que permite reducir las conductas discrecionales en cuanto a la toma de decisiones.
- El carácter autónomo de los gobiernos estatales y de los municipios obliga a la competencia por atraer factores productivos, para lo cual se ven obligados a mejorar el otorgamiento de los servicios públicos.
- Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuirá irremisiblemente a fortalecer el régimen democrático, al consolidar los medios por los cuales la ciudadanía expresa sus preferencias, y al incentivar la búsqueda del mejor otorgamiento de éstas.

### **1.8.2. PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

Si bien nos hemos concentrado en describir las influencias teóricas que definen la descentralización de la función asignativa, aceptando, con ello, la clasificación tradicional de las funciones económicas del sector público, debemos precisar que aún y cuando las restantes funciones (distribución y estabilización) se constriñen al margen de actuación de la jurisdicción federal, su desenvolvimiento no deja de presentar problemas u obstáculos para el proceso de descentralización. En vista de lo anterior, en los apartados siguientes

presentamos no sólo los problemas a los que se enfrenta la descentralización de la función asignativa, sino también aquellos inconvenientes que surgen directamente de las funciones de distribución y estabilización, y que desincentivan el proceso de descentralización.

#### 1.8.2.1. Problemas de Asignación

Como se recordará, al destacar los posibles beneficios de una descentralización fiscal se suponía que la asignación de ciertos bienes públicos tenía un carácter puramente regional. Sin embargo, ello puede representar un problema en la medida que éstos pueden beneficiar a aquellas personas que se encuentran fuera de la jurisdicción que los provee. La presencia de externalidades provoca una ineficiente asignación de ciertos bienes públicos en el ámbito federal, debido a que la jurisdicción encargada de ello sólo contempla los costos y los beneficios inmanentes a dicha asignación. Esto representa una ausencia de optimización en los montos socialmente requeridos de tales bienes públicos. Así, la existencia de externalidades puede derivar la suspensión de la asignación de algunos bienes públicos por parte de una jurisdicción, a consecuencia de que ésta perciba que tal proceso está siendo efectuado por otra.

Indudablemente, los efectos de las externalidades interjurisdiccionales se observan en la tributación. Si una jurisdicción descentralizada cuenta con la capacidad de establecer libremente su marco tributario, muy probablemente caerá en la tentación de exportar los impuestos hacia el ámbito de otras jurisdicciones. Así también, ello se puede presentar entre la región y la economía nacional, si es que la primera cuenta con recursos naturales o productos que lo pongan en una situación de monopolio.

Otro gran problema que enfrenta la descentralización fiscal es el de la migración. Partiendo del hecho de que las empresas y personas buscarán aquel marco fiscal que les permita

satisfacer óptimamente sus necesidades, ellas estarán dispuestas a emigrar hacia la jurisdicción en la que se tenga una carga impositiva moderada (la cual incentiva la inversión y el consumo) y una amplia asignación de bienes públicos. Tal situación provocaría a su vez dos tipos de problemas. Por una lado, si las jurisdicciones contaran con marcos fiscales independientes, cada una de ellas estaría siempre buscando atraer la inversión que requiere a través de una disminución en las tasas impositivas, ocasionando una competencia fiscal que derivaría una disminución absoluta del monto recaudado. Y, por otro lado, aquellas jurisdicciones que se vean afectadas por la migración deberán satisfacer las preferencias, en cuanto a bienes públicos, no sólo de su población sino de aquella población emigrante, la cual estará conformada por personas que no son susceptibles de ser sujetos de tributación, es decir, personas pobres, que por lo demás demandarán la asignación de bienes públicos.

#### 1.8.2.2. Problemas de Distribución

La opinión generalizada sobre la función distributiva gira en torno a que ésta debe permanecer con un carácter centralizado. Empero, esta opinión no es tan evidente debido a que el proceso descentralizador supone una rigurosa orientación hacia la satisfacción individual y un alto grado de transferencia de las políticas públicas. Esta situación será tanto más complicada cuanto más diversificado sea el ingreso entre las regiones de un país, ya que mientras en aquellas en las que se tenga un ingreso alto, la necesidad de bienes público se encontrará estable, no así en aquellas regiones en donde el ingreso sea bajo y en donde exista un mayor requerimiento de éstos.

En este sentido, existirá un mayor desequilibrio en aquellas jurisdicciones en las que existan programas más amplios de asistencia social, provocando una migración de los



estratos más bajos de otras jurisdicciones en donde tales programas sean poco integrales. Esto tendría como resultado una desigualdad social a escala nacional.

Tomando en cuenta el razonamiento anterior, resulta conveniente que el Gobierno Federal tome a su cargo la implantación de los programas de redistribución, con el afán de disminuir las desigualdades en el plano nacional, quedando la intervención del gobierno estatal como un elemento de complementariedad para poder satisfacer las necesidades particulares de la localidad.

### 1.8.2.3. Problemas de Estabilización

Teniendo claro que la única entidad que puede llevar a efecto la función de estabilización de manera eficiente es el gobierno central, es menester hacer mención de algunos de los efectos no deseados que pudiera traer consigo el proceso de descentralización de dicha función.

Primero, si bien el aumento de las transferencias del gobierno federal hacia los gobiernos estatales provoca el aumento del gasto local, también supone un aumento en el déficit público del Gobierno Federal. Más aún, si el mecanismo de transferencias no se encuentra sujeto a una reglamentación clara que promueva la eficiencia, el esfuerzo fiscal y la equidad en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos, esta función será menos efectiva si se delega al Gobierno Estatal.

Por otro lado, la delegación de alguna parte del gasto público hacia las jurisdicciones locales, incentiva la existencia de déficit presupuestales que se ven disminuidos vía el endeudamiento. Ello en demérito de las acciones macroeconómicas llevadas a cabo por el Gobierno Federal y del propio funcionamiento del Gobierno Estatal.

## **CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO**

En el marco de una organización política federada resulta indispensable la presencia de instituciones que rijan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. El arreglo institucional al que habrá de llegarse no sólo debe de poner de manifiesto la autogestión de cada nivel de gobierno, sino también el respeto irrestricto de la independencia política de cada uno de los integrantes de la Federación, con el ánimo de provocar relaciones armoniosas así entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los municipios, como entre las jurisdicciones estatales. En un país con diferencias tan marcadas como México, debe de surgir una conciencia democrática que resalte estas diferencias, pero no con el afán de remarcarlas aún más, sino con el propósito de integrar a las regiones sobre la base de sus cualidades económicas, e infundir un desarrollo regional que consienta la equidad en cuanto a la distribución de recursos fiscales.

Indudablemente, ante una transformación no sólo del tratamiento de las relaciones estrictamente fiscales entre los niveles de gobierno, sino también de propio sistema político, debe surgir la preocupación por reformar el institucionalismo que da sustento a tales relaciones, para que en último término pueda surgir un renovado federalismo y, con ello, una nueva perspectiva sobre las autonomías jurisdiccionales de cada uno de los integrantes de la Federación.

## **2.1. MARCO JURÍDICO DEL FEDERALISMO MEXICANO**

### **2.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “es la fuente originaria de todas las legislaciones que conforman el marco jurídico en materia impositiva en México y por consecuencia, regula la forma en que el Estado se procura los ingresos necesarios para cumplir con los fines que la misma Constitución le señala y con todas las funciones que de ellos se derivan”.<sup>42</sup> Es así como la Carta Magna es asumida como el máximo ordenamiento jurídico que rige el acontecer político, económico, social y fiscal en nuestro país. Es en ella (y a partir de ella) que se manifiestan los rasgos de la organización de estados y municipios soberanos.

#### **2.1.1.1. Sobre la Forma de Organización Política**

Según queda asentado, la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una “república, representativa, democrática, federal”, misma que estará integrada por “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, pero que en ningún momento habrán de apartarse de los preceptos de la Carta Magna (Art. 40).

El carácter representativo de esta República se ve plasmado en el hecho de que la soberanía del pueblo habrá de ejercerse por medio de los Poderes de la Unión, así como por los Poderes de los estados, en los términos que señalan tanto la Constitución Federal como las

---

<sup>42</sup> Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. pp. 232.

respectivas constituciones estatales, siempre y cuando éstas últimas no contravengan con el Pacto Federal (Art. 41).

La República mexicana tiene un carácter federativo en tanto que se encuentra conformada por los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal (Art. 43).

Con en afán de cohesionar y unificar las soberanías de los estados es menester la presencia de un ente supra-estatal. Los Poderes de la Unión serán, para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Art. 49).

La Ciudad de México será el Distrito Federal, “sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos” (Art. 44).

#### 2.1.1.2. Sobre la Normatividad Tributaria

Será obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (Art. 31, Frac. IV).

En contraparte, una de las facultades del Congreso de la Unión será “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto” (Art. 73, Frac. VII).

Las contribuciones que podrá imponer el Congreso serán sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales sobre los siguientes rubros: energía eléctrica, producción y

consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza. Sobre los rendimientos de estas contribuciones especiales, los Estados tendrán participación “en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” (Art. 73, Frac. XXIX).

La consolidación de los dos primeros últimos se ve plasmada en la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cumplirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior” (Art. 74, Frac. IV).

Finalmente, se afirma que será facultad privativa de la Federación “gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional” (Art. 131).

### 2.1.1.3. De los Estados Federados

En cuanto a la organización interna de los Estados se asienta que ellos “adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre” conforme a las bases siguientes (Art. 115):

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento<sup>43</sup> de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

---

<sup>43</sup> El Ayuntamiento es la corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio.

II. Los Municipios tendrán el carácter de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley;

III. Los Municipios, con la coparticipación de los Estados, tendrán a su cargo, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En aras de la búsqueda de la eficiencia en la prestación de dichos servicios, los Municipios de un mismo Estado podrán coordinarse y asociarse, previo acuerdo entre sus ayuntamientos.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Para el ejercicio del poder público al interior de cada Estado, éste se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quedando prohibida la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, así como tampoco se permitirá depositar el Legislativo en un solo individuo (Art. 116).

No obstante la soberanía de los Estados, la Carta Magna establece todos aquellos actos en los cuales no tienen ingerencia alguna. Estas prohibiciones son las siguientes (Art. 117):

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- III. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- IV. Prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- V. Gravar la circulación ni el consumo de artículos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales;

VI. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras;

VII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos; y

VIII. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

## **2.1.2. LEY GENERAL DE PLANEACIÓN**

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer lo siguiente (Art. 1):

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;



- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y sus programas; y
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y sus programas.

#### 2.1.2.1. Disposiciones Generales

La planeación del desarrollo de la Nación<sup>44</sup> habrá de contemplarse como un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, apeándose en todo momento a los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política. Para tales efectos la planeación deberá estar basada en los siguientes principios (Art. 2):

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el fortalecimiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece;
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

---

<sup>44</sup> Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. *Ley de Planeación, Capítulo Primero, Artículo 3.*

- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

#### 2.1.2.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática

En su carácter de diseñadora del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público habrá de tomar en cuenta las propuestas de las entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados (Art. 14, Frac. II). Además proyectará y coordinará la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales (Art. 14, Frac. III). Y, finalmente, elaborará los programas anuales globales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales<sup>45</sup> y especiales<sup>46</sup>, tomando en cuenta las propuestas de los respectivos gobiernos estatales (Art. 14, Frac. VI).

Por otra parte, le corresponde a dicha Secretaría proyectar y calcular los ingresos de la Federación, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas (Art. 15, Frac. II).

---

<sup>45</sup> Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. *Ley de Planeación, Cap. Cuarto, Art. 25.*

<sup>46</sup> Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. *Ley de Planeación, Capítulo Cuarto, Artículo 26.*

En cuanto al ámbito de acción de las dependencias de la Administración Pública Federal dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación establece que estarán a cargo de la elaboración de programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten los gobiernos de los estados (Art. 16, Frac. III), considerando en todo momento el ámbito territorial de las acciones previstas en dichos programas, a fin de procurar su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los estados (Art. 16, Frac. VI).

### 2.1.2.3. Coordinación

En atención al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que hubiera de requerirse para que dichos gobiernos, en el ámbito de sus jurisdicciones, coadyuve a la concreción de los mismos; y además, para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados –y, en su caso, por los municipios– pueda planearse de manera conjunta (Art. 33).

En este sentido, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas los siguientes ámbitos de actuación (Art. 34):

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV. La elaboración de los programas regionales; y
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

### **2.1.3. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

La Ley Ingresos “determina el marco legal en el que se sustentará la política de ingresos del gobierno para un ejercicio fiscal”; y en ella se establecen “las metas en materia de recaudación, las tasas aplicables para los distintos impuestos, los estímulos fiscales, así como los plazos y criterios de pago”.<sup>47</sup>

Debido al carácter temporal de esta Ley –su vigencia es de solo un año– nos habremos de limitar a señalar su estructura básica dado que resulta de mayor conveniencia para los fines del presente capítulo.

#### **2.1.3.1. De los Ingresos y Endeudamiento Público**

En su Artículo 1º, la Ley de Ingresos de la Federación establece los recursos que, para el ejercicio fiscal de que se trate, percibirá la Federación por los siguientes conceptos:

##### **A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

- I. Impuestos. Aquellos ingresos que habrá de percibir el Gobierno Federal por los gravámenes sobre la renta, al activo, al valor agregado, sobre producción y servicios (bebidas con contenido alcohólico y cervezas; tabacos labrados; aguas,

---

<sup>47</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit. pp. 236.

refrescos y sus concentrados), sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, sobre servicios de interés público cuyo ofrecimiento provenga de empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, a los rendimientos petroleros, al comercio exterior y accesorios.

II. Contribuciones de mejoras.<sup>48</sup> Todos aquellos recursos que por concepto de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica perciba el Gobierno Federal.

III. Derechos.<sup>49</sup> Los recursos obtenidos por el ofrecimiento de servicios, en función de derecho público, por parte de las Secretarías de Estado; por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Economía, de Comunicaciones y Transportes, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; por derechos sobre la extracción de petróleo, por el derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, por el derecho adicional sobre la extracción de petróleo, y por derecho sobre hidrocarburos.

IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago (ADEFAS).

V. Productos.<sup>50</sup> Por los ingresos percibidos por la contraprestación por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público; derivados del uso,

---

<sup>48</sup> Son contribuciones de mejoras las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. *Código Fiscal de la Federación, Título Primero, Artículo 2, Fracción III.*

<sup>49</sup> Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. *Código Fiscal de la Federación, Título Primero, Artículo 2, Fracción IV.*

<sup>50</sup> Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. *Código Fiscal de la Federación, Título Primero, Artículo 3.*

aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado (explotación de tierras y aguas; aprovechamiento de tierras, locales y construcciones, enajenación de bienes; intereses de valores, créditos y bonos, y utilidades).

VI. Aprovechamientos.<sup>51</sup> Por la aplicación de multas, indemnizaciones y reintegros; provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica; por las participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación; por las participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación; por las aportaciones de los Estados, Municipios y participaciones para el servicio del Sistema Escolar Federalizado; por la cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación; por la cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas; por el 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud; por las participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica; por las participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos; por las regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras; por las aportaciones de contratistas de obras públicas; por los aprovechamientos destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal; por las cuotas compensatorias; provenientes de los hospitales

---

<sup>51</sup> Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. *Código Fiscal de la Federación, Título Primero, Artículo 31.*

militares; por las participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas en la Ley Federal del Derecho de Autor; por las recuperaciones de capital; provenientes de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal; por los rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios; provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras; por las acciones no comprendidas anteriormente provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.

**B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS**

VII. Ingresos de organismos y empresas. Por los ingresos propios de los organismos y las empresas Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad; Luz y Fuerza del Centro; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

VIII. Aportaciones de seguridad social.<sup>52</sup> Por los ingresos provenientes de las aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; por las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores; por las cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones; por las cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los trabajadores; por las cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

---

<sup>52</sup> Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. *Código Fiscal de la Federación, Título Primero, Artículo 2, Fracción II.*

C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO

IX. Ingresos derivados de financiamiento. Por todos aquellos ingresos obtenidos por endeudamiento neto del Gobierno Federal (interno y externo); por otro tipo de financiamiento, y por el superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta).

También en éste Artículo se hace mención de la estimación de la recaudación federal participable que, como producto de los ingresos fiscales, se obtendrá en el ejercicio fiscal de que se trate.

Asimismo se autoriza al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, a contratar y ejercer empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate, y en tanto no sobrepase el monto de endeudamiento interno neto autorizado por el Congreso de la Unión. Además, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre y cuando éste sea destinado a disminuir la deuda pública externa (Art. 2).



## **2.1.4. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación tiene como objeto regular la revisión de la Cuenta Pública<sup>53</sup> y su Fiscalización Superior (Art. 1).

### **2.1.4.1. De la Fiscalización de los Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares**

Para los efectos de la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y los Municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, dentro de los márgenes de sus respectivas jurisdicciones, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno (Art. 33).

Asimismo, cuando el Estado, en su Hacienda Pública Federal, se viera afectada por alguna acción atribuible a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, será la Auditoría Superior de la Federación la encargada de fincar a los responsables las sanciones e indemnizaciones correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar (Art. 35).

---

<sup>53</sup> Para lo efectos de esta Ley se entenderá como Cuenta Pública el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. *Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Artículo 2, Fracción VIII.*

## **2.1.5. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”<sup>54</sup>

### **2.1.5.1. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los Ingresos Federales**

El conducto por el cual tendrán participación los integrantes de la Federación en los ingresos públicos federales será el Fondo General de Participaciones, constituido por el 20% de la recaudación federal participable del ejercicio fiscal de que se trate. Esta última habrá de constituirse por todos los impuestos obtenidos por la federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, deduciendo la parte correspondiente al total de devoluciones por dichos conceptos. Así también se excluirán de aquella los siguientes conceptos (Art. 2):

- Los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados;
- El impuesto del 2% de las demás exportaciones;
- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo;
- Los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa contraídos entre la Federación y los Estados;

---

<sup>54</sup> Ley de Coordinación Fiscal Cáp. 1, Art. 1.

- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos;
- La parte correspondiente al impuesto sobre producción y servicios en que participen las entidades;
- La parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que las entidades hayan incorporado al Registro Federal de Contribuyentes;
- El excedente de los ingresos que haya obtenido la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos obtenidos en premios o sorteos.

La distribución del Fondo General de Participaciones entre los integrantes de la Federación, se llevará a cabo sobre la base de las siguientes proporciones (Art. 2):

- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate;
- II. El 45.17% conforme al coeficiente de participación; y
- III. El 9.66% en proporción inversa a las participaciones obtenidas por cada entidad en I y II.

Por su parte, las participaciones que perciban los Municipios, se repartirán de la siguiente manera (Art. 2-A):

- I. 0.136% de lo obtenido por la recaudación federal participable se destinará a aquellos municipios colindantes con las regiones fronterizas o los litorales por los que se realice comercio internacional, siempre y cuando la entidad federativa de que se trate haya celebrado convenio con la Federación en materia de vigilancia de introducción ilegal de mercancías al territorio nacional. Dicho porcentaje se distribuirá entre los Municipios mediante la aplicación del coeficiente de participación, conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = \frac{Bi}{TB}$$

Donde:

- CCiT: Coeficiente de participación de los Municipios colindantes "i" para el ejercicio fiscal de que se trate.
- TB: Suma de Bi.
- i: Cada entidad.
- Bi = [(CCiT- 1) ( IPDAiT- 1)] / IPDAiT- 2

Donde

- CCiT-1: Coeficiente de participación del Municipio i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
- IPDAiT-1: Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- IPDAiT-2: Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

II. 3.17% de lo obtenido por el derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con las regiones por las que se realice la salida de los productos del petróleo; y

III. 1% de la recaudación federal participable, que se distribuirá en la forma siguiente:

- a) El 16.8% tendrá como propósito la formación del Fondo de Fomento Municipal;
- b) El 83.2% servirá para incrementar el Fondo de Fomento Municipal, y sólo se destinará a aquellas entidades que se coordinen en materia de derechos.

El mencionado Fondo se distribuirá entre los Municipios con base en el coeficiente de participación, a través de la siguiente fórmula:

$$CE_i^i = \frac{A^i}{TA}$$

Donde:

- CE<sup>i</sup>: Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.
- TA: Suma A<sup>i</sup>.

- i: Cada entidad.
- $A^i : \frac{(CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}^i}$
- $CE_{t-1}^i$ : Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.
- $IPDA_{t-1}^i$ : Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $IPDA_{t-2}^i$ : Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Ahora bien, la distribución de la cantidad que representa el 45.17% del Fondo General de Participaciones, vinculada al coeficiente de participación, se realizará utilizando la siguiente fórmula (Art. 3):

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Donde

- $CP_t^i$ : Coeficiente de participación de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.
- TB: Suma de  $B^i$ .
- i: Cada entidad federativa.
- $B^i : \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i}$
- $CP_{t-1}^i$ : Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
- $IA_{t-1}^i$ : Impuestos asignables<sup>55</sup> de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
- $IA_{t-2}^i$ : Impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Ahora, en lo referente a la recaudación obtenida del impuesto especial sobre producción y servicios, su distribución entre aquellas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se llevará a efecto conforme a las siguientes proporciones (Art. 3-A):

<sup>55</sup> Los impuestos asignables a los que se hace referencia son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

I. El 20% de la recaudación si el gravamen se aplica a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Habría que aclarar que “esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional [...]”

Adicionalmente, y con independencia de las participaciones arriba mencionadas, se crearán dos reservas que tendrán las características siguientes (Art. 4):

- a. Una reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable, para el ejercicio fiscal de que se trate. La mayor proporción de dicha reserva (90%) se distribuirá entre las entidades de manera mensual, en tanto que el resto (10%) se entregará al final del ejercicio fiscal. El propósito de esta reserva será apoyar a aquellas entidades cuya participación total en el Fondo General y en el Fondo de Fomento Municipal no hubiera alcanzado el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del ejercicio de que se trate, respecto del año 1990.

La distribución de la reserva de contingencia se hará comenzando por la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hasta aquella que tenga el mayor coeficiente, hasta agotarse. Tal coeficiente será aquel que resulte de dividir las participaciones efectivas percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas durante el ejercicio de que se trate.

De la cantidad resultante de esta reserva, cada entidad participará a sus municipios con, al menos, una cantidad equivalente a la proporción percibida por concepto de participaciones a sus municipios.

- b. Una reserva de compensación que tendrá como objetivo resarcir los efectos de cambios en la fórmula de participaciones. Esta reserva se conformará con el restante 1% del 9.66% la recaudación federal participable, así como del porcentaje (83.2%) destinado a incrementar el Fondo de Fomento Municipal.

El monto de afectación se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido a cada entidad, las participaciones efectivamente recibidas durante el ejercicio fiscal de que se trate. Su distribución se hará principiando por la entidad menos afectada hasta llegar a la de mayor afectación, hasta agotarse.

El cálculo del Fondo General de Participaciones se hará, de manera provisional, cada mes tomando como referencia la recaudación federal participable del mes inmediato anterior.

Resulta importante mencionar que las participaciones que correspondan a los Estados y Municipios son inembargables; no pueden dedicarse a fines específicos, ni ser retenidas en ningún momento, a excepción de los montos dedicados al pago de obligaciones contraídas por las entidades y Municipios, siempre y cuando estén inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades y Municipios y cuya amortización sea autorizada por las legislaturas locales, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de personas físicas o morales que tengan nacionalidad mexicana. El pago de dichas obligaciones se efectuará en detrimento de las participaciones de las Entidades y Municipios, de acuerdo a las disposiciones locales en materia de deuda (Art. 9).

### 2.1.5.2. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Para que las Entidades se hagan acreedoras a los beneficios derivados de la Ley de Coordinación Fiscal, deberán adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que deberá ser aprobado por la legislatura de la Entidad de que se trate. La adhesión deberá ser integral y no sólo para un determinado gravamen.

Aquellas entidades que opten por no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán en los impuestos a que se refiere el Inciso 5º, de la Fracción XXIX, del Artículo 73 constitucional (Art. 10).

Aquellas entidades que opten por coordinarse en materia de derechos deberán anular los derechos por los siguientes conceptos (Art. 10-A):

- I. Concesiones, permisos o autorizaciones, o bien, obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:
  - a. Licencias de construcción.
  - b. Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
  - c. Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
  - d. Licencias para conducir vehículos.
  - e. Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.



- f. Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
  - g. Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
- II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:
- a. Registro Civil.
  - b. Registro de la propiedad y el comercio.
- III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semi-fijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.
- IV. Actos de inspección y vigilancia.

Lo antes expuesto no limita, en ningún momento, la facultad de los Estados y Municipios de requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Empero, las actividades que no se incluyen como permisibles para la autorización de los Estados y Municipios se encuentran carentes de todo tipo de cobro.

En caso de que alguna Entidad adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contravenga lo dispuesto en los Artículos 73, Fracción XXIX; 117, Fracciones IV a VII y

IX o 118, Fracción I de la Constitución Política, o que incumpla lo establecido en los convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se hará acreedora, por parte de ésta, a una disminución de sus participaciones en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que se le hubiere otorgado. Los montos en los que se reduzcan las participaciones de una entidad, por lo previsto anteriormente, serán destinados a aumentar el Fondo General de Participaciones para el año inmediato posterior (Art. 11).

Aquellas personas que resultaran afectadas por la aplicación de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de las de adquisición de inmuebles podrán presentar un recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este recurso podrá ser presentado por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para ello, los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes (Art. 11-A).

#### 2.1.5.3. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación

Los gobiernos de los Estados y el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrán celebrar convenios en materia de administración de ingresos federales, mismos que tratarán sobre el Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración. Estas funciones serán ejercidas por las autoridades fiscales de los Estados o de los Municipios, cuando así se convenga (Art. 13).

En todo momento será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de fijar los criterios generales de interpretación y aplicaciones de las normas fiscales y de las reglas de colaboración administrativa dispuestas en los convenios respectivos (Art. 14).

Cuando las entidades tengan la facultad de recaudar impuestos federales –previo acuerdo con la Secretaría de Hacienda– deberán entregarlos directamente a la Secretaría de Hacienda y habrán de rendir cuenta pormenorizada de su recaudación. Cuando exista coordinación en materia de tenencia o uso de vehículos o de automóviles nuevos entre la Secretaría de Hacienda y los gobiernos estatales, éstos deberán rendir cuenta comprobada del total de su recaudación. Cuando así no lo hicieren, en plazo y términos, el gobierno estatal de que se tratare deberá pagar intereses a la tasa que establezca el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones (Art. 15).

#### 2.1.5.4. De los Organismos en Materia de Tributación

Tanto el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, como los gobiernos de lo estados, a través de sus órganos hacendarios, confluirán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante los siguientes organismos (Art. 16):

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas;
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales serán las siguientes (Art. 19):

- I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

- II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.
- III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se enumeran a continuación (Art. 21):

- I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de sus actividades y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación,

liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

- V. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

El Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), con su carácter de organismo público autónomo, efectuará las siguientes funciones (Art. 22):

- I. Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.
- II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
- IV. Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- VIII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Finalmente, la Junta de Coordinación Fiscal se integrará por los representantes que designen la Secretaría de Hacienda y los integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (Art. 24).

### 2.1.5.5. De los Fondos de Aportaciones Federales

Independientemente de lo establecido en relación a las participaciones de las Entidades en la recaudación federal participable, la Ley de Coordinación Fiscal contempla la transferencia de aportaciones federales hacia los Estados, el Distrito Federal y, en su caso, a los Municipios. La particularidad de dichas aportaciones es que su gasto se encuentra condicionado al cumplimiento de determinados objetivos que de manera global se pueden organizar en los siguientes Fondos (Art. 25):

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal habrá de determinarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, sólo a partir de las siguientes consideraciones (Art. 27):

1. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal utilizado para el cálculo de los recursos presupuestarios transferidos a los estados con motivo de los Acuerdos respectivos.

2. Los recursos que por concepto de dicho Fondo hayan obtenido las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en que se presupueste, adicionando lo siguiente:
  - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
  - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
  - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Por su parte, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se integrará exclusivamente a partir de las siguientes consideraciones (Art. 30):

1. El inventario de infraestructura médica y de las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
2. Los recursos que por concepto de dicho Fondo hayan obtenido las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales;

3. Los recursos que por concepto de dicho Fondo hayan obtenido las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en que se presupueste, para cubrir el gasto de operación y de inversión; y
4. Otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

Las aportaciones federales que reciban los Estados y Municipios por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros (Art. 33):

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y
2. Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Tratándose de los Municipios, cada uno de ellos podrá disponer de hasta un 2% de los recursos del Fondo para la realización de un programa de desarrollo institucional. Dicho programa será aprobado por los tres niveles de poder.

Ahora, tanto los Estados como los Municipios podrán disponer de hasta un 3% del Fondo, respectivamente, para ser dirigidos a cubrir gastos indirectos derivados de la realización de las obras, inmanentes a dicho Fondo. Para ello, los Estados y Municipios de que se traten deberán contemplar las siguientes acciones:



- a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- c) Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- d) Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
- e) Procurar que las obras que realicen con los recursos del Fondo sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

La distribución que habrá de efectuar el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, del Fondo entre los Estados, se llevará a efecto considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos (Art. 34):

$$IGP_j = P_{j1}B_1 + P_{j2}B_2 + P_{j3}B_3 + P_{j4}B_4 + P_{j5}B_5$$

Donde:

- $P_{jw}$  : Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica “w” para el hogar “j” en estudio;
- $b_1, \dots, b_5$  : Ponderador asociado a la necesidad básica “w”;
- $j$  : Hogar en estudio.

La formula anterior representa el Índice Global de Pobreza de un hogar,  $IGP_j$ , el cual se conforma con las brechas  $P_{j1}, \dots, P_{j5}$  de las necesidades básicas que a continuación se

enumerarán. Los ponderadores de cada una de las brechas son  $b_1 = 0.4616$ ,  $b_2 = 0.1250$ ,  $b_3 = 0.2386$ ,  $b_4 = 0.0608$  y  $b_5 = 0.1140$ , respectivamente.

Las necesidades básicas son las siguientes:

- $w_1$ : Ingreso per cápita del hogar;
- $w_2$ : Nivel educativo promedio por hogar;
- $w_3$ : Disponibilidad de espacio de la vivienda;
- $w_4$ : Disponibilidad de drenaje; y
- $w_5$ : Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Para cada hogar habrán de estimarse cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w}$$

Donde:

- $Z_w$ : Norma establecida para la necesidad básica “w”;
- $X_{jw}$ : Valor observado en cada hogar “j”, para la necesidad básica “w”.

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de  $-0.5$  a  $1$ .

Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo.

Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre  $0$  y  $1$ , que son aquellos en situación de pobreza extrema.

El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = (IGP_j) T_j$$

Donde:

- $MCH_j$  : Masa Carencial del Hogar “j”;
- $T_j$ : Número de miembros en el hogar “j” en pobreza extrema.

Al sumar el valor de  $MCH_j$  para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

Donde:

- $MCE_k$  : Masa Carencial del Estado “k”;
- $MCH_{jk}$  : Masa Carencial del Hogar “j” en pobreza extrema en el Estado “k”; y
- $jk$ : Número total de hogares pobres extremos en el Estado “k”.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} (100)$$

Donde:

- $PE_k$  : Participación porcentual del Estado “k”;
- $MCE_k$  : Masa Carencial del Estado “k”; y
- $MCN$ : Masa Carencial Nacional.

Con una formulación similar, los Estados distribuirán entre sus Municipios los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Por su parte, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal se determinará, para cada ejercicio fiscal de que se

trate, en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para referencia, a los siguientes porcentajes (Art. 36):

- a) 2.35% de la recaudación federal participable, para los Estados y sus Municipios; y
- b) 0.2123% al Distrito Federal sus Demarcaciones Territoriales.

En lo que respecta al Fondo de Aportaciones Múltiples, éste se determinará en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de que se trate, por un monto equivalente, sólo para efecto de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable (Art. 39). Los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria (Art. 40).

La distribución de dicho Fondo se hará en base a las asignaciones y reglas que establezca en Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 41).

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos habrá de determinarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, sólo a partir de las siguientes consideraciones (Art. 43):

1. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
2. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades

Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que con cargo a las previsiones del Fondo se hubieran autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate;
- b) El importe que resultara de la aplicación de las previsiones antes citadas;
- c) Los gastos de operación distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas; y
- d) Para el caso de los servicios para la educación de adultos, su parte correspondiente del Fondo habrá de distribuirse obedeciendo a formulaciones que consideren prioridades específicas y estratégicas. Dichas formulaciones deberán ser publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a los ingresos federales que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación será la encargada de formular a la Secretaría de Hacienda una propuesta de integración. Su distribución se hará atendiendo a los diferentes rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Art. 44).

Cabe destacar que todas las aportaciones integradas en los Fondos antes descritos serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en esta Ley.

El control y supervisión del manejo de estos recursos quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican (Art. 46):

1. Desde el inicio del proceso presupuestario, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;
2. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda;
3. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,
4. La Fiscalía Superior de la Federación de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales.

## **CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

La consecución del proceso descentralizador en México ha importado grandes transformaciones, no sólo en lo concerniente al aspecto fiscal, sino en lo político, lo económico, e incluso, en lo social. Sin embargo, al contemplar, *in abstracto*, las políticas encaminadas a eliminar el carácter centralizado de la administración pública, podemos concluir que éstas han tendido hacia la parcialidad, ya que, por ejemplo, en el caso de la descentralización del sistema educativo, la delegación de algunas facultades y responsabilidades hacia la esfera estatal no han sido acompañadas de la reasignación de potestades tributarias que permitan un financiamiento eficiente de las mismas. Por otro lado, el discurso oficial que enmarca al proceso descentralizador, en la práctica, se ha reducido a una simple desconcentración de funciones. Por ello, no sobra decir que en vista de la inercia descentralizadora en la que se encuentra el país, las medidas, las políticas, los participantes y los procesos deben encaminarse por el sendero de la consolidación de una verdadera descentralización fiscal, y del fortalecimiento del Federalismo, que permita arribar a un estadio de libre confluencia de los niveles de gobierno, del reconocimiento pragmático de la soberanía de los integrantes de la Federación y de la conformación de un sistema fiscal acorde a las necesidades de desarrollo del país. En vista de lo anterior, nos permitiremos iniciar este capítulo haciendo una breve revisión de los acontecimientos

históricos que condicionaron la instauración del sistema federal, bajo la tesis de que es precisamente éste la referencia obligada para poder adentrarse en un análisis que verse sobre el reciente proceso de descentralización fiscal en nuestro país. La formulación de esta tesis parte de la distinción entre el concepto de Federalismo y Descentralización. De manera muy precisa, el concepto de Federalismo hace referencia al acuerdo por medio del cual diversas soberanías deciden conjuntarse bajo una misma estructura gubernativa, con instituciones y organismos comunes, que conduzca los esfuerzos para la consecución de las problemáticas comunes. Por su parte el concepto de descentralización, como ya se ha mencionado, evoca la delegación de facultades de toma de decisiones, desde la esfera federal hacia las jurisdicciones estatales. La diferencia entre uno y otro concepto radica en que el primero de ellos deja indefinido el grado competencial en el cual las jurisdicciones estatales podrán adquirir un carácter independiente, frente a la toma de decisiones del Gobierno Federal; en tanto, la descentralización resalta la necesidad de asentar con absoluta precisión las delimitaciones jurisdiccionales que cada nivel de gobierno deba tener, al momento de la toma de decisiones. Es así como un concepto complementa al otro, ya que es a partir del análisis del sistema de organización política federal que se puede hablar de una política de descentralización que permita instaurar una forma de relación menos hegemónica entre la Federación y sus integrantes, tomando en cuenta los preceptos federalistas.



### **3.1. EL FEDERALISMO COMO FUNDAMENTO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

#### **3.1.1. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

La conformación, la instauración y la consolidación son momentos por los que ha tenido que pasar el sistema federal mexicano para poder arribar al estadio en el que hoy se encuentra. De manera muy general, podemos relacionar estos momentos con tres sucesos históricos de indudable relevancia para la comprensión de nuestro sistema político-social, a saber: la Independencia, la Reforma y la Revolución, siendo cada uno de estos el origen respectivo de la Carta Magna de 1824, de la de 1857 y de la de 1917.

La importancia de tales momentos, para el arribo al sistema federal que actualmente subsiste, se contempla en pleno si tomamos en cuenta que en los intermedios se presentaron intentos por restaurar el centralismo como forma de gobierno.

Si bien aún en la actualidad persiste la polémica de cuáles fueron las motivaciones que dieron origen al sistema federal –las hipótesis van desde aquellas que afirman que el origen se encuentra en la Constitución de Cádiz, con la creación de las diputaciones provinciales, hasta las que afirman que los antecedentes del sistema federal se remontan hasta los pactos entre los territorios más poderosos de la era pre colonial, pasando por la afirmación de que la Constitución del 24 no es más que una burda copia de la respectiva de los Estados Unidos de América.<sup>56</sup> En vista de que no es el propósito del presente trabajo indagar tales

---

<sup>56</sup> Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

orígenes, nos limitaremos a adoptar la idea de que el Federalismo inicia, al menos *de jure*, con la promulgación de la Carta Magna de 1824.<sup>57</sup>

Sobre las variadas ideas que se vierten sobre el origen del Federalismo en México, sólo resta apuntar que el ideal de instaurar en México un sistema federal, que resarciera las consecuencias emanadas de los vicios de la época colonial, tuvo influencias ideológicas del exterior. Empero, la necesidad y el fundamento práctico de instaurar un sistema que contratendiera al centralismo colonial surge de la propia experiencia de los mexicanos, y es así como se consolida el sistema federal. No obstante existen estudiosos del tema que afirman que en México surge el federalismo como un efecto de imitación del sistema norteamericano. En tal sentido Benjamín Retchkiman sostiene lo siguiente:

Pese a la lucha entre conservadores y liberales y del apoyo de los unos al centralismo y el federalismo de los últimos, el esquema político mexicano estaba dirigido a la consecución de un gobierno unitario todopoderoso, y la existencia de estados libres y soberanos –paradigma del federalismo– se encuadra dentro de los intentos –fallidos– de importar una forma de Estado occidental con parlamento, democracia y por añadidura federalismo, el que más bien se trata de contrabandear de Estados Unidos, porque el éxito de ese país se liga inexorablemente con la forma de Estado federal.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> Retchkiman, Benjamín. *Estado Federalismo y Concentración en México*, en Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (Coord.). El federalismo y la coordinación fiscal. Instituto de Investigaciones Fiscales, UNAM, México, 1981. pp. 13.

Sin intentar disminuir la valía de esta afirmación –puesto que indudablemente la Constitución Norteamericana influenció, en algún grado, las nociones federalistas, se pueden ubicar algunos hechos que apoyaron la germinación de la idea federalista en nuestro país, y que están estrechamente relacionados con el acontecer político de la colonia, y que, precisamente, se originan ya en la antesala de la culminación del régimen colonial español. Básicamente, éstos son los siguientes:<sup>59</sup> a) la implementación del sistema de intendencias, en el cual se percibe la influencia francesa, complementada por las llamadas provincias internas; b) la influencia de los ayuntamientos que al momento de la Independencia cierran filas en contra de la invasión napoleónica, reclaman su autonomía y encabezan los primeros movimientos liberadores; y c) la creación de las diputaciones provinciales, con base en las intendencias, concebida por la Constitución de Cádiz de 1812. De este modo, la descentralización política de aquel momento, corolario del federalismo, arranca en la actividad de las intendencias, se consuma con los cabildos y se consolida con la aparición de las diputaciones provinciales.

No obstante la importancia de las condiciones internas que propiciaron la conformación de un sistema federal en nuestro país, también se agregan circunstancias externas que le dieron el sustento ideológico a esta empresa. En un primer momento, se observa la influencia que tuvieron las instituciones constitucionales norteamericanas, las cuales gozaban de gran prestigio entre los constituyentes, con Ramos Arizpe a la cabeza. Adicionalmente, el movimiento liberal europeo causó un fuerte impacto ideológico entre aquellos hombres que buscaban implantar un régimen basado en las ideas de la descentralización política y la democracia.

---

<sup>59</sup> Valencia Carmona, Salvador. *En torno al Federalismo mexicano*, en Valadés, Diego y Antonio María Hernández. Estudios sobre Federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003.

### 3.1.1.1. La Independencia

Una vez consumada la Independencia de México la mayor parte de las provincias mexicanas pidieron que la nueva Nación adoptara la forma de Estado Federal. Este pronunciamiento se da en el marco del Congreso Constituyente que tiene lugar en la Ciudad de México en 1822. En tal entorno, surge con mayor ímpetu la idea federal como un medio para cortar de tajo cualquier remanente del sistema centralista colonial, dotando a las provincias de mayores libertades no sólo políticas, sino financieras, apoyándose en la idea de que la noción federalista “en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la Federación, rueda siempre sobre un solo eje y se mueve por un resorte común.”<sup>60</sup>

Sin embargo, todavía persistía entre algunos sectores de la sociedad la preocupación por la transformación tan radical que amenazaba con su consolidación. En este sentido, se manifiestan las consecuencias negativas de tomar como modelo al sistema norteamericano e implantar, sin reparo alguno, los preceptos que viabilizaron la conformación de éste al caso mexicano, pues se tenía la idea de que “federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron evitar con esa Federación.”<sup>61</sup>

Así, tras varios tropiezos y arduas batallas ideológicas (y por supuesto, tras una larga batalla armada por la obtención de la independencia de la Nueva España) se consagran, de manera todavía muy precaria, los fundamentos del Federalismo, en la Carta Magna de 1824. Entre las disposiciones de la recién promulgada Constitución Política destacan las siguientes:<sup>62</sup>

- La soberanía reside esencialmente en la Nación.

<sup>60</sup> Sánchez, Prisciliano. *El Pacto Federal en el Anáhuac*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 42, México, 1962. pp. 1154.

<sup>61</sup> Teresa de Mier, Fray Servando. *Profecías sobre la Federación Mexicana*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 48, México, 1962. pp. 724.

<sup>62</sup> González, Gerardo. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Mimeo.

- Se constituye una República representativa, popular, federal.
- Se crean los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.
- Se establece la libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Se prevé que el Congreso estará integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores.
- Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la figura de Vicepresidente.

Cabe resaltar que como producto de la ausencia en el acta constitutiva de delimitaciones jurisdiccionales precisas en materia de establecimiento de contribuciones, se presentó algo que hasta nuestros días persiste en el sistema fiscal mexicano, a saber: la coincidencia impositiva. Esto significa que resultaba posible que más de un nivel de gobierno gravara un mismo objeto imponible. Como solución a esta ausencia de delimitaciones de facultades impositivas, se promulga en agosto de 1824 la Ley de Clasificación de Rentas, con la cual se distribuían las competencias fiscales. Con la entrada en vigor de la Constitución, se conservó también la coincidencia impositiva.<sup>63</sup>

Tras el incipiente éxito de los partidarios de la idea federal, se presenta un nuevo revés para la consolidación del Federalismo. En enero de 1835, con Antonio López de Santa Anna a la cabeza del gobierno por segunda ocasión, se inician los trabajos para crear las Bases para una Nueva Constitución conocidas como Las Siete Leyes, cuyo único propósito era cancelar permanentemente los preceptos federalistas de la Constitución del 24. La primera

---

<sup>63</sup> Cfr. Gil Valdivia, Gerardo. *El federalismo y la coordinación fiscal en México*, en Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (Coord.), *El federalismo y la coordinación fiscal. México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

de estas leyes se promulga en diciembre de 1835; la segunda, en abril de 1836 y las restantes en diciembre del mismo año.<sup>64</sup>

Con esta nueva normatividad se dividía al país en Departamentos, éstos en Distritos y, a su vez, los Distritos en Partidos. La disposición más relevante, por su interés centralista, es aquella que fija el periodo presidencial en ocho años y que establece el Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante dios, con atribuciones para declarar la nulidad de una ley o decreto y la clausura del Congreso.<sup>65</sup>

En materia fiscal, durante este periodo, se presentó la centralización de las rentas. Las juntas departamentales contaban con la facultad de promulgar leyes fiscales, además de atribuciones para examinar y probar las cuentas de recaudación e inversión de sus propias jurisdicciones. Adicionalmente, siguió vigente el impuesto alcabalarario que coartaba toda actividad comercial.<sup>66</sup>

### 3.1.1.2. La Reforma

Las trifulcas entre centralistas y federalistas no concluyeron, aún y cuando su pronta unión ideológica se presentaba como la única solución para mantener la cohesión del país, ante la inesperada separación del Territorio de Texas y las claras pretensiones de separación de Yucatán, sin mencionar las persistentes amenazas de invasión extranjera.

En medio de tal situación, en abril de 1842 el Congreso formula un proyecto para el establecimiento de una nueva Constitución, proponiendo un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de minorías. Esto provocó el descontento de la representación conservadora, suscitándose nuevos

---

<sup>64</sup> Cfr. A. González, Gerardo. Op. Cit.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Cfr. Gil Valdivia, Gerardo. Op. Cit.

enfrentamientos que provocaron la disolución del Congreso. Será sólo hasta junio de 1843 cuando sea sancionada la nueva Carta Magna que llevaría por nombre Bases Orgánicas de la República Mexicana.

En estas Bases, cuya efímera duración sólo fue de tres años, se reiteró la independencia del país ante cualquier Nación extranjera, se asentó que la forma de organización política será la República Centralista, y se suprimió el Supremo Poder Conservador encabezado por Santa Anna. Así también se instaura la pena de muerte y se restringe la libertad de imprenta, además de reiterarse la primacía de la religión católica.

El aspecto fiscal destaca por la disposición que dividía las rentas en generales y particulares. La norma precedente, emitida en agosto de 1845, asignaba las contribuciones directas a los departamentos, así como una proporción de los ingresos del gobierno central.<sup>67</sup>

El entorno externo no era muy halagüeño para la conformación de un Estado federado, ya que la guerra contra Estados Unidos impedía abocarse totalmente a este tema. Empero, en mayo de 1847, en pleno Congreso Extraordinario Constituyente, se aprueba el Acta Constitutiva y de Reformas. De esta manera se reestablecía, de manera formal, el Federalismo en nuestro país, puesto que los preceptos constitutivos del 24 habían sido retomados en oposición a las Bases Orgánicas del 46, no sin agregar algunas modificaciones conducentes a evitar nuevos conflictos partidistas, como por ejemplo, aquel que delimitaba las acciones de los Poderes a lo dispuesto de manera estricta en la propia Constitución. Asimismo, se adicionan las garantías individuales para todos los habitantes de la República, se suprime la figura de Vicepresidente y se adoptan mecanismos directos para la elección de diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

Suprema Corte. También, se faculta al Congreso a anular aquellas leyes de los miembros federados que implicasen cualquier acción que contravenga al pacto federal.

En cuanto a la parte fiscal, se optó por otorgar determinadas fuentes impositivas exclusivas para la Federación y delegar la potestad de las demás a los Estados, tal y como lo disponía la Ley de Clasificación de Rentas de 1846, con la novedad de que ahora era la Federación la encargada de recaudar los tributos directos que gravaban a los bienes muebles, lo cual refleja la precariedad de las finanzas federales, ya que tradicionalmente correspondía su cobro a los Estados.<sup>68</sup>

Tras una aparente estabilidad de la vida política del país que se prolonga por más de diez años, surge un nuevo movimiento armado encabezado por Juan Álvarez, y cuyo final se refleja en el Plan de Ayutla, en el que se desconoce el mandato de Santa Anna y se convoca a un Congreso Extraordinario en febrero de 1856.<sup>69</sup> Un año más tarde es sancionada y jurada por el Congreso y el presidente Ignacio Comonfort, respectivamente.

“Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”<sup>70</sup> señala la nueva Constitución, y entre sus preceptos destacan el mantenimiento del Federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que serán beneficiarios del derecho a voto aquellos ciudadanos varones que cuenten con 18 años cumplidos si son casados, y con 21 si no lo son.

A diferencia de los anteriores constitutivos, en el de 1857 no se efectuó la división de las potestades impositivas entre la Federación y los Estados y en su lugar sólo se estableció que sería el Congreso Federal el único facultado para expedir aranceles sobre el comercio

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> A. González, Gerardo. *Op. Cit.*

<sup>70</sup> *Apud. Ibíd.*



exterior, así como también para impedir cualquier tipo de restricción al comercio interestatal. Finalmente, también se facultaba al Congreso a aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, previa formulación del Ejecutivo Federal, así como la imposición de las contribuciones requeridas para su cubrimiento, siendo una obligación constitucional de los mexicanos el conocimiento de tales contribuciones.<sup>71</sup> Por lo que hace a los Estados, los gravámenes propios de sus jurisdicciones podían ser todos aquellos que no contravinieran con la Constitución o con las leyes federales.

Dadas las inercias conflictivas entre diferentes bandos políticos, la nueva Constitución no fue capaz de brindar certidumbre y estabilidad políticas al país. Ejemplo de ello fue el desconocimiento del propio Comonfort, al sumarse al movimiento de Zuluaga para dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte y a quien le correspondía asumir la presidencia de la República en una situación como ésta.

El levantamiento derivó en la llamada Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma. En el curso del propio conflicto, se emiten una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma. La Constitución de 1857 tuvo vigencia hasta 1917.

### 3.1.1.3. La Revolución

Ya en los albores del siglo XX la dictadura de Porfirio Díaz presentaba indicios de agotamiento, pues aún y cuando realizó una insuperable mejora en la infraestructura del país, redujo las instituciones emanadas de la Constitución del 57 a un nivel puramente semántico; el Federalismo se quedó en letra muerta, prevaleciendo no sólo la centralización de la gestión pública, sino la plutocracia como forma de gobierno.

---

<sup>71</sup> Cfr. Gil Valdivia, Gerardo. Op. Cit.

Es así como en 1910 se organiza el primer movimiento social del siglo XX con bríos renovadores del Federalismo y de las libertades de los ciudadanos. De tal suerte, para 1917, cuando se presenta el dictamen sobre el precepto que establecía el régimen federal, no existió objeción alguna. En dicho decreto se expresó que “la idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma”.<sup>72</sup>

En materia fiscal, en el periodo posrevolucionario se impulsaron importantes labores de modernización del sistema fiscal. Estas labores tuvieron lugar durante la década de los veinte, de entre las cuales destacan la sustitución de los gravámenes indirectos, a cargo de la Federación, por impuestos directos, con el establecimiento del impuesto sobre la renta como impuesto federal ordinario en 1924 y 1925.<sup>73</sup> Asimismo, tiene lugar en 1925 la Primera Convención Nacional Fiscal, cuyo propósito era buscar la forma de mejorar las haciendas públicas estatales.

Finalmente, es preciso señalar que ya desde los albores del siglo XX la actividad descentralizada de los Estados se veía mermada, pues la Constitución del 17 no refería la distribución de competencias fiscales entre la Federación y los Estados, ratificándose, al margen de toda jurisprudencia, la coincidencia fiscal.<sup>74</sup> Este sistema representaría el fortalecimiento de la centralización del sistema fiscal y, con ello, el deterioro de las haciendas estatales ante las lagunas jurídicas que favorecen la actividad de la Federación.

Es así como tiene lugar la conformación del la República Mexicana con su espíritu Federal que, sin embargo, a partir de la consumación del movimiento de 1910 se ha visto trastocada

---

<sup>72</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1967, t. V, p. 463.

<sup>73</sup> Gil Valdivia, Gerardo. Op. Cit.

<sup>74</sup> Cfr. *Ibid.*

en varios momentos por el resurgimiento de la noción centralista para, finalmente, dar paso en la actualidad a la introducción dentro de las políticas públicas de la descentración de la gestión pública y, particularmente, de la parte fiscal de la misma.

### **3.2. LA CENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

La Constitución de 1917 representa, sin duda, el máximo logro de los intentos de reivindicación de la vida federada en nuestro país. En efecto, tiene un impacto regional en la medida en que a) reconoce la soberanía de los estados, b) les concede la concurrencia impositiva con respecto a la Federación y c) les permite a los “hombres del poder” el control político de sus respectivas regiones. Si bien esta concesión de poder tenía como propósito ir integrando paulatinamente las esferas de poder político regional a la estructura federal y, a la vez, ir delegando aquellas funciones de la gestión pública que correspondían a los estados, el resultado final fue la aparición de pseudo gobiernos encabezados por caciques que dejaron de lado la mayor parte de los preceptos federales. En realidad, la contra-tendencia que surgió ante las prácticas centralistas del porfiriato, derivó en un problema cuya solución fue, precisamente, el regreso de la centralización de la gestión pública pero sin eliminar por completo la presencia de los caciques; mas por el contrario se hizo uso de esta estructura para conformar un sistema corporativista.<sup>75</sup>

Así [...] “la pacificación del país, primero, y las necesidades del desarrollo económico, después, condujeron a un proceso centralizador que fue indiscutiblemente funcional. El país creció, se modernizó, entró en el ámbito internacional y la sociedad consolidó su

---

<sup>75</sup> El corporativismo es “(...) un sistema de intermediación de intereses, donde un número de grupos no competitivos obtiene licencias por el Estado, que les otorga un monopolio en sus categorías respectivas a cambio de controlar su liderazgo y sus demandas”. Apud. Ornelas, Carlos. *Las bases del federalismo y la descentralización educativa*, en Revista electrónica de investigación educativa, Vol. 5, No. 1, 2003.

nacionalidad. El sistema presidente-partido-gobierno se formó y afirmó como una respuesta práctica a las necesidades de mantener el orden, lograr el arraigo de las instituciones, cumplir un programa social, crear la infraestructura necesaria, acelerar el desarrollo económico y llenar las necesidades de una sociedad endémicamente desigual y un crecimiento acelerado.

“Sin embargo, la centralización se convirtió, con el paso del tiempo en un serio impedimento para pasar a nuevas etapas, tanto en lo económico como en lo político y social”.<sup>76</sup>

Durante buena parte del siglo XX, tuvieron lugar acontecimientos que fueron refinando este sistema corporativista que fue siempre contrario al Federalismo. Sucintamente, los más importantes hechos fueron los siguientes:<sup>77</sup>

1. La fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 dio fin al periodo en el cual el destino de este país pendía de las decisiones –y conflictos– de los llamados caudillos, para canalizar la competencia política en un partido político con una evidente estructura corporativa más que territorial.
2. La consolidación del poder presidencial con la administración de Lázaro Cárdenas se logra, en buena medida, gracias a la remoción de los gobernadores no leales al presidente, por medio de la amenaza del ejército.
3. La promulgación de la Ley Federal del Trabajo, el resurgimiento de la reforma agraria y la emisión de la Ley de Expropiaciones fueron utilizados más para crear

---

<sup>76</sup> Gamas Torruco, José. *Federalismo Fiscal*, en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Comp.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Doctrina Jurídica, #65, México, 2001.

<sup>77</sup> Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1995.

un sistema de prebendas para los obreros y campesinos leales al sistema que para fortalecer al federalismo.

4. La implantación del modelo de desarrollo hacia adentro, a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial, concentró las atribuciones fiscales, económicas, financieras y, por supuesto, de promoción del desarrollo de la Federación, en detrimento de soberanía de los estados; además de que se creó un aparato burocrático que a la postre sería un lastre para las finanzas públicas, no obstante que en esos años representaría una pieza fundamental para la concreción de las aspiraciones centralistas de la administración en turno.

Ya más recientemente, en la década de los ochenta, durante la administración de Miguel de la Madrid se impulsaron una serie de reformas que pretendieron fortalecer la independencia política y financiera de los municipios. Sin embargo, esta loable medida trajo como consecuencia el debilitamiento de los estados al canalizar directamente los recursos a los municipios y trasladar funciones administrativas que anteriormente eran dispuestas por los estados. A partir de la década de los ochenta se observaría un cambio verdaderamente radical al tratar de revertir las inercias centralistas que caracterizaron a la vida política de nuestro país durante buena parte del siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX.

### **3.3. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

#### **3.3.1. LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES**

Tras la promulgación de la Carta Magna en 1917 surge un tema de discusión que, a pesar de su importancia se había minimizado en vista del carácter centralista de la Gestión Pública durante las décadas anteriores. Tal punto de discusión hacía referencia a la coordinación impositiva, ya que en la Constitución Política no se definía con la suficiente precisión qué impuestos le correspondía recaudar a la Federación y cuáles a los Estados.

Ejemplo de esta incertidumbre jurídica lo es el texto original de la Carta Magna, que en su Artículo 74, Fracción IV establece que corresponde a la Cámara de Diputados “aprobar el presupuesto de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel”.<sup>78</sup> Como resultado de tal incertidumbre, los secretarios de Hacienda utilizaron de nueva cuenta el recurso de las conferencias fiscales, con la finalidad de acordar, marginando al Congreso, la normatividad de las relaciones fiscales entre la Federación y sus integrantes.

Es así como en 1925 tiene lugar la Primera Convención Nacional Fiscal del siglo XX. En el marco de esta Convención se establece por primera vez un esquema de competencias fiscales entre la Federación y los Estados, además de introducir el impuesto sobre la renta.<sup>79</sup> Así, este recurso evidentemente político se convierte en un medio por el cual se formalizan las leyes hacendarias, dando lugar a su institucionalización. Con el tiempo, y sobre todo, gracias a la ausencia de vías institucionales, se concebiría a la Convención Fiscal como el

<sup>78</sup> Apud. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *El Federalismo Fiscal en México*, IILSEN, México, 2001.

<sup>79</sup> *Ibid.*

recurso idóneo para el refinamiento de las relaciones fiscales entre los integrantes de la Federación y ésta, dejando al Congreso la función marginal de sancionar todos aquellos acuerdos emanados de tales reuniones. Las consecuencias de tal proceder son las siguientes: a) la transformación del proceso político que envuelve a la determinación de los aspectos fiscales en un proceso meramente técnico; y b) una creciente centralización de las competencias y potestades fiscales a favor de la Federación,<sup>80</sup> en vista de que los Estados eran tratados como simples agentes de aquella.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se presenta como resultado del detrimento de las finanzas estatales tras el término de la depresión económica de 1929. Las propuestas más relevantes de la Convención de 1933 fueron la de elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas de los niveles de gobierno. Adicionalmente, se formularon las bases para posteriores reformas constitucionales que se concretaron en los años 1934 a 1942. Dichas reformas incluyen la implementación del gravamen sobre la energía eléctrica bajo la potestad de la Federación, así como la facultad de ésta para gravar los recursos naturales a que se hace referencia en el Artículo 27 de la Constitución.

Finalmente, sería hasta 1947 cuando tendría lugar la Tercera Convención Nacional Fiscal, cuya relevancia se observa en la realización de dos recomendaciones. La primera busca la aceptación de que los ingresos de cada uno de los niveles de gobierno deben conformarse tanto por el numerario resultante de su estructura impositiva como de las participaciones de los impuestos establecidos, administrados o recaudados por los otros niveles de gobierno. La segunda recomendación otorgaba a la Federación la potestad sobre el cobro del impuesto a la renta, con la condición de que participara a los estados de su recaudación.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

### 3.3.2. EL DESARROLLO REGIONAL COMO INCENTIVO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Hasta antes de la década de los ochenta, la relevancia que supone actualmente un proceso de descentralización fiscal era prácticamente nula en nuestro país. Esto se debía a que la descentralización fiscal no se contemplaba como una política gubernamental, conducente a fortalecer las relaciones propias del sistema federal entre los niveles de gobierno, sino como la consecuencia de las acciones del Gobierno Federal por impulsar un desarrollo regional equilibrado. Es precisamente a partir de esta idea, que a principios de la década de los setenta se observan los primeros indicios de un proceso que si bien no puede llamarse, *strictu sensu*, descentralizador, si tenía el propósito de desconcentrar la gestión pública.<sup>81</sup> Fundamentalmente, este proceso se aboca a intentar redimensionar la inversión pública hacia la esfera regional.

Las primeras acciones gubernamentales que tuvieron esta finalidad se dieron en el marco del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), de los Programas de Zonas Áridas y una multiplicidad de programas de desarrollo destinados a casi todas las regiones del país. Además, se impulsaron programas de inversión, tales como el Plan Juárez, los cuales podrían considerarse como el origen de los actuales programas de desarrollo social y abatimiento de la pobreza.<sup>82</sup>

#### 3.3.2.1. Convenio Único de Coordinación

No obstante la relevancia de estos primeros intentos, sería hasta la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación, primero, y de los Convenios Únicos de Desarrollo,

---

<sup>81</sup> Cfr. Capítulo 1. Marco Teórico de la Descentralización Fiscal.

<sup>82</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). *La Descentralización Fiscal en México*. XV Seminario de Política Fiscal. 2003.



después (cuya finalidad era coordinar e integrar las acciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y de las distintas autoridades estatales), cuando se empieza a marcar el sendero que seguiría la planeación del desarrollo, preámbulo de la descentralización fiscal.

Así, al sentar las bases para la coparticipación de los tres niveles de gobierno en la planeación y establecer además los principios para la coordinación intergubernamental, los Convenios Únicos de Coordinación firmados desde 1977 son el origen del Sistema Nacional de Planeación, mismo que indica el inicio de la transformación de las relaciones entre los integrantes de la Federación.<sup>83</sup>

En dichos convenios el Ejecutivo Federal se comprometió a colaborar en la elaboración de estudios sobre los problemas, necesidades y objetivos de los sistemas tributarios de las entidades federativas, con la finalidad de obtener mayores niveles de recaudación. Así también, se previó que a solicitud del Ejecutivo Local su contraparte Federal le brindara asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre el Estado y sus respectivos Municipios, en aras del fortalecimiento de los mismos, a través de la promoción de una mayor participación en las responsabilidades propias de sus jurisdicciones.

Resulta preciso resaltar la importancia que tuvo dicho convenio para impulsar la integración impositiva, ya que es a partir de su firma que el Ejecutivo Federal se comprometía a mandar un proyecto de Ley al Congreso de la Unión para normar la coordinación fiscal.

---

<sup>83</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1992.

### 3.3.2.2. Convenios Únicos de Desarrollo

Es a partir de 1981 cuando el marco normativo para el modelo de desarrollo compartido es proporcionado por el Convenio Único de Desarrollo,<sup>84</sup> que precisa las características y los compromisos del proceso de integración nacional y que previó tanto la armonización en materias concurrentes entre la Federación y los Estados como en aquellas de interés común. Dada la heterogeneidad horizontal de capacidades para poder cumplir con este propósito, se incluyeron en dicho convenio medidas para el robustecimiento de las haciendas estatales y municipales, consistentes en programas de inversión descentralizada para la transferencia de fondos –ya fueran aportaciones condicionadas o bien, no condicionadas- así como mecanismos y procedimientos para la acción concertada entre Federación y Estados conducente a la realización de proyectos de desarrollo regional.

En 1983 tiene lugar la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo que buscaban la ejecución de programas de desarrollo socioeconómico integrados tanto por las acciones propias del Sector Público Federal como de las atribuciones de los ejecutivos locales. Los programas resultantes de las facultades de los gobiernos estatales fueron los Programas de Desarrollo Estatal, en tanto que los programas derivados de las atribuciones federales fueron los Programas Estatales de Inversión, los Programas Integrales de Desarrollo Rural, los Programas de Inversión Federal y los Programas Sectoriales Concertados.<sup>85</sup>

Los proyectos contenidos en los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal y del Sector Público fueron financiados con transferencias de capital a los gobiernos estatales o mediante la aplicación directa de recursos que el Gobierno Federal y dichas dependencias efectuaban con cargo a sus presupuestos.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> *Ibíd.*

La operación, administración y mantenimiento de las obras y servicios resultantes de los Programas Estatales de Inversión, de los Programas Integrales de Desarrollo Rural y de los Programas de Inversión Federal quedaban a cargo enteramente de los ejecutivos estatales.

En suma, el propósito de los programas que se implementaron durante la década de los setenta era dual; por un lado, se buscaba devolver aquellas funciones que por sus propias características correspondían a las jurisdicciones estatales y municipales, pero que por sus limitaciones técnicas y de presupuesto, habían tenido que ser tomadas por la Federación. Por otro lado, se intentó llegar a soluciones cooperativas en aquellos asuntos de interés común para los dos niveles de gobierno, ya que hasta ese momento las dificultades propias de la concurrencia (sobre todo en la parte fiscal) habían sido solucionadas según requiriera la ocasión, hasta que se hizo inevitable la coordinación tanto vertical como horizontal en asuntos propios de cada jurisdicción, pero que representaban un interés común.<sup>86</sup>

### **3.3.3. LA COINCIDENCIA TRIBUTARIA**

Como ya se mencionaba, la coincidencia tributaria<sup>87</sup> entre los niveles de gobierno representa una de las particularidades del sistema fiscal mexicano. Ésta se remonta hasta la promulgación misma de la Carta Magna de 1917, en la cual se expresa la exclusividad en el gravamen de determinados objetivos imponibles por parte de la Federación,<sup>88</sup> con la prohibición expresa de que las entidades federativas no puedan gravar las mismas fuentes, para dejar, de manera ambigua, el gravamen de las restantes en un espacio competencial

---

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Por facultades coincidentes deben entenderse aquellas que sobre una misma materia (en este caso, la fiscal) pueden ejercitar tanto la Federación como los Estados. En tanto, facultades concurrentes son aquellas que pueden ser repartidas por el Congreso de la Unión entre Federación, Estados y, en algunos casos, Municipios.

<sup>88</sup> Para el conocimiento de las fuentes exclusivas de la Federación, remitirse al Capítulo 2 de este trabajo.

entre la Federación y los Estados.<sup>89</sup> De lo anterior surge la necesidad de buscar un mecanismo que permita distribuir la captación de aquellos impuestos que son susceptibles de ser recaudados por los dos niveles de gobierno. Es así como en 1980, y aunado a la implantación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se implementa, en el marco de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El Convenio de Coordinación Fiscal sirvió de mecanismo por medio del cual se acordaba la renuncia implícita, por parte de los Estados, de gravar aquellas fuentes susceptibles de coincidencia, y de manera explícita, de aquellas que hasta 1980 se encontraban bajo la jurisdicción estatal, todo ello a favor de la Federación. En el Convenio se especifica que como contrapartida a la renuncia de las fuentes impositivas, los Estados participarían de lo recaudado por dichas fuentes. Asimismo se establecen los conceptos a distribuir y los procedimientos de distribución. Tales conceptos son todos los impuestos federales, entendiéndose por ellos los siguientes: a) los vigentes en 1980, b) los nuevos que se creen y c) los que cambien de figura (por ejemplo, los derechos ordinarios sobre la extracción de petróleo).

Si bien este Sistema logró resarcir los inconvenientes de la coincidencia impositiva, creó un nuevo problema. Tras obtener la Federación el control de la captación de los principales impuestos, por un lado, y de que los Estados pasaran a representar simples agentes administrativos de la Federación, por otro, éstos se vieron inmersos en una dependencia financiera que aún en la actualidad persiste.

Con ello, ha surgido la necesidad de que el Gobierno Federal reasigne recursos a los Estados y Municipios, con el propósito de corregir el desequilibrio vertical generado por la

---

<sup>89</sup> Hay que señalar que el problema de la concurrencia tributaria sólo se manifiesta entre la Federación y los Estados, pues para el caso de los Municipios, la Constitución contempla objetos impositivos exclusivos y que no coinciden con los de la Federación. Cfr. Capítulo 2.

armonización tributaria. Esta reasignación se efectúa mediante las denominadas participaciones de los ingresos tributarios federales, que constituyen el principal concepto de ingreso de los gobiernos estatales.

Las participaciones se calculan como proporciones fijas (porcentajes) de la recaudación federal y se distribuyen entre las entidades federativas atendiendo a diversos criterios, como son la población, la generación de contribuciones federales en cada Estado, la generación de contribuciones municipales, etc. Tanto los montos que integran las participaciones como los criterios de distribución se hayan contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Las cantidades que los Estados reciben por participaciones varían de acuerdo con la evolución real de la recaudación federal y los gobiernos de las entidades determinan libremente en qué funciones de gasto se aplicarán dichos recursos.

Adicionalmente, las entidades federativas reciben recursos por los Fondos de Aportaciones Federales. Estos recursos están destinados a financiar diversas funciones públicas que el Gobierno Federal ha descentralizado a favor de las entidades (educación básica y normal, educación tecnológica y de adultos, servicios de salud, asistencia social y construcción de infraestructura educativa), fortalecer la construcción de infraestructura social a cargo de los gobiernos estatales (escuelas, clínicas, equipamiento urbano, caminos rurales, etc.), la seguridad pública y el fortalecimiento de los gobierno municipales. Estas transferencias se rigen por lo dispuesto en capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal pero, a diferencia de las participaciones, su monto no depende de la recaudación federal real y los estados deben asignar los fondos recibidos a los propósitos que el Gobierno Federal expresamente establece.

### **3.3.4. DE LA REFORMA DEL ESTADO AL NUEVO FEDERALISMO**

#### **3.3.4.1. La Reforma del Estado**

Las políticas gubernamentales dedicadas a disminuir el carácter centralista del Gobierno Federal mexicano tienen sus orígenes ya desde la administración de Miguel de la Madrid. Durante el sexenio 1982 – 1988, y ante un precedente de dos sexenios de políticas públicas con un matiz populista, la consigna era revisar la estructura administrativa tratando de manejar los recursos públicos de manera eficiente. En este sentido, la visión que se tenía del gobierno en cuanto a su participación como agente económico se modificó radicalmente: conservando siempre su papel rector de la economía (constitucionalmente establecido), se buscaba que su actuación fuera la de regular y complementar (más que sustituir) al mercado. Así también cobró gran interés el crecimiento desbordado del aparato estatal que se había presentado en años anteriores y que había significado no sólo un desequilibrio financiero considerable, sino también una administración ineficaz de las empresas públicas, con el consiguiente deterioro de las finanzas públicas no sólo del Gobierno Federal, sino de las de los Estados.

Concretamente, durante esta administración, y subsiguientes, una de las prioridades era redirigir la acción descentralizadora del Municipio, propugnando por su plena autonomía y el fortalecimiento de su economía, modificando, ante las nuevas exigencias del acontecer político y económico, las relaciones entre los niveles de gobierno. Sobre esta base es que el Ejecutivo Federal impulsa una reforma constitucional cuya aprobación se da en 1983. Esta representa, quizá, el inicio de un auténtico proceso de descentralización de la gestión

pública en su carácter fiscal, al asegurar por primera vez en la Carta Magna fuentes de ingresos exclusivos para los Municipios.

### 3.3.4.2. Solidaridad

Por su parte, la administración de Carlos Salinas impulsa una reforma fiscal cuyos objetivos fueron los siguientes:<sup>90</sup>

1. Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas.
2. Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando obstáculos a la inversión, el empleo y el crecimiento económico.
3. Promover la desagregación fiscal a favor de los estratos de menores ingresos.
4. Impulsar la reducción de tasas y la eliminación de algunos gravámenes, para propiciar la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes.
5. Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional.
6. Fortalecer el Federalismo Fiscal.
7. Combatir la evasión fiscal, mejorando el control y cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
8. Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.

La aportación de mayor relevancia del gobierno de Carlos Salinas a favor del proceso de descentralización fue, sin duda, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa ubica su origen en un entorno económico desfavorable, tras la depresión económica derivada de la crisis de inicios de la década de los ochenta, con el consiguiente

---

<sup>90</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1998.

deterioro de las finanzas públicas. Teniendo como fundamento el desarrollo del país, el PRONASOL fue adquiriendo matices descentralizadores de la gestión pública, los cuales permitieron ampliar la onda expansiva hacia regiones en las cuales anteriormente habían permanecido desatendidas, y que de no haber sido por esta inercia descentralizadora hubieran permanecido en ese estado. Así, el PRONASOL, al retomar las experiencias anteriores de combate a la pobreza, innovó mecanismos que favorecieron la mayor descentralización de los recursos y las decisiones, con un nuevo esquema de las relaciones entre los niveles de gobierno, y entre éste y los beneficiarios de las obras y programas que se enmarcaban en el rubro de desarrollo social.

No obstante lo anterior (y dada la compleja estructura centralista que todavía persistía, por una parte, y la necesidad de homogeneizar el esfuerzo que implicaba ampliar los efectos del Programa, por otra parte), el financiamiento del esquema de inversión propuesto por el PRONASOL se encontraba en gran medida en manos del Gobierno Federal.

El marco que permitió la coordinación entre los Estados y el Gobierno Federal lo brindaron los Convenios Únicos de Desarrollo, conocidos posteriormente como Convenios de Desarrollo Social.<sup>91</sup>

#### 3.3.4.3. El Nuevo Federalismo

Ya durante la Administración de Ernesto Zedillo se efectuó una Consulta Nacional sobre Federalismo que buscaba recoger la problemática que envolvía al sistema federal mexicano. Una de las inquietudes de mayor notoriedad, que surgieron en los foros que conformaron la Consulta, fue “la necesidad de que el amplio proceso de redistribución de facultades,

---

<sup>91</sup> Cfr. Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomeli Vanegas. *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*. Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.



funciones, responsabilidades y recursos propuestos por el Ejecutivo Federal desde una perspectiva político-institucional, debería ser congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas, la austeridad, astringencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, al tiempo que el federalismo debería fortalecer las bases para un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que impulsara una amplia expansión de la plataforma del empleo, así como un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad y demandas de la sociedad, las regiones y las comunidades políticas mexicanas de fin de siglo”.<sup>92</sup>

Como resultado de dicha Consulta, y tomando en cuenta lo antes escrito, el Gobierno Federal impulsó, en base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Para Un Nuevo Federalismo 1995-2000, cuyos objetivos fueron los siguientes:<sup>93</sup>

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función del Pacto Federal.
2. Vigorizar la autonomía política de los Estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

---

<sup>92</sup> Presidencia de la República. *Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación, México, 06/01/1995.

<sup>93</sup> Ibid.

5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto en materia de desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

### **3.4. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO: PARTICULARIZACIÓN DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR**

Para que una Nación transite del atraso económico hacia la prosperidad se requiere, entre otras cosas, un sistema educativo eficiente, eficaz, comprometido con los principios fundamentales de universalización, inclusión y que se encuentre en continua modernización con la finalidad de atender las necesidades del mercado laboral. Por todo ello, en México, la educación básica se consagra como uno de los ideales de mayor arraigo en nuestra Carta Magna. Desde la consumación del movimiento social de 1910, se adquirió conciencia sobre la importancia que revestía la educación, no sólo como un legado de aquella, sino como un medio que condujera al país a un estadio de modernidad y vanguardia.

Sin embargo, las características políticas, sociales y culturales propias del país, apuntadas brevemente en apartados anteriores, fueron condicionando la evolución del sistema educativo. Si bien es cierto que el Gobierno Federal adquirió de suya la responsabilidad de universalizar (e incluso, masificar) la educación, en muchas de las políticas públicas encaminadas a la actualización del sistema educativo se marginaron los principios de eficiencia, de calidad y de modernización. Las reformas educativas se vieron subordinadas a las relaciones de poder inmanentes al sistema corporativista que tuvo lugar durante buena parte del siglo XX.

Con las nuevas ideas sobre la liberalización económica que irrumpieron en México a partir de la década de los ochenta, se empieza a repensar el papel de la educación como instrumento para el aumento de la competitividad del país dentro del nuevo esquema de relaciones comerciales en el mundo. Pero para que esto pudiera concretarse resultaba

indispensable modernizar al sistema educativo, a través no sólo del aumento en la calidad de su provisión, sino también a través del aumento en la eficiencia de su administración. Es ahí donde la descentralización se presenta como la mejor solución para alcanzar estos propósitos. Sin embargo, tras casi diez años de descentralización educativa en México, las deficiencias en el sistema educativo siguen representando un gran reto.

Sirva pues el ejemplo de la descentralización educativa en México para poder analizar el proceso de descentralización de la Gestión Pública, cuyo análisis se antoja verdaderamente titánico.

### **3.4.1. FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**

El fundamento económico en el cual se sustenta la descentralización de la educación es el mejoramiento de la eficiencia técnica y social.<sup>94</sup> Los partidarios de la descentralización sostienen que la descentralización de la toma de decisiones otorgará mayores atribuciones de decisión a los ciudadanos de las jurisdicciones en las cuales haya recaído el control de la prestación de los servicios descentralizados aumentando, con ello, su bienestar. Sin embargo, éste resultado sólo puede ser viable en aquel país en el cual existen las instituciones y medios de participación democráticos adecuados, y en donde, además, las externalidades se repliegan a la esfera de una jurisdicción. En un país como México, en el cual el máximo precepto constitutivo es asegurar el acceso universal a la educación básica y, por otro lado, donde la distribución del ingreso se da de manera desigual, el incentivo para mantener centralizadas tanto las políticas de educación como su financiamiento es mayor.

---

<sup>94</sup> Apud. Winkler, Donald y Alec Ian Gershberg. *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. S. F. 2000.

El otro argumento (el mejoramiento en la eficiencia técnica) a favor de la descentralización supone que, por un lado, en vista de que los costos de la educación varían de una región a otra resulta conveniente que sean los gobiernos estatales los que realicen los presupuestos para su financiamiento, ya que ello supone un mayor control en su ejecución. Por otro lado, dado que la magnitud territorial del control y evaluación de los planes educativos y de la calidad educativa resultan altamente costosos para la Federación, resulta más conveniente delegar estas funciones a los gobiernos estatales.

### **3.4.2. EL PROYECTO EDUCATIVO FEDERAL**

El proyecto de educación pública de la posrevolución tiene su origen en los preceptos de la Constitución Política de 1917, en donde se deja claramente establecido el objetivo de aquel. Resulta, pues, comprensible que dicho propósito haya sido conformar un servicio educativo que fuera provisto por los estados federados y sus correspondientes municipios para que así pudiera cumplirse el precepto de una educación gratuita y universal, ya que las derivaciones políticas y sociales de la revolución encontraban su sustento en la justicia social. Es así como a pesar de reformas constitucionales emanadas de las necesidades de modernización del sistema educativo, el Artículo 3<sup>o</sup> ha permanecido prácticamente inalterado en cuanto al principio de la educación pública gratuita y universal se refiere.

A pesar del indiscutible compromiso ideológico que ha tenido el mencionado precepto desde la promulgación misma del constitutivo del 17, el principio federal se ha visto mermado en detrimento de las funciones de los integrantes de la Federación. Esto es así en vista de que en la propia Carta Magna se establecía, en el Artículo 73 original, que una de las facultades del Congreso sería “establecer escuelas profesionales y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto

dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”<sup>95</sup>.

Por ello, en la búsqueda de consolidar el proyecto educativo, se puso en marcha un sistema educativo con bríos federales. El principal organismo que habría de organizar esta ardua empresa sería la Secretaría de Educación Pública, creada en 1921. Paralelamente, se reformó el constitutivo en su Artículo 73, Fracción XXVII para dotar al Congreso facultades concernientes al establecimiento de escuelas y de legislar en materia educativa para toda la Federación. Sin embargo, dado que esta última facultad podría contraponerse con la autonomía legislativa de los estados, nuevamente es reformada la Constitución, en 1934, para que el Congreso tuviera la facultad de coordinar y unificar la educación pública en todo el país.<sup>96</sup> De esta manera, la Federación adquirió una preponderancia en materia educativa, que impedía el pleno acceso de los Estados en la formulación de las políticas educativas. Esta situación se vio motivada por dos aspectos; el primero de ellos fue que la expansión y consolidación del sistema educativo público requería de la coordinación entre los Estados y el Gobierno Federal, con la consiguiente primacía de éste en la formulación de políticas educativas; el segundo aspecto consistía en que dada la precariedad de los Estados en materia de infraestructura y de administración educativas impedía delegar, por parte de la Federación, funciones cuyo natural ámbito de desarrollo correspondía a las jurisdicciones estatales. Empero, el propio José Vasconcelos, titular de la Secretaría de Educación, “concebía la medida como transitoria, previendo que en un momento posterior el control de la educación volviera a los estados, los municipios y las comunidades

---

<sup>95</sup> Apud. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *Aspectos Generales de la Descentralización Educativa*. IILSEN, México, 2002.

<sup>96</sup> *Ibid.*

locales”.<sup>97</sup> Sin embargo, la concreción del proyecto educativo posrevolucionario se ampliaría durante varias décadas, lo cual provocó no sólo la centralización, sino además la burocratización del sistema educativo. A la larga, estas circunstancias impedirían, además de la posibilidad de descentralizar en el corto plazo, modernizar y poner a la altura de las necesidades de desarrollo del país al sistema educativo federal.

### **3.4.3. LOS INICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**

Tras modestos intentos por lograr la modernización del sistema educativo federal, desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, sería hasta la Administración de Miguel de la Madrid cuando la larga marcha de proyecto de educación nacional adquiriría nuevos bríos. En su Plan Nacional de Desarrollo se incluía un Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. En el Plan se dejaba ver la magnitud de las deficiencias del sistema educativo al mencionar que “las instituciones en el sistema educativo muestran la necesidad urgente de modificar sus estructuras. Frente a este panorama la política educativa tiene que ser realista. No basta con plantearse metas de cobertura total en la educación primaria, ni con incrementar el número de maestros y de instalaciones o el presupuesto educativo”.<sup>98</sup> El Programa perseguía cuatro objetivos para la modernización educativa, a saber:

1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
2. Racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso de la educación a todos los mexicanos, sobre todo los más desfavorecidos.

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> *Apud. Ibíd.*

3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.
4. Descentralizar la educación básica y normal y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.

A pesar de las loables intenciones de la Administración de Miguel de la Madrid por modernizar al sistema educativo, las políticas desarrolladas sólo sirvieron de base para lograr un mayor impulso descentralizador durante las administraciones siguientes.

### **3.4.4. LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

El Programa para la Modernización Educativa, implementado durante la Administración de Carlos Salinas, sin dejar de lado el precepto fundamental de la universalización de la educación, se preocupa por mejorar la calidad en su ofrecimiento. Es así como uno de los retos, en materia educativa, de esta Administración era descentralizar el sistema educativo. El discurso de modernizar a la educación se sustentaba en dos argumentos; el primero era dejar atrás los postulados de la posrevolución y, en segundo lugar, insertar a México en el grupo de países desarrollados.<sup>99</sup>

Quizá el más importante de estos argumentos era el último, ya que con la transformación del sistema económico mundial surgía la noción de basar la competitividad del país no en el bajo precio de las materias primas y de la mano de obra, sino en los avances de la ciencia y la tecnología para los cual resultaba indispensable contar con un sistema educativo moderno y de calidad.<sup>100</sup> Para avanzar en ello, se estableció como obligatoria la educación secundaria, se promulgó la nueva Ley General de Educación y se reformó el Artículo 3º de

---

<sup>99</sup> Apud. *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*



la Carta Magna. Además, se observó un importante avance en la descentralización educativa al lograr que los 31 gobernadores de los Estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaran con el Gobierno Federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), tras el cual el Gobierno transfirió a los Estados el manejo y control de los sistemas básico y normal. No obstante lo anterior, el Gobierno Federal siguió apoyando a los Estados con menores recursos al promover el Programa de Apoyo al Rezago Escolar, financiado por el Banco Mundial. Aún y con ello, siguieron persistiendo los problemas de calidad y equidad educativos. Así también, durante esta Administración sobrevinieron cambios a la Constitución Política en 1992 y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, reconfigurando la estructura legal del sistema educativo mexicano. En estos documentos se plantean las expectativas de que con un régimen educativo descentralizado se reforzará el Federalismo, se incrementará la calidad de la educación y habrá una mayor eficiencia en la administración del servicio y equidad en su provisión.<sup>101</sup>

Durante la Administración de Ernesto Zedillo se definen con precisión las funciones que en materia educativa deben ejercer cada nivel de gobierno. Con ello, se inaugura lo que el Gobierno Federal dio en llamar el “Nuevo Federalismo”. En esta dimensión, los niveles de gobierno se constriñen a facultades específicas. Así, el Gobierno Federal tiene facultades para “determinar”, “normar”, “regular”, “evaluar” y “fijar lineamientos generales”. Por su parte, los Estados “prestan servicios”, “ajustan” y “operan el sistema”.

---

<sup>101</sup> Ornelas, Carlos. *La descentralización de los servicios de educación y de salud en México*, en Cominetti, Rossella y Emanuela di Gropello (Comp.). La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998.

**CUADRO 1. COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO Y COMPARTIDAS EN EDUCACIÓN**

GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES	COMPETENCIAS CONCURRENTES
1. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal.	1. Prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena— especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.	1. Promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales.
2. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación básica y normal.	2. Proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.	2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción 1 de la primera columna.
3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.	3. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría de Educación Pública.	3. Revisar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.
4. Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica.	4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.	4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los primarios, secundarios o normalistas, que impartan los particulares.
5. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo en la educación básica.	5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.	5. Editar libros y producir otros materiales distintos de los oficiales.
6. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.	6. Otorgar, negar y revocar la autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.	6. Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar el sistema educativo nacional, la innovación educativa y la investigación científica, tecnológica y humanística.
7. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares.	7. Las otras competencias que con tal carácter establezcan la Ley General de Educación y otras disposiciones aplicables.	7. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
8. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.		8. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.
9. Llevar un registro nacional de instituciones.		9. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.
10. Fijar los lineamientos a los que deben ajustarse los consejos de participación social.		10. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.
11. Realizar la planeación, la programación y la evaluación globales del sistema educativo nacional.		
12. Fomentar las relaciones culturales con otros países.		
13. Las competencias necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.		

Fuente: Tomado de Ornelas, Carlos. *La descentralización de los servicios de educación y de salud en México*.

En resumen, la planeación del sistema educativo se encuentra centralizada, mientras que su administración se ha delegado a los Estados. Esta situación no sólo se observa en la operación del sistema, sino también en su financiamiento. Aún y cuando los Estados reciben recursos (condicionados, hay que remarcar) para el financiamientos de las nuevas funciones educativas, sigue siendo la Federación la encargada de manejar la mayor parte de los mismos. Esta afirmación se comprueba al observar el Cuadro 2.

**CUADRO 2. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN MÉXICO**

AÑO	GASTO POR ALUMNO (EN DÓLARES) a/	% DE GASTO FEDERAL	% DE GASTO ESTATAL	% RESPECTO AL PIB	% RESPECTO AL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL b/
1988	210.8	88.2	11.8	3.1	53.8
1989	250.2	84.0	16.0	3.3	57.5
1990	346.1	81.8	18.3	3.7	61.5
1991	447.3	83.7	16.3	4.1	57.7
1992	565.4	85.6	14.4	4.4	56.6
1993	687.9	87.4	12.6	5.0	58.3
1994	510.5	88.7	11.3	5.2	56.9
1995	337.7	89.9	10.1	4.8	56.9
1996	501.7	90.8	9.2	5.1	57.7

Fuente: Tomado de Ornelas, Carlos. Op. Cit.

Notas: a/ Dólares a diciembre de cada año.

b/ Incluye únicamente el gasto del Gobierno Federal.

Hay que señalar que en el fondo las cifras presentadas ocultan un deterioro de las finanzas estatales, pues con la descentralización de la educación, los Estados tenían que cubrir el financiamiento del gasto irreductible (o gasto corriente) que básicamente se integra por sueldos y salarios, cuya negociación se efectúa entre las autoridades federales y el SNTE.<sup>102</sup> Por ello, para los Estados, la descentralización educativa (al igual que con otros servicios) ha resultado onerosa, con todo y que el Gobierno Federal sigue efectuando transferencias para apoyarlos.

<sup>102</sup> Cfr. Merino, Gustavo. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, en M. Fernández, Arturo (Coord). *Una agenda para las finanzas públicas en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey, México, 2003.

### **3.5. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

Al finalizar la década de los noventa el proceso de descentralización fiscal ha disminuido su ritmo de avance no sólo en cuanto al perfeccionamiento de las anteriores etapas, sino también en cuanto a la implementación de objetivos nuevos que pretendan, precisamente, la consolidación de la descentralización de la parte administrativa de la gestión pública. La inercia propositiva que ha adquirido éste proceso difícilmente podrá ser revertida en un sentido contrario. No obstante, la persistencia de las costumbres centralistas que caracterizan a la actividad gubernativa federal, han limitado su aplicación a cuestiones meramente administrativas.

A poco más de una década de haber iniciado en México la descentralización fiscal, los objetivos establecidos al inicio parecen estar cumplidos. Empero, se requiere que en los próximos años los tomadores de decisiones enfoquen su atención en el refinamiento de su práctica, para lo cual es menester tomar en consideración las recomendaciones de los responsables, en última instancia, de practicar las competencias descentralizadas, a saber: los gobiernos estatales y, en su caso, los municipios.

Las consideraciones vertidas al respecto son numerosas, pero todas encuentran un punto de coincidencia en reconocer la necesidad de aumentar el nivel de ingresos de los tres ámbitos de gobierno para hacer frente a las presiones de gasto que han sido originadas por el reordenamiento de las obligaciones recién trasladadas desde el ámbito Federal hasta el ámbito Local. Para ello, los involucrados (integrantes todos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) han formulado una serie de alternativas al respecto:

- La SHCP plantea en principio la necesidad de mejorar el Sistema de Recaudación para hacerlo más eficiente, disminuyendo la elusión y la evasión fiscales. Por otra parte, considera ineludible el que las Entidades Federativas ejerzan mayores potestades tributarias para aumentar sus ingresos propios.
- Por su parte, algunas Entidades Federativas han planteado la necesidad de revisar la distribución de recursos entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, aumentando el monto de la Recaudación Federal Participable (RFP) en alrededor de 8 puntos, así como fiscalizar de manera más eficiente la integración de la RFP, contando, para ello, con la participación de las Entidades Federativas en dicha revisión.
- En lo que respecta a las transferencias intergubernamentales condicionadas (Aportaciones Federales), los gobiernos estatales han manifestado su interés por efectuar una revisión de los criterios de integración de los Fondos a distribuir dentro de éste rubro. En tanto, el Gobierno Federal se ha inclinado por proponer una distribución que se encuentre relacionada con criterios de eficiencia, con el propósito de evitar las distorsiones que se han generado con las actuales fórmulas de distribución.

Con respecto a los ingresos públicos intergubernamentales, se menciona que resulta necesario definir las potestades tributarias propias del ámbito local: entidades federativas y municipios; en este ejercicio se deberán trasladar del ámbito Federal al ámbito local las potestades tributarias que mejor convengan, pero que su potencial recaudatorio permita a las entidades y municipios sostener por lo menos el 50% de su presupuesto, para lo cual será necesario considerar lo siguiente:

- Ésta tendría que ser una transferencia paulatina de potestades tributarias, misma que derivaría en una mayor corresponsabilidad fiscal intergubernamental, al permitir que cada uno de los gobiernos estatales decida y establezca, de manera similar a como lo hace el Gobierno Federal, los gravámenes que requiera, bajo las modalidades y prioridades de sus jurisdicciones, teniendo en consideración sus necesidades y posibilidades recaudatorias.
- Así también, la definición de las potestades tributarias de cada nivel de gobierno provocará una eficiencia tributaria, en la medida en que hace propicia la capacidad de respuesta de las jurisdicciones estatales y, en su caso, municipales ante las demandas de su población, permitiendo el establecimiento de vínculos entre quien establece las contribuciones, quien realiza el pago de las mismas y la autoridad que ha de recaudarlas. De igual manera, tendrá lugar una relación entre quien demanda bienes públicos y la autoridad que deberá proveerlos, con sus características demandadas o esperadas.

En lo referente a la reforma relativa al gasto público intergubernamental, los directamente involucrados han sugerido una reasignación de competencias con el fin de aprovechar las economías de escala y situar las funciones de aplicación de los recursos con la mayor cercanía posible a quienes demandan los bienes y servicios en que esos recursos han de traducirse.

Indudablemente, para que el proceso de descentralización fiscal prosiga por el sendero deseado, resulta imprescindible efectuar una serie de reformas legales que otorguen, a los estados, certidumbre y les proporcionen un basamento institucional que les permita desempeñar a plenitud las funciones descentralizadas. Para ello, es necesario desarrollar las bases constitucionales del Federalismo Hacendario, integrando a la Constitución Política un

Capítulo que muestre las bases de la distribución que corresponda a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública, sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, incluyendo una definición clara de cuáles se deben compartir y cuáles se tendrán como facultad exclusiva; además de los aspectos relacionados con el control, la rendición de cuentas y la fiscalización.

De manera particular, se requieren hacer las siguientes precisiones dentro de la Constitución Política:

- Considerar la salvaguarda de la hacienda pública de los niveles de gobierno, para que éstos no comprometan sus haciendas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan su no ejercicio, derogación o suspensión de potestades tributarias y atribuciones de gasto, dado que su ejercicio descansa en el principio de autonomía fiscal.
- Suprimir la exclusividad impuesta a favor del Gobierno Federal, que impide a las haciendas estatales gravar las actividades económicas más importantes de sus regiones, contrariando el principio fundamental de eficacia.
- Fijar las bases de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, que habrán de ser igualitarias e individualizadas, de modo que los acuerdos de coordinación, convenios o resoluciones que se celebren o establezcan entre algunas haciendas, requerirán el consentimiento expreso de aquellas haciendas a las que pudiera afectar, aún y cuando habrán de señalarse los casos en los cuales los acuerdos mayoritarios de los coordinados, si comprometen a su totalidad, como serían, por ejemplo, para la dirección, administración y control de los organismos que lleguen

a crear, pero en ningún caso para modificar los acuerdos o convenios suscritos por cada nivel de gobierno.

- Definir las normas básicas sobre las cuales la administración hacendaria de un ámbito de gobierno puede realizar la colaboración administrativa en materia hacendaria a favor de otro; establecer como un compromiso mínimo de parte de quien recibe esa colaboración administrativa, el de corresponder con la colaboración administrativa hacendaria a favor del ámbito colaborador, independientemente de las contraprestaciones económicas que se pacten.



## CONCLUSIONES

- Se concluye que la descentralización fiscal, vista como un proceso que busca hacer más eficiente la administración pública, ha sido adoptada en nuestro país como un medio para desconcentrar únicamente la gestión pública. Si bien la intencionalidad que acoge al proceso de descentralización es plausible, una evaluación expedita de esta parte del proceso hace evidente que su implementación es inacabada y limitada.
- Los fenómenos que en este sentido se han podido detectar a lo largo de este trabajo son variados, pero todos se desprenden de un solo origen, la incapacidad de los gobiernos estatales para acoger dentro de sus jurisdicciones aquellos objetivos de gasto que han sido descentralizados. Es esta una incapacidad que, por cierto, no es derivada del proceso descentralizador en sí, sino que, más bien, es consecuencia de las condiciones adversas (políticas, económicas e institucionales) a las que se ha tenido que enfrentar, y que son origen, a la vez, de este afán por reivindicar la autonomía fiscal de los estados, a través de su participación activa en los procesos de toma de decisiones.
- Una de las manifestaciones de la inacabada descentralización fiscal consiste en la deformación de las relaciones fiscales intergubernamentales. En este sendero, la deformación surge de la excesiva primacía del Gobierno Federal, dejando con ello, relegado el carácter independiente del que deberían gozar los estados. Básicamente, al no dirigirse las decisiones fiscales en un sentido de abajo hacia arriba, cualquier determinación que se tome en sentido contrario incidirá negativamente sobre la soberanía de los estados.

- El surgimiento de un mecanismo como la Conferencia Nacional de Gobernadores es claro síntoma de una necesidad por dispersar no sólo la toma de decisiones de gasto, sino también de la redistribución interjurisdiccional de facultades tributarias y de deuda.
- No obstante los avances que deben reconocérsele al proceso de descentralización fiscal en materia de gasto, la parte de los ingresos ha quedado rezagada provocando, con ello, una reducción de los efectos positivos del conjunto del proceso. Empero, nuevamente, este rezago no surge a partir de la instauración del proceso descentralizador, sino que más bien es continuación de una organización de las relaciones fiscales interjurisdiccionales que favorece la actuación del Gobierno Federal, en detrimento de toda posibilidad de injerencia instituida por los estados, en los asuntos fiscales.
- Desde la promulgación de la vigente Ley de Coordinación Fiscal, la Federación propugnó por una armonización impositiva que supone el usufructo de las fuentes imponibles de base amplia, para mantener una estructura que compensa a los estados (mediante un sistema de coparticipación tributaria) por la retención de aquellas fuentes de menor base imponible. Si bien, esta contribución ha eliminado la coincidencia impositiva que de hecho existía, ha traído consigo una excesiva utilización del recurso de coparticipación tributaria, con lo que se ha provocado una dependencia financiera de los montos participables, de los que debieran de hacer uso los estados sólo de manera complementaria.
- El centralismo, como *modus operandi* del gobierno central es, en determinado momento, la consecuencia lógica de la búsqueda de cohesión nacional. Lo plausible

del proceso de descentralización es precisamente el asumirse como una contratendencia a este espíritu centralizador de la administración pública, tan arraigado en nuestro país. Ante toda una historia de centralismo político y económico, la descentralización debe comprenderse como un proceso paulatino y que habrá de estar inserto en la agenda de la administración en turno por varios sexenios más.

- Así como debe resaltarse el logro de la concertación entre los estados y la Federación en cuanto a la descentralización del gasto en educación y salud, así también deben señalarse los pendiente que en este sentido persisten, pues con la desconcentración de este tipo de gasto no se acaba la expresión de propuestas para su refinamiento, así como también la evocación de implementar etapas de mayor alcance de la descentralización fiscal. Muestra de lo anterior es la Convención Nacional Hacendaria, en la que se han vertido propuestas tan diversas como diversos son las correcciones, reformas y revisiones que deben hacerse para alcanzar la plenitud de la descentralización fiscal en nuestro país.

# BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

ALCALÁ RUIZ, Blanca. *Federalismo y coordinación hacendaria, un ejercicio prospectivo*, en *El Economista Mexicano*, Núm. 2, México, 1999. pp. 146-162.

ARELLANO CADENA, Rogelio. *Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México*, en Rogelio Arellano Cadena (Comp.), México hacia un nuevo federalismo fiscal. Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla, México, 1966. 198 pp.

ASENSIO, Miguel Ángel. *Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización*. Mimeo.

AYALA ESPINO, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía, UNAM, México, 2001. 815 pp.

BOADWAY, Robin. *La necesidad de compartir los ingresos fiscales*, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* #167, Canadá, marzo de 2001. pp. 109-120.

BOADWAY, Robin y Anwar Shah. *Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados*, en Rogelio Arellano Cadena (Comp.), México hacia un nuevo federalismo fiscal. Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla, México, 1996. 198 pp.

BOISIER, Sergio. *La descentralización: un tema difuso y confuso*. ILPES, Santiago de Chile, Serie Ensayos, documento 90/05. 1990.

BOTO, José María. *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, #43, Madrid, 2003. pp. 12-34.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Código Fiscal de la Federación*. Diario Oficial de la Federación (DOF), México, 2002.

—. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF, México, 2004.

—. *Ley de Coordinación Fiscal*. DOF, México, 2002.

—. *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. DOF, 2004

—. *Ley de Planeación*. DOF, México, 2004.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE). *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*. CIDE, México, 2004. 99 pp.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992. 310 pp.

COLMENARES PÁRAMO, David. *Descentralización fiscal y potestad tributaria. Propuestas para el nuevo federalismo fiscal*, en Problemas del Desarrollo, Vol. 26, Núm. 103, México, octubre-diciembre de 1995. pp. 22-30.

—. *Retos del federalismo fiscal mexicano*, en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999. pp. 415-431.

COMINETTI, Rossella y Emanuela di Gropello (Comp.). *La Descentralización de la Educación y la Salud. Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile, 1998. 252 pp.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Serie Gestión Pública, #44, Santiago de Chile, 1993. 80 pp.

CORDERA CAMPOS, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas. *Informe del Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*. Facultad de Economía, UNAM, México, 1999. 62 pp.

CULLEN, Alejandra y Jerónimo Gutiérrez. *Descentralización fiscal y federalismo en México*, en Federalismo y Desarrollo, Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras), Año 9, Núm. 53, México, enero-marzo de 1996. pp. 21-26.

DAHLBY, Bev. *Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales #167, Canadá, marzo de 2001. pp. 97-108.

DI GROPELLO, Emanuela. *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*, en Revista de la CEPAL #68, Santiago de Chile, agosto de 1999. pp. 153-170.

DÍAZ CAYEROS, Alberto. *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A., México, 1995. 109 pp.

DÍAZ FLORES, Manuel. *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. III, Núm. 11, México, 2002. pp. 387-407.

ESQUIVEL, Gerardo. *Política fiscal y desarrollo regional: El papel del gasto en educación*, en *El Economista Mexicano*, Núm. 2, México, 1999. pp. 59-65.

FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, #12, Santiago de Chile. Mayo de 2001.

—. *Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* #10, Caracas, febrero de 1998. pp. 1-12.

—. *Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*, en *Revista de la CEPAL*, #78, Santiago de Chile, diciembre de 2002. 139-149.

FLORES ALONSO, María de Lourdes. *Reforma del Estado y reforma administrativa*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003. 120 pp.

FLORES HERNÁNDEZ, José Luis y Ricardo Caballero de la Rosa. *Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal*, en Rogelio Arellano Cadena (Comp.), México hacia un nuevo federalismo fiscal. Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla, México, 1996. 198 pp.

*Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Fortalecimiento del Municipio*. México, octubre de 1984-marzo de 1985, Núm. 15-16. 287 pp.

GAMAS TORRUCO, José. *Federalismo Fiscal*, en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Comp.), Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Doctrina Jurídica, #65, México, 2001. pp. 157-176.

GAMBOA, Rafael y Miguel Messmacher. *Desigualdad regional y gasto público en México*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D. C., 2003. 67 pp.

GIL VALDIVIA, Gerardo. *El federalismo y la coordinación fiscal en México*, en Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (Coord.), El federalismo y la coordinación fiscal en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981. pp. 59-90.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto. *Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000*, en *El Economista Mexicano*, Núm. 1, México, 2000. pp. 143-154.

IBARRA SALAZAR, Jorge, et. al. *México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales*, en *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999. pp. 387-407.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (IILSEN). *Modelos de recaudación fiscal*. México, IILSEN, 2003. 155 pp.

—. *El Federalismo Fiscal en México*. México, IILSEN, 2001. 123 pp.

—. *Aspectos Generales de la Descentralización Educativa (Estudios de caso)*. México, IILSEN, 2002. 158 pp.

—. *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*. México, IILSEN, 1998. 190 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. INAP, A. C., México, 1996. 260 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). *Finanzas públicas estatales y municipales de México*. Varios años.

—. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1996-2001*.

—. *El Ingreso y el Gasto Público en México, 2001*.

JANNETTI DÍAZ, María Emilia. *La coordinación fiscal y los ingresos estatales*, en *Comercio Exterior*, Vol. 39, Núm. 9, México, septiembre de 1989. pp. 769-774.

JORDANA, Jacint. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. BID, Serie Documentos de Trabajo I-22UE, Washington, D. C., 2001. 142 pp.

LAGOS RODRÍGUEZ, María Gabriela. *Una Revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Equidad Interterritorial*. Universidad de Castilla-La Mancha, España, mimeo., 83 pp.

LLACH, Juan José. *Un Nuevo Contrato Fiscal Federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa*. Escuela de Dirección y Negocios, Universidad Austral, Argentina, 2002. 35 pp.

LÓPEZ-MURPHY, Ricardo. *Descentralización fiscal y política macroeconómica*. CEPAL, Serie Política Fiscal #87, Santiago de Chile, 2002. 26 pp.

MERINO, Gustavo. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, en Arturo M. Fernández (Coord.), Una agenda para las finanzas públicas en México. Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey (ITAM), México, 2003. pp. 145-185.

MORENO RAZO, Alma Rosa. *Política fiscal y descentralización*, en *El Economista Mexicano*, Núm. 2, México, 1999. pp. 94-99.

MUSGRAVE, Richard y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Juan Francisco Corona (Trad.). Mc Grall Hill Editores, México, 5ta. Edición, 1992. 528 pp.

ORDOÑO PÉREZ, Alejandro y Fernando Azpeitia S. *Principales modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal 1996*, en *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, Año 9, Núm. 53, México, enero-marzo de 1996. pp. 60-62.

ORNELAS, Carlos. *La descentralización de los servicios de educación y de salud en México*, en Cominetti, Rossella y Emanuela di Gropello (Comp.), La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. CEPAL, Santiago de Chile, 1998. pp. 187-208.

—. *Las bases del federalismo y la descentralización en educación*, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 5, Núm. 1, México, 2003. pp. 119-134.

PALMA Eduardo y Dolores Rufián. *Las nociones de centralización y descentralización*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, documento CPS-48, 1985.

PASCUAL, Marta y José María Sarabia. *La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2003. 47 pp.

PÉREZ TORRES, Javier e Ignacio González Hernández. *La descentralización fiscal en México*. CEPAL, Serie Política Fiscal #106, Santiago de Chile, 2002. 42 pp.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa para un nuevo federalismo fiscal, 1995-2000*. México, 1995.

—. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. México, 1995.

—. *Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006*. México, 2002.



- PORTO, Alberto. *Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos*. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, documento de trabajo #17, Argentina, 1999. 49 pp.
- RAWLINGS, Laura y Gloria Rubio. *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Cuadernos de desarrollo humano, #10, México, 2003. 46 pp.
- REGO VEIGA, Gustavo. *Las Transferencias y sus Efectos sobre el Gasto. Una Aproximación*, en Revista Gallega de Economía, Vol. 11, Núm. 1, España, 2002. pp. 1-24.
- RETCHKIMAN, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (Coord.). *El federalismo y la coordinación fiscal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981. 110 pp.
- REZK, Ernesto. *Aspectos Macroeconómicos Vinculados con el Federalismo y la Descentralización*. Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1997. 25 pp.
- ROMERO HICKS, José Luis. *Política fiscal y desarrollo regional*, en El Economista Mexicano, Núm. 2, México, 1999. pp. 48-58.
- SÁNCHEZ, Prisciliano. *El Pacto Federal del Anáhuac*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 42, México, 1962. pp. 1154.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 1998. 252 pp.
- SEMPERE, Jaime y Horacio Sobrazo. *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*, en Economía Mexicana. Nueva Época, Vol. V, Núm. 2, México, segundo semestre de 1996. pp. 155-186.
- . *La descentralización fiscal en México: algunas propuestas*, en Rogelio Arellano Cadena (Comp.), México hacia un nuevo federalismo fiscal. Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla, México, 1996. 198 pp.
- . *Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México*, en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999. pp. 432-437.
- SERNA DE LA GARZA, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Estudios Jurídicos, #55, México, 2004. 90 pp.

TERESA DE MIER, Fray Servando. *Profecías sobre la Federación Mexicana*, en Revista de la Facultad de Economía de Derecho de México, Núm. 48, México, 1962. pp. 724.

TIJERINA GUAJARDO, José y Antonio Medellín Ruiz, *La dependencia financiera de los gobiernos locales*. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), documento de investigación, #15, México, octubre de 1999. 29 pp.

—. *Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria*. CADE, documento de investigación, #11, México, mayo de 1999. 30 pp.

—. *Fortalecimiento de los ingresos estatales en México*. CADE, documento de investigación, #3, México, diciembre de 1998. 23 pp.

VALADÉS, Diego. *Constitución y política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994. 159 pp.

VALADÉS, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Doctrina Jurídica, #65, México, 2001. 240 pp.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *En Torno al Federalismo Mexicano*, en Antonio María Hernández y Diego Valadés (Coord.), Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Doctrina Jurídica, # 146, México, 2003. pp. 359-380.

WALLACES, Oates. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

WHITEFORD, Peter. *Reconciliar la transferencia de responsabilidades y la equidad en la seguridad de los ingresos*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, #167, Canadá, marzo de 2001. pp. 121-133.

WINKLER, Donald y Alec Ian Gershberg. *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. S. F. 2000.

## **ANEXO GENERAL**

### ***A-1. LA CONVENCION NACIONAL FISCAL Y LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO***

La implementación de un verdadero proceso de descentralización fiscal requiere, indispensablemente, de tomar decisiones sustentadas en decisiones y acuerdos políticos que procedan de abajo hacia arriba por contra a las políticas que se han venido implementando en nuestro país al respecto, cuya trayectoria va de arriba hacia abajo, y que sustentadas en acuerdos legitimadores, no dejan de ser impuestas a los niveles de gobierno inferiores. Por ello, la Convención Fiscal se presenta como el mejor conducto por el cual se creen verdaderos consensos no sólo en lo referente a la problemática fiscal de los Estados y Municipios, sino sobre todo, en lo referente a las posibles soluciones que permitan la consolidación del sistema federal. Es entonces que resulta conveniente revisar los acuerdos a los que se han llegado en las Convenciones Nacionales Fiscales con el propósito de redirigir la esfera de decisiones desde la Federación hacia los Estados. Pero también ella reviste una conveniencia adicional en el sentido de que en la actualidad los puntos de acuerdo deben expandirse hasta tocar no sólo las fuentes de ingreso de los niveles de gobierno, sino también las obligaciones de gasto y las facultades de endeudamiento.

## **CONCLUSIONES DE LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL**

En esta Convención, la cual tuvo lugar en agosto de 1925, se consideró que el sistema fiscal vigente era el principal obstáculo para la unidad económica nacional, debido a que no había acuerdo entre la Federación y los Estados en la materia, provocando un aumento en la carga fiscal para los contribuyentes, la multiplicidad e inestabilidad en las leyes fiscales, la complejidad de disposiciones, oficinas y autoridades, provocando la anarquía fiscal. Por tal motivo resultó necesario determinar el Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal y hacer equitativo el cobro de impuestos a los contribuyentes.

### *PRINCIPALES RESULTADOS*

Como resultado de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, en diciembre de 1926, una iniciativa de reformas constitutivas que modificaban los Artículos 118 y 131, y adicionaban el Artículo 74.

No hubo ningún resultado, debido a que la Cámara de Diputados no estudió la iniciativa y se llegó a 1933, año en que la crisis económica mundial obligó al Gobierno Federal a emprender acciones en el ámbito económico y por ello se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal.

## **CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL**

Debido a que la Cámara de Diputados no discutió la iniciativa de reforma constitucional derivada de la Primera Convención Nacional Fiscal, y la crisis mundial de 1932, el Gobierno Federal se propuso convocar a la Segunda Convención Nacional Fiscal para: a) revisar las conclusiones de la Primera Convención; b) estudiar el problema fiscal nacional; y c) proponer las medidas más adecuadas para su solución. Así, en febrero de 1933 se lleva a cabo la Segunda Convención Nacional Fiscal.

*PRINCIPALES RESULTADOS*

Las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios estatales y del federal: la escasa productividad de los impuestos existentes, y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras existiera un sistema tributario complicado y oneroso.

Las conclusiones relativas a la tributación territorial y a la imposición al comercio y a la industria, revelaron la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos impuestos por la importancia de la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio para alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

No obstante los acuerdos alcanzados, la Segunda Convención se desarrolló al final del sexenio y ello implicó que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que permitieran la materialización de las conclusiones.

Otro aspecto fue que los problemas políticos, económicos y sociales adquirieron relevancia y demandaron la atención del titular del Ejecutivo, lo que aunado al inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegó los problemas hacendarios a un segundo plano.

**CONCLUSIONES DE LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL**

Al asumir la presidencia el Lic. Miguel Alemán hizo referencia a la necesidad de emprender una campaña de recuperación económica en la que se incluyera, entre otros puntos, la necesidad de simplificar el sistema de impuestos de la Federación y la coordinación del mismo con los sistemas impositivos de los Estados y Municipios. Por ello. Se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal que se celebró en noviembre de 1947.

*PRINCIPALES RESULTADOS*

En la Tercera Convención se recomendó crear el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) con el fin de sustituir a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. De ahí se derivó que los Estados cobraran una tasa adicional de hasta 1.2%, además de reducir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales. La coordinación fue lenta y no es sino hasta 1971 cuando Chihuahua se coordina en el ISIM. Con esto, se otorgan amplias facultades a los Estados que van desde la recaudación hasta la fiscalización.

En 1947 cerca de la mitad de los Estados había derogado los impuestos locales a la compraventa, a cambio de una mayor participación de la recaudación total de los impuestos federales.

## **A-2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE**

**CUADRO 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICO DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE EN MÉXICO**

AÑO	CONFORMACIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE
1980	Recaudación de todos los impuestos más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 2% a las exportaciones y del 3% a las importaciones. a/
1981	Recaudación de todos los impuestos federales más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre las importaciones, 1% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones. b/
1982	Recaudación de todos los impuestos federales más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

1983	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegasen a cobrarse y el 2% en las demás exportaciones, y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten.
1984-1986	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegasen a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten. c/
1987	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegasen a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones, el impuesto del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten. Así como la recaudación del excedente de la meta recaudatoria del 35% del impuesto al valor agregado.
1988-1989	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones y el derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos que se exporten. Cabe aclarar que durante la recaudación federal participable correspondía a un Fondo Ajustado, en virtud de que el Fondo General de Participaciones era la suma del 30% del impuesto al valor agregado que recaudaban las entidades federativas más el citado Fondo Ajustado.
1990	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y del derecho adicional o extraordinario sobre hidrocarburos.
1991-1993	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y de los derechos adicional o extraordinario sobre hidrocarburos. Así como la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto.
1994-1995	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos por la extracción de petróleo y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinario sobre la extracción de petróleo, ni la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto.
1996	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos por la extracción de petróleo y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinario sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en el convenio de colaboración administrativa, ni la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que hallan celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios que participen las entidades federativas en los términos del Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

1997- 2004	Recaudación de todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos el total de las devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinario sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en el convenio de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios que participen las entidades federativas en los términos del Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los Artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
---------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal, varios años.

Notas: a/ Con relación a los impuestos adicionales se especificaba que "no se incluyan en los fondos las participaciones derivadas de los mismos", porque correspondía a los Municipios que se hubieran hecho cargo de los servicios por las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

b/ Se especifica que no se incluyen los impuestos adicionales (del 3% y 2%), por dárseles el tratamiento señalado en el Artículo 2-A de la LCF, consistente en participarlos en el 95% de su recaudación a los Municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la importación o exportación; que tratándose del 1%, porque era participable, por un lado a los Municipios y por otro lado integraban el Fondo de Fomento Municipal.

c/ A todos los conceptos que se exceptúan, excluyendo el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, se le daba el mismo tratamiento del Artículo 2-A.

### **A-3. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

**CUADRO 4. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

AÑO	EVENTO	PRINCIPALES RESULTADOS
1928	Primera Convención Fiscal	El objetivo de ambas convenciones fue la unificación de los diferentes esquemas tributarios de los tres niveles de gobierno. Se otorgó a la Federación la exclusividad sobre algunos impuestos especiales y se creó la primera participación de los estados en dichos impuestos federales.
1932	Segunda Convención Fiscal	
1947	Tercera Convención Fiscal	En la convención se propone sustituir con el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM) los múltiples impuestos federales y estatales que gravaban las actividades industriales y comerciales. Se propone participar un 40% del rendimiento territorializado de este impuesto a los estados que decidieran coordinarse con la Federación en materia del nuevo tributo.
1948	Entra en vigor el ISIM	
1953	Primera Ley de Coordinación Fiscal. Impuesto Sobre la Renta (ISR).	La coordinación fiscal es un contrato bipartita entre la Federación y cada Estado.
1972	Aumento del tipo marginal del ISIM del 3% al 4%.	Se asigna territorialmente a los estados el rendimiento del incremento en el tipo marginal.



1980	Entran en vigor la segunda Ley de Coordinación Fiscal y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).	El IVA sustituye al ISIM y otros impuestos indirectos federales y estatales. La nueva coordinación fiscal implicó que los estados derogaran los impuestos indirectos que aún retenían a cambio de recibir una participación no sólo de los impuestos federales, sino de los derechos de extracción de petróleo. La distribución de las participaciones era meramente resarcitoria.
1982	Ley Federal de Derechos	Los estados que se coordinen en materia de derechos recibirán recursos extra a través de la participación en ingresos federales.
1988	Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	Se asignó territorialmente a cada Estado el 30% del rendimiento del IVA. Este monto se redujo de la suma de ingresos que la Federación participaba a los estados.
1990	Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	Se suspende la asignación territorial del IVA. Se inicia el proceso que dará lugar a la actual fórmula de asignación de las participaciones en ingresos federales, que distribuye de acuerdo a criterios poblacionales y de esfuerzo fiscal.
1992	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación	Inicio del proceso de descentralización sectorial. Inicio de transferencias federales condicionadas para financiar las funciones descentralizadas.
1996	Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Acuerdo Nacional para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.	Se asignan territorialmente el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos Nuevos (ISTUVN). Continúa el proceso de descentralización sectorial, que implica más transferencias federales condicionadas.
1998	Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	Incorporación formal en la Ley de las transferencias federales condicionadas que corresponden a los sectores descentralizados. Se asignan territorialmente a los estados el 20% del impuesto especial sobre cerveza y bebidas alcohólicas y el 8% del impuesto especial sobre tabacos labrados.
1999	Adición a la Ley de Coordinación Fiscal	Se adicionan las transferencias federales condicionadas para la educación tecnológica y de adultos y para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

## A-4. GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

En el Gráfico 1 se representa el grado de descentralización<sup>103</sup> de los gobiernos locales.<sup>104</sup> Se aprecia que la relevancia de la erogación local, como parte del gasto federal, ha ido en aumento, al pasar de 47.62% en 1990 a 65.64% en 2000 -con un porcentaje de 75.74% en el año previo. Así, la proporcionalidad que tiene lugar en el año 1999 significa que por cada

<sup>103</sup> En la bibliografía especializada se sugiere que el grado de descentralización puede medirse por la relación de los gastos totales de los gobiernos locales con los del Gobierno Federal; sin embargo, a causa de la intención de homologar las cifras de los tres niveles de gobierno, aquí sólo se utilizarán los egresos efectivos ordinarios de cada nivel.

<sup>104</sup> Según el Sistema de Cuentas Nacionales de México el concepto "Gobiernos Locales" abarca tanto a los gobiernos estatales como a los gobiernos municipales.

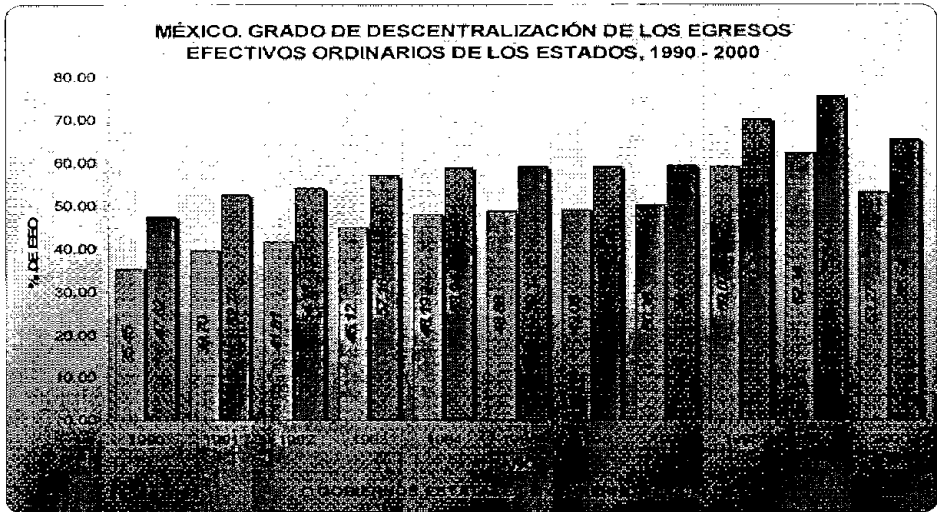
peso que el Gobierno Federal gastó por concepto de egresos efectivos,<sup>105</sup> los gobiernos locales gastaron \$75 durante el ejercicio fiscal. En tanto, los gobiernos estatales tuvieron una erogación del 35.45% para 1990, ubicándose en 2000 en 53.27%. La brecha entre las barras representa el porcentaje de la participación del conjunto de los municipios en los egresos efectivos del Gobierno Federal.

La observación del gráfico nos hace concluir, en apariencia, que las jurisdicciones estatales han venido adquiriendo una mayor autonomía, en cuanto a la ejecución del gasto efectivo se refiere. Empero, habría que matizar esta conclusión diciendo que no necesariamente el resultado observado consiste en una descentralización efectiva, ya que posiblemente los montos erogados no representen la concreción de eficiencia en la provisión de bienes públicos, mediante su descentralización, hacia aquellas jurisdicciones que, en vista de que al contar con mayor información sobre las preferencias de los ciudadanos, pueden realizar una provisión regional, y sólo se estén desconcentrando montos para cubrir la parte administrativa de dicha provisión. Además, también cabe la posibilidad de que los estados sirvan únicamente como intermediarios en la transferencia de recursos correspondientes a las jurisdicciones de sus respectivos municipios. A proposición la normatividad vigente, los estados son responsables de trasladar una proporción de los recursos federales recibidos hacia sus municipios (ver Cuadro 5).

---

<sup>105</sup> Los egresos efectivos ordinarios están constituidos por los rubros de gastos administrativos, obras públicas y fomento, y transferencias.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. *Finanzas Estatales y Municipales de México*. Varios años.

Como puede observarse en el Cuadro 5, el concepto de obras públicas (integrado por los gastos destinados a la construcción de caminos, escuelas, hospitales, obras de irrigación y de agua potable) y fomento representa un porcentaje menor dentro de la conformación de los egresos efectivos ordinarios, en comparación con los conceptos de gastos administrativos y transferencias. Si bien el concepto de obras públicas y fomento no abarca la totalidad de las erogaciones hechas por los estados destinadas a la prestación de servicios, sí proporciona información relevante acerca de la importancia que tiene la construcción de infraestructura indispensable para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. En la medida en que dicha infraestructura se ubique en un rango de suficiencia, la distribución de bienes públicos será mayormente adecuada a las necesidades de los ciudadanos.

**CUADRO 5. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS DE LOS ESTADOS, 1990-2000**

AÑO	GASTOS ADMINISTRATIVOS	OBRA PÚBLICA Y FOMENTO	TRANSFERENCIAS	TOTAL
1990	44.25	26.44	29.31	100
1991	42.88	26.53	30.59	100
1992	45.92	24.06	30.02	100
1993	42.11	17.67	40.21	100
1994	40.43	17.72	41.86	100
1995	45.11	17.31	37.58	100
1996	51.71	11.86	36.42	100
1997	44.62	11.08	44.30	100
1998	37.78	10.24	51.98	100
1999	34.68	10.48	54.84	100
2000	38.11	10.41	51.48	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. *Finanzas Estatales y Municipales de México*. Varios años.

## **A-5. BALANCE OPERACIONAL DE LAS JURISDICCIONES ESTATALES**

El balance operacional de una determinada entidad federativa se obtiene de la diferencia entre los ingresos efectivos ordinarios y los egresos efectivos ordinarios. Su resultado, déficit o superávit operacional, representa la capacidad o la insolvencia para cubrir las obligaciones de gasto propias de su jurisdicción.

En el Cuadro 6 se presentan los resultados del balance operacional para cada entidad federativa. Resulta destacable el hecho de que para 1990, de los 31 estados, sólo 17 presentaban superávit, representando éstos el 54% del conjunto; para 1995, eran 5 los estados con superávit (16%); en tanto, para 2000 sólo había un estado que presentaba superávit (3%).

El aumento en el número de estados que presentan déficit operacional demuestra la insuficiencia, por un lado, de los montos transferidos con carácter incondicional desde la esfera del Gobierno Federal, pues como observábamos, a pesar de la importancia que tienen dentro de la estructura de ingresos de las entidades federativas, éstos no alcanzan a cubrir, en la mayoría de los casos, las obligaciones de gasto.

Por otro lado, la magnitud de los déficit valida la afirmación de que los estados no han conseguido las fuentes para el financiamiento de sus obligaciones de gasto, ello como resultado tanto de la incapacidad institucional para ampliar sus fuentes impositivas, como de la laxitud en cuanto la salvaguarda de su autonomía fiscal.

## CUADRO 6. BALANCE OPERACIONAL POR ESTADO, 1990-2000

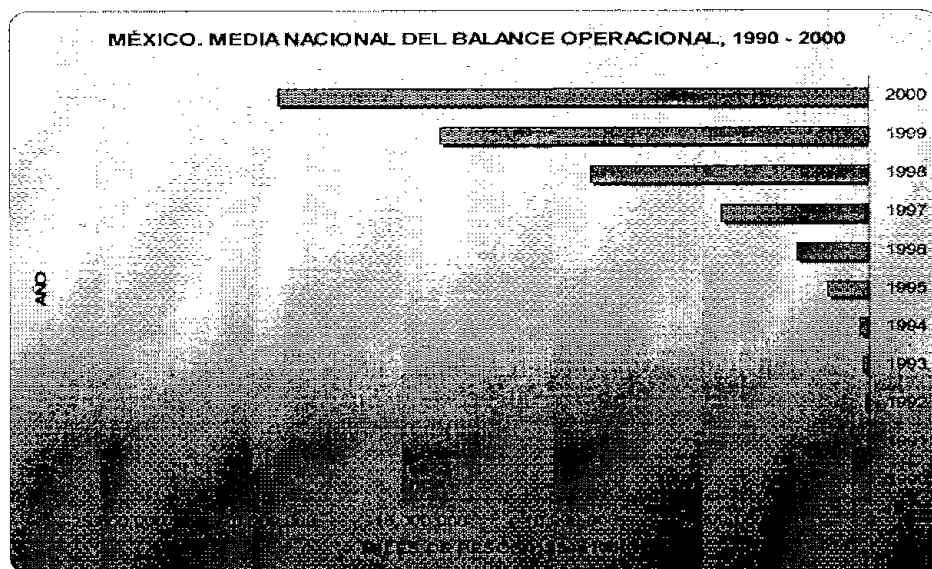
(milés de pesos de 1984)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	22,725	-53,678	-72,861	-25,733	-31,225	-637,435	-1,056,547	-1,289,439	-3,378,956	-5,261,656	-7,591,564
BAJA CALIFORNIA	-3,948	-74,007	-40,655	-139,520	-89,989	-518,970	-896,409	-864,273	-8,642,173	-12,817,113	-17,829,100
BAJA CALIFORNIA SUR	-7,890	-20,654	-152,332	-49,831	-53,114	-464,994	-962,624	-1,582,071	-2,961,785	-4,020,541	-5,595,748
CAMPECHE	19,662	-11,175	-112,526	-78,459	-115,842	-499,859	-1,109,488	-2,334,984	-3,835,909	-5,755,685	-8,680,761
CHIAPAS	27,137	-32,893	-155,698	-105,135	-800,208	-2,252,784	-3,502,330	-7,406,430	-15,073,055	-23,530,010	-33,702,714
CHIHUAHUA	46,237	-34,815	11,536	-204,090	71,398	-1,709,990	-2,816,801	-4,547,387	-10,323,445	-14,593,062	-20,825,768
COAHUILA	12,798	51,824	51,799	35,685	-1,250,647	-1,457,422	-862,889	-5,149,208	-8,408,562	-13,505,510	-17,063,510
COLIMA	-5,351	-21,912	-10,568	-46,072	40,783	-474,512	-980,517	-1,552,934	-2,487,958	-3,898,508	-5,386,978
DURANGO	-12,589	-63,779	-116,663	-148,937	-146,101	9,776	-1,840,211	-3,044,799	-6,615,040	-10,308,574	-13,310,470
GUANAJUATO	-24,166	-9,745	-40,267	-14,779	-23,438	-1,672,184	-3,065,952	-5,405,204	-11,502,106	-16,348,563	-24,308,280
GUERRERO	-46,047	-66,703	-331,602	-1,166,896	51,190	-232,075	153,970	-7,372,860	-12,458,512	-22,408,565	-30,605,210
HIDALGO	19,666	63,952	49,790	32,918	71,793	157,836	186,494	-4,745,989	-9,289,721	-14,248,829	-18,689,401
JALISCO	69,415	75,458	407,892	213,480	-315,743	418,081	71,934	-7,056,277	-15,223,889	-22,956,769	-35,834,948
MÉXICO	-60,406	-3,176	-74,222	-19,494	-1,377,740	-8,602,335	-10,952,903	-19,262,539	-23,437,053	-39,112,055	-52,246,409
MICHOACÁN	9,459	-26,868	-105,519	-12,697	-23,316	-2,529,626	-4,046,677	-7,815,872	-14,846,722	-21,128,605	-30,215,023
MORELOS	-8,410	-21,602	-21,165	-18,130	-18,597	-528,242	-521,991	-4,272,383	-5,967,939	-8,786,413	-11,819,200
NAVARRIT	-18,050	-14,504	32,217	-423,027	558,050	-899,289	-1,590,418	-3,268,320	-5,821,919	-8,148,545	-8,779,359
NUÉVO LEÓN	-314,331	-744,661	-1,736,068	-2,989,904	-2,968,391	-4,976,687	-6,759,199	-9,636,110	-17,608,725	-15,700,904	-21,569,195
OAXACA	10,864	-529	-9,203	-4,976	-230,120	-2,272,234	-4,177,057	-7,857,400	-12,119,048	-20,418,178	-30,154,054
PUEBLA	30,058	45,307	-123,895	126,822	238,068	-2,416,832	-3,964,619	-5,363,861	-15,303,373	-22,645,865	-32,314,239
QUERÉTARO	7,172	-10,377	3,861	-111,537	-369,945	-997,783	-1,918,818	-3,590,541	-5,720,740	-8,614,847	-9,785,268
QUINTANA ROO	-21,557	8,208	-51,212	86,359	-8,915	-500,630	-853,903	-1,777,683	-4,047,019	-6,161,448	-8,143,663
SAN LUIS POTOSÍ	6,282	21,558	-284,621	-16,471	-15,482	-1,618,225	-2,726,483	-4,732,393	-8,306,130	-13,169,575	-19,212,445
SINALOA	32,741	-79,367	-244,773	-866,219	-941,992	-920,930	-2,062,060	-4,491,541	-7,494,048	-12,500,906	-16,869,887
SONORA	9,745	-45,167	-308,332	-60,203	-259,745	-1,584,258	-2,442,431	-3,827,384	-6,698,158	-11,165,065	-14,474,077
TABASCO	80,641	-378,135	22,023	-9,077	46,747	-1,449,656	-3,503,519	-5,933,981	-10,207,448	-16,308,025	-21,569,195
TAMAULIPAS	2,457	-32,315	-63,101	-46,314	61,115	-1,962,304	-3,632,476	-5,449,632	-17,984,427	-17,984,427	-22,463,235
TLAXCALA	-12,570	-35,594	-45,046	-83,252	-59,831	58,417	204,801	-87,334	-4,296,656	-5,603,348	-7,528,588
VERACRUZ	-190,875	-350,736	165,710	-28,882	-118,527	-3,360,634	-6,676,025	-12,990,249	-19,711,352	-38,615,971	-53,786,940
YUCATAN	7,466	3,175	-174,217	-59,041	110,047	61,019	50,870	237,544	106,032	276,645	276,645
ZACATECAS	5,138	-59,866	-13,600	801	-24,460	-1,020,487	-1,759,347	-2,563,482	-5,521,921	-9,374,376	-11,801,561
MEĐIA NACIONAL	-10,064	-63,463	-110,933	-189,295	-298,066	-1,349,004	-2,381,365	-4,859,464	-8,214,542	-14,221,401	-19,569,643

Fuente: Ibid.

En promedio, el déficit operacional de los estados ha aumentado en poco menos de 2000 veces de 1990 a 2000, al pasar de \$10,054,000 a \$19,569,643,000 (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2



Fuente: Ibid.

Quedemos claros del hecho de que el proceso de descentralización fiscal se enfrenta a una heterogeneidad de capacidades fiscales dentro del conjunto de los estados, y que por ello, existirán estados para los cuales las magnitudes de sus déficit operacionales sean aceptables, hasta cierto punto. Sin embargo, esta situación se ha desvirtuado, ya que para el año 2000 casi todos los estados (a excepción de uno) presentan un patrón de absoluto descontrol en sus gastos efectivos.

## **A-6. DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES SECTORIALES INTERJURISDICCIONALES**

En México, son dos las características de la asignación de responsabilidades sectoriales. Por un lado, existe una concurrencia de los niveles de gobierno en la realización de algunos aspectos particulares de determinadas responsabilidades sectoriales, tales como educación, salubridad, asistencia social, principalmente. En este caso, la ejecución recae tanto en la esfera jurisdiccional de la Federación como en las jurisdicciones estatales. Por otro lado, existen responsabilidades que se circunscriben al ámbito de competencias de cada nivel de gobierno, manteniendo el carácter de exclusivo todas aquellas obligaciones que se ubican dentro del plano de acción del Gobierno Federal. Aquí, tanto los estados como los municipios mantienen responsabilidades cuyos efectos son territorialmente detectables, tales como la construcción de escuelas, la construcción y mantenimiento de carreteras estatales (en el caso de los estados), y la seguridad pública, el mantenimiento de calles y el transporte local (para el caso de los municipios).

En el Cuadro 7 se observa la clasificación por sector de la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno.

**CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES SECTORIALES INTERJURISDICCIONALES EN MÉXICO**

<b>NIVEL SECTOR</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
Defensa	Exclusiva		
Asuntos exteriores	Exclusiva		
Política laboral	Exclusiva		
Política monetaria y financiera	Exclusiva		
Telecomunicaciones	Exclusiva con participación del sector privado		



**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS**

Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de la descentralización de funciones.</li> <li>• Determinación de reglamentos y políticas educativas.</li> <li>• Bachillerato y universidades federales.</li> <li>• Formación y entrenamiento de la mayoría de los maestros.</li> <li>• Evaluación y auditoria del desempeño de los estados.</li> <li>• Relaciones laborales y determinación de salarios.</li> <li>• Supervisión de construcción de escuelas.</li> <li>• Provisión de educación en todos los niveles en la capital.</li> <li>• Mitad de las escuelas técnicas.</li> <li>• Producción de la mayoría de los libros de texto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrencia en el financiamiento, organización, mantenimiento y equipamiento.</li> <li>• Bachillerato y universidades estatales.</li> <li>• Administración de programas educativos.</li> <li>• Mitad de las escuelas técnicas.</li> <li>• Concurrencia en la construcción de escuelas.</li> <li>• Programas de educación para adultos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de escuelas y en algunos casos puede haber concurrencia en la construcción de escuelas.</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de la descentralización de funciones.</li> <li>• Determinación de reglamentos y políticas de salud.</li> <li>• Evaluación y auditoria del desempeño de los estados.</li> <li>• Servicio de hospitales secundarios y terciarios.</li> <li>• Relaciones laborales y determinación de salarios.</li> <li>• Asignación de infraestructura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrencia en el financiamiento.</li> <li>• Servicios de atención primarios en zonas rurales y zonas urbanas marginadas.</li> <li>• Administración de programas de salud.</li> <li>• Epidemiología y servicios preventivos.</li> <li>• Servicios de salud reproductiva.</li> </ul>	
Carreteras y caminos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y mantenimiento de autopistas federales.</li> <li>• Financiamiento de la construcción de caminos rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y mantenimiento de autopistas y carreteras estatales.</li> <li>• Organización de la construcción de los caminos rurales.</li> <li>• Mantenimiento de carreteras federales secundarias (con fondos federales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y mantenimiento de calles locales.</li> </ul>
Policía y bomberos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía federal preventiva, de caminos y de fronteras.</li> <li>• Concurrencia en fuerzas especiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrencia en fuerzas especiales.</li> <li>• Policía estatal y bomberos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía municipal.</li> <li>• Concurrencia en bomberos.</li> </ul>
Asistencia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento total o parcial de los programas de asistencia social y creación de infraestructura básica (agua potable, drenaje, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de los programas de desayunos escolares.</li> <li>• Programas de alimentación para pobres.</li> <li>• Otros programas en coordinación con el nivel federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de los programas de creación de infraestructura básica.</li> </ul>
Bibliotecas		Construcción y mantenimiento de bibliotecas públicas.	
Transporte público	Exclusiva en puertos y ferrocarriles y concurrencia en algunos aeropuertos.	Concurrencia en algunos aeropuertos.	Transporte local y tránsito.

Protección ambiental	Determinación de políticas y estándares internacionales.	Pueden determinar sus propios estándares dentro del marco establecido por la Federación.	Permisos de uso de suelo.
Agua, drenaje y residuos		Concurrencia en la provisión de agua potable y drenaje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrencia en la provisión de agua potable y drenaje.</li> <li>• Gestión de residuos sólidos.</li> </ul>
Vivienda	Desarrollo de programas rurales para la vivienda.	Algunos estados tienen su agencia de vivienda.	
Agricultura e irrigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de programas estatales de irrigación.</li> <li>• Programas nacionales de irrigación.</li> <li>• Programas de desarrollo rural y manejo de bosques.</li> <li>• Financiamiento de la inversión y el desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas estatales de desarrollo rural.</li> <li>• Perforación de pozos para la irrigación.</li> </ul>	
Turismo	Concurrencia en el desarrollo de programas.	Concurrencia en el desarrollo de programas.	
Política industrial	Concurrencia en el desarrollo de programas.	Concurrencia en el desarrollo de programas.	
Otra infraestructura			Cementerios, mataderos y mercados públicos.

Fuente: Elaborado a partir de información de Amieva, Juan (1997) y Cabrero and Martínez (2000).

Como se muestra, la asignación de responsabilidades sigue, en términos generales, los patrones recomendados por la teoría otorgando a la Federación la provisión de servicios de alcance nacional y el resto de las funciones las divide entre estados y municipios. No obstante, existe concurrencia en ámbitos tan estratégicos como la educación, los servicios de salud o la creación de infraestructura básica.

En los casos de concurrencia, el papel de la Federación es dominante y el de los estados y municipios se limita a la administración y organización de los programas estatales. Se debe destacar que la concurrencia interjurisdiccional se materializa en la concreción de programas sectoriales (a cargo de los entes del Sector Público correspondientes) que implican la participación federal en su financiamiento, por medio de transferencias condicionadas (Ramo 33).

## **A-7. DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS**

Anteriormente señalamos las instituciones que rigen las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, siendo en la Carta Magna de nuestro país donde se dejan establecidas todas aquellas potestades tributarias que de manera exclusiva (para los casos de la Federación y de los municipios) y por exclusión (para el caso de los estados) les corresponden a los tres niveles de gobierno. Sin embargo, para los fines de este apartado, es necesario ahondar un poco más al respecto.

En cuanto al ámbito federal, la Constitución Política establece que el Gobierno tiene potestad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, siendo exclusivo de este nivel gravar el comercio exterior, la energía eléctrica, la producción y consumo de tabaco labrado, la gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerrillos y fósforos; la producción y consumo de cerveza y aguamiel; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; las instituciones de crédito, las sociedades de seguros y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Por su parte, las jurisdicciones municipales tienen la capacidad de cobrar tarifas por los servicios que prestan, además de administrar y apropiarse de los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, su enajenación, y las ganancias que reporte su cambio de valor. No obstante, son las legislaturas estatales las que tienen el poder para regular los impuestos y las tarifas que habrán de cobrar sus respectivos municipios.

En tanto, en esta misma institución, no se otorgan, de manera explícita, potestades tributarias a los estados. Sin embargo, sí se establece, al menos de manera implícita, que no

existe impedimento alguno para que ellos establezcan impuestos. En el Cuadro 8 se resumen las potestades tributarias de que goza cada nivel de gobierno.

### CUADRO 8. DISTRIBUCIÓN DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO

FUENTE IMPOSITIVA	FACULTAD		
	LEGISLACIÓN	ADMINISTRACIÓN	APROPIACIÓN
• Sobre la renta	F	F	F
• Al valor agregado	F	F/E	F
• Sobre producción y servicios	F	F/E	F/E
• Al activo de las empresas	F	F/E	F
• Al comercio exterior	F	F/M	F/M
• A la exportación de petróleo	F	F/M	F/M
• Sobre tenencia o uso de vehículos	F	F/E	E
• Sobre automóviles nuevos	F	F/E	E
• A la nómina	E	E	E
• Sobre transferencia de bienes inmuebles	E	E/M	E/M
• Sobre tenencia de vehículos de más de 10 años	E	E	E
• Uso de suelo	E	E	E
• Sobre la industria y el comercio	E	E/M	E/M
• Sobre la propiedad de bienes raíces	E	E/M	E/M
• Desarrollo inmobiliario	E	M	M

Fuente: Elaborado a partir de Amieva (1997), Ley de Coordinación Fiscal y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Notas: F: Federal, E: Estatal, M: Municipal.

## A-8. FUENTES IMPOSITIVAS ESTATALES

A pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe una delimitación precisa de las fuentes tributarias que habrán de circunscribirse a la esfera de las jurisdicciones estatales, cada uno de los integrantes de la Federación han establecido fuentes impositivas cuyas bases gravables tienen poca o nula movilidad. Esto es así, dado que en la propia Carta Magna se asientan las fuentes, que de manera exclusiva, grava el Gobierno Federal, brindando así, la posibilidad de que los estados impongan tributos a

sujetos distintos de aquellas. Como se muestra en el Cuadro 9 existe un amplio conjunto de fuentes impositivas que han venido adquiriendo los estados.

Sin embargo, puede observarse que algunas de estas fuentes no han sido adquiridas por varios estados. Esto es así, debido a que los gobiernos estatales consideran que su adquisición implica un costo político, puesto que los contribuyentes ven con desagrado el incremento en el número de gravámenes a los que se ven sujetos. Tal visión de las cosas no sólo ha afectado negativamente a las finanzas estatales, sino que además ha provocado la disminución de la autonomía fiscal de los estados.

Si bien un proceso de descentralización implica una delegación de obligaciones de gasto y de fuentes de ingreso desde la esfera federal hacia las jurisdicciones estatales, también implica la adquisición de responsabilidades que recaen directamente en las jurisdicciones estatales, y que tienen que ver con la mejora en la provisión de bienes públicos y de la defensa de su autonomía fiscal. En la medida en que no exista una convergencia entre los objetivos de la Federación y las obligaciones de los estados, en esa medida el proceso descentralizador arrojará los efectos deseados.

CUADRO 9. FUENTES IMPOSITIVAS DE LOS ESTADOS

ESTADO	AGU	BC	BCS	CAM	COA	COL	CHIA	CHIH	DUR	GUA	GUE	HID	JAL	MEX	MICH	MOR	NAV	NL	OAX	PUE	QUE	QR	SLP	SIN	SON	TAB	TAM	TLAX	VER	YUC	ZAC													
<b>IMPUESTO</b>																																												
Sobre diversiones y espectáculos públicos	x	x		x	x						x					x	x		x	x							x			x														
Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x														
Enajenación de boletos de rifas y sorteos																																												
Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal	x										x		x	x	x	x	x	x	x	x																								
Sobre nóminas			x	x	x	x	x	x	x																																			
Sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios											x	x																																
Compra-venta de vehículos de motor usados	x										x																																	
Sobre adquisición de vehículos automotores usados	x																																											
Enajenación de bienes muebles usados																																												
Sobre adquisición de bienes muebles																																												
Sobre adquisición de bienes muebles																																												
Traslado de dominio de bienes muebles usados																																												
Local sobre tenencia o uso de vehículos	x																																											
Sobre actividades mercantiles e industriales	x	x																																										
Sobre el comercio de libros, periódicos y revistas																																												
Sobre la explotación de mármoles, canteras, caliza y arena			x																																									
Predial																																												
Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales	x																																											
Sobre hospedaje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																								
Sobre ejercicios lucrativos																																												
Ambiental	x																																											
Causados en ejercicios anteriores																																												

Fuente: Tomado parcialmente de [www.indetec.gob.mx/online/General/Trabajos/t4Ingresos.pdf](http://www.indetec.gob.mx/online/General/Trabajos/t4Ingresos.pdf).

