



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

**“ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS
TRIBUTARIAS PARA LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS Y SU IMPACTO
ECONÓMICO EN LOS ESTADOS EN
MÉXICO PARA EL PERIODO 1980-
2003”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:
RAÚL VALDERRAMA TORRES



ASESOR:
MTRO. RAÚL MORALES CHÁVEZ

MÉXICO

2007



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	12
1.1 EL FEDERALISMO.....	13
1.2 TIPOS DE FEDERALISMO.....	15
1.3 FEDERALISMO FISCAL.....	19
1.4 PRINCIPALES FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO ²⁴	
1.4.1 <i>La Función de Asignación.....</i>	<i>24</i>
1.4.2 <i>La Función de Distribución.....</i>	<i>31</i>
1.4.3 <i>La Función de Estabilidad.....</i>	<i>40</i>
CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.	46
2.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO Y LAS CONVENCIONES FISCALES DE 1925, 1933 Y 1947.....	46
2.1.1 <i>Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.....</i>	<i>49</i>
2.2 EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO A PARTIR DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	52
2.2.1 <i>El Papel de las Transferencias Federales.....</i>	<i>57</i>
2.2.1.1 <i>La Recaudación Federal Participable.....</i>	<i>58</i>
2.2.1.2 <i>Las Participaciones Federales (Ramo 28).....</i>	<i>61</i>
2.2.1.3 <i>Las Aportaciones Federales (Ramo 33).....</i>	<i>64</i>
2.3 INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	74
CAPÍTULO 3. COMPARATIVO DE DESARROLLO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	81
3.1 EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL.....	81
3.1.1 <i>Modelo de sustitución de importaciones.....</i>	<i>82</i>
3.1.1.1 <i>Etapá temprana del modelo ISI.....</i>	<i>83</i>
3.1.1.2 <i>Segunda Etapa del modelo ISI.....</i>	<i>89</i>
3.2 EL PERÍODO DE APERTURA COMERCIAL.....	96
3.3 SITUACIÓN ACTUAL DE DESARROLLO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	103
3.4 IMPACTO DEL FEDERALISMO FISCAL EN EL DESARROLLO REGIONAL.....	109
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	114
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	124

ÍNDICE DE GRÁFICAS Y MAPAS

Gráfica 1 Composición de la Recaudación Federal Participable, 2005.....	59
Gráfica 2 Participaciones (ramo 28) / PIB 1980-2005.....	63
Gráfica 3 Participaciones (ramo 28) y PIB 1981-2005.....	63
Gráfica 4 Aportaciones Federales (Ramo 33) 2005.....	72
Gráfica 5 Aportaciones Federales (Ramo 33) / PIB 1998-2005.....	73
Gráfica 6 Recaudación del Impuesto Predial por Entidad Federativa 1996 y 2002	76
Gráfica 7 Producto Interno Bruto 1939-1957.....	84
Gráfica 8 Tipo de Cambio 1939-1950.....	85
Gráfica 9 Balanza Comercial 1939-1950.....	86
Gráfica 10 Ingresos Tributarios del Gobierno Federal / PIB 1940-1958.....	88
Gráfica 11 Producto Interno Bruto 1950-1970.....	90
Gráfica 12 Índice del Volumen de Producción de la Industria Manufacturera 1950-1970.....	91
Mapa 1 PIB per cápita por entidad federativa, 1985.....	95
Gráfica 13 Reservas internacionales y Tipo de cambio 1990-2000.....	98
Gráfica 14 Exportaciones más Importaciones / PIB 1990-2000.....	99
Gráfica 15 Producción Industrial, México y Estados Unidos 1994-2006.....	100
Mapa 2 PIB per cápita por entidad federativa, 1994.....	102
Mapa 3 Grado de Marginación por entidad federativa, 2005.....	104
Gráfica 16 PIB per cápita por estado, quintil más rico menos quintil más pobre 1993-2004	106
Mapa 4 Industria maquiladora de exportación, 1994.....	107
Mapa 5 Industria maquiladora de exportación, 2006.....	108
Tabla 1 Índice de Marginación, Recursos otorgados por principales ramos y Habitantes por entidad federativa, 2005.....	111
Gráfica 17 Grado de Marginación Vs. Recursos otorgados por ramos 2005.....	112

INTRODUCCIÓN

No obstante la publicación de textos como el de Oates en 1970, no es sino hasta la década de los ochenta cuando el tema de la descentralización y el federalismo fiscal comienzan a ocupar un lugar en los tópicos tratados por los economistas.

Si bien es cierto que son múltiples los factores a los que se les pueda atribuir cierto grado de responsabilidad o explicación a las diferencias de desarrollo entre las entidades federativas que conforman el país, la hipótesis para el siguiente trabajo radica en que la implementación de medidas que determinen, con base en argumentos de equidad y de eficiencia, las asignaciones en materia hacendaria para los gobiernos locales, podrían desencadenar un proceso que detone el desarrollo de aquellas entidades que se están rezagando respecto a la dinámica de desarrollo observada en otras entidades del país.

Esto es, si se superan los defectos que el actual sistema de federalismo fiscal tiene, entonces éste podrá ser una herramienta que permita reducir la brecha de desarrollo que existe entre el estado más pobre y el más rico del país.

Entre finales de los ochenta y principios de los noventa, se dio un fenómeno de descentralización de funciones de gasto e ingreso a nivel internacional, situación que no fue muy cuestionada puesto que se daba por hecho que estos movimientos traían por sí mismos muchos beneficios, mientras que se concebía que los costos para llegar a ese fin eran mínimos.

El proceso de globalización mundial dio como resultado que en algunas naciones se iniciara un proceso de descentralización, tanto en el ámbito

político como en el económico. Ante una mayor competencia internacional, ocasionada por la apertura comercial, diversos países en el mundo aceleraron ese proceso de descentralización.

Incluso, algunos economistas señalan que la conformación de la Unión Europea influyó en el análisis del desempeño de los gobiernos centrales en la provisión de bienes y servicios hacia los habitantes de provincias. Y ante la falta de resultados y las notables diferencias entre las distintas provincias de los países, aumentaban los cuestionamientos sobre la eficiencia de los gobiernos centrales para satisfacer de manera equitativa las necesidades de la población en general.

El caso de México no fue la excepción, por una parte, en materia política fue a finales de la década de los ochenta cuando se dio por primera vez el triunfo en una entidad federativa de un partido distinto al del gobierno central¹. De esta manera, iniciaba un proceso de descentralización política que tendría su ejemplo más relevante en la distribución de las diputaciones en el Congreso de la Unión así como en el avance de los partidos de oposición a lo largo del territorio nacional.

Por otra parte, ese proceso de descentralización política generó condiciones propicias para impulsar una mayor descentralización económica hacia las entidades federativas, otorgándoles mayores responsabilidades, ejemplo de ello son las reformas en materia de educación y de salud para pasar la responsabilidad de la provisión de esos servicios a los estados.

Dentro de la historia moderna del país, se puede identificar una búsqueda por mejorar el federalismo fiscal a partir del pacto establecido entre las

¹ En 1989 el panista Ernesto Rufo Appel se convirtió en gobernador del estado de Baja California.

entidades federativas y el gobierno central a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que señala las atribuciones que en materia hacendaria corresponden a los estados y al gobierno central en un sistema federal.

No obstante, con la entrada en vigor del SNCF los gobiernos estatales renunciaron a diversas prerrogativas para ejercer las atribuciones fiscales a las que tenían derecho, dejando en manos del poder central una mayor participación tributaria a cambio de obtener recursos del gobierno federal mediante participaciones. Sin embargo, este fenómeno traería como consecuencia una mayor centralización de las atribuciones y decisiones en materia fiscal, así como una mayor dependencia financiera de las entidades hacia el gobierno central.

Gracias a la hegemonía partidista que existía en el país, todavía en épocas recientes, la dependencia financiera de las entidades hacia los recursos que le proveía el gobierno central se agudizó de manera importante, utilizando incluso estas atribuciones como una manera de control político sobre los gobiernos estatales.

Uno de los problemas más importantes dentro de la coordinación fiscal tiene que ver con la centralización de potestades tributarias, limitando las de ingreso de los gobiernos locales. De manera tradicional este problema se ha solucionado mediante transferencias que realiza el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Adicionalmente, han aparecido distintos análisis de autores que cuestionan la verdadera conveniencia de otorgar mayores atribuciones a los gobiernos locales en ciertas facultades, que por su intrínseca importancia sólo deben corresponder a los gobiernos centrales. Este último tema en particular ha

cobrado mayor relevancia y son varios los investigadores, analistas y políticos los que señalan la importancia de revisar las atribuciones fiscales para cada nivel de gobierno con el fin de mejorar la calidad y hacer más eficiente la provisión de bienes que presta el sector público a los ciudadanos.

Cabe señalar que algunos autores consideran la descentralización como parte del federalismo fiscal, y no los conciben de manera separada, no obstante, y dadas las actuales características que se viven en el país, el primero resulta fundamental para mejorar el segundo.

Por otra parte, las diferencias de desarrollo económico y social que se observan a través del territorio nacional entre las distintas entidades federativas son cada vez más crecientes, y si bien es cierto que son probablemente múltiples y complejas las causas de esas disparidades en el desarrollo de cada uno de los estados, un adecuado federalismo fiscal, que otorgue facultades hacendarias a los estados para que éstos puedan desarrollar políticas públicas de desarrollo propias, puede sentar las bases para superar el desarrollo inequitativo que se observa entre las entidades de nuestro país.

Esas crecientes disparidades entre las entidades federativas del país son cada vez más evidentes, de hecho se pueden observar diferencias tanto en materia de ingreso como en desarrollo humano. La diferencia entre el municipio más pobre del país y el más rico son lacerantes para el Estado en su conjunto. En este sentido, la economía resulta un factor importante para aminorar las disparidades existentes entre los estados, toda vez que la importancia de ésta radica en utilizar de manera eficiente los recursos escasos de los que se dispone, a fin de desaparecer o atenuar dichas diferencias.

El modelo económico sobre el que se sustentará este análisis se refiere a una economía mixta, entendiéndose como aquel en el que participan tanto el mercado como el sector público, la asignación de recursos y producción de bienes se realiza a través del mercado y el Estado interviene mediante la regulación y la planificación de los mismos.

Cabe destacar que en el párrafo anterior, la justificación de la participación del sector público dentro de la actividad económica y, en este caso, como un factor que contribuya a mitigar las disparidades regionales que, por sí mismo, el mercado no puede atender aparece en el último punto, mismo que será una de las partes centrales del presente análisis.

Adicionalmente, no está demás señalar que la realidad del país es particularmente distinta a cualquier otra época, mayor apertura comercial, más participación democrática, exigencia de los ciudadanos por la transparencia en el uso de recursos públicos y rendición de cuentas, etc. Esta realidad obliga a contar con un sistema de coordinación fiscal más equitativo y eficiente entre los distintos niveles de gobierno, en el que tenga relevancia la rendición de cuentas y que permita reducir las diferencias de desarrollo prevalecientes entre las distintas entidades federativas.

El presente trabajo tiene por objeto analizar cuál ha sido el comportamiento del federalismo en nuestro país, específicamente el federalismo fiscal, así como las principales causas del desarrollo regional inequitativo que actualmente se observa en el país. Con base en ello se pretenden establecer algunas recomendaciones que permitan, a través de un adecuado federalismo fiscal, disminuir esas diferencias de desarrollo entre las entidades federativas.

La hipótesis que se plantea es que si bien es cierto que son múltiples los factores a los que se les pueda atribuir cierto grado de responsabilidad o explicación a las diferencias de desarrollo entre las entidades federativas que conforman el país, la implementación de medidas que determinen, con base en argumentos de equidad y de eficiencia, las asignaciones en materia hacendaria para los gobiernos locales, podría desencadenar un proceso que detone el desarrollo de aquellas entidades que se están rezagando respecto a la dinámica de desarrollo observada en otras entidades del país. Esto es, si se superan los defectos que el actual sistema de federalismo fiscal tiene, entonces éste podrá ser una herramienta que permita reducir la brecha de desarrollo que existe entre el estado más pobre y el más rico del país.

El primer capítulo incluye un análisis del marco teórico del federalismo fiscal, tomando como base los planteamientos clásicos desarrollados por Musgrave y Oates, analizados posteriormente por la Dra. Lagos Rodríguez quien realiza un análisis respecto a las últimas teorías en torno al tema.

Adicionalmente, se analizan las distintas definiciones de federalismo, así como los tipos de federalismo, para posteriormente, definir el federalismo fiscal.

También en ese mismo capítulo se definen las tres principales funciones respecto al sector público: la función de asignación, la función de distribución y la función de estabilidad. En cada una de ellas se analiza la participación de los niveles de gobierno, atendiendo como prioridad la equidad interterritorial por encima de la eficiencia en la distribución de potestades entre los gobiernos locales y central.

En el capítulo II, se realiza un análisis de la evolución del federalismo fiscal en México desde los antecedentes constitucionales de 1824, pasando por las Convenciones Fiscales de 1925, 1933 y 1947, hasta el actual modelo regido por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La evolución, el origen, así como el papel de las transferencias que realiza el gobierno central hacia los gobiernos locales también es analizado. En ese sentido, el trabajo incluye un análisis de la evolución de las participaciones y aportaciones a través de los principales ramos por los cuales el gobierno central distribuye recursos a los gobiernos locales, así como un estudio de los criterios para designar el monto de los recursos.

Finalmente, en ese mismo capítulo se analiza la evolución respecto a los impuestos recaudados por los gobiernos locales, así como su marginal participación respecto a los ingresos que reciben por parte del gobierno central.

En el tercer capítulo, se realiza un comparativo de la evolución del desarrollo regional en México.

Se parte de analizar las implicaciones que las políticas económicas implementadas por el gobierno central, han tenido en la determinación de las disparidades de desarrollo entre las entidades del país. Esas políticas económicas estudiadas se refieren a las implementadas durante la época del Modelo de Industrialización a través de Sustitución de Importaciones, así como del proceso de apertura comercial.

Al final del capítulo se concluyen los distintos niveles de desarrollo entre las entidades federativas, así como las causas que la han originado.

Finalmente, en la última parte del presente trabajo se lleva a cabo el análisis respecto a las implicaciones de la distribución de potestades tributarias entre los estados y el gobierno central y su impacto en la conformación actual del desarrollo regional.

Derivado de lo anterior, se realizan las conclusiones para cada uno de los capítulos, incluyendo la probable comprobación de la hipótesis planteada y se realizan algunas recomendaciones al respecto.

Con relación al método a utilizar en la elaboración de la investigación, éste es analítico, ya que parte de analizar el fenómeno económico de la distribución de potestades tributarias para el periodo referido, y posteriormente se descomponen cada uno de los puntos que forman el federalismo fiscal así como algunos de los problemas derivados del mismo.

CAPÍTULO I

Marco Teórico

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

El marco teórico al cual se hará referencia en este trabajo se refiere a los planteamientos clásicos desarrollados por Richard Musgrave y retomados posteriormente por Wallace E. Oates, planteamientos analizados por la Dra. Lagos Rodríguez quien compara entre las diversas teorías relativas al federalismo fiscal, partiendo de la base de la equidad interterritorial, así como por el Dr. Tijerina quien realiza un profundo análisis sobre cuál ha sido la evolución de las potestades fiscales de las entidades federativas en México, entre otros autores.

Primeramente, trataremos de definir un concepto para el federalismo, a partir del análisis que realiza Cárdenas Gracia¹, entre otros autores, a partir de los trabajos de los estudiosos sobre el caso estadounidense, derivando de ese análisis algunos modelos de federalismo.

Posteriormente desarrollaremos un análisis sobre el concepto de federalismo fiscal, dado que la parte de interés para este trabajo parte de la distribución de potestades tributarias que se da a través del federalismo fiscal.

Luego de conocer los conceptos de federalismo y federalismo fiscal, analizaremos desde el punto de vista teórico, las principales funciones del sector público, para que, a partir de ello, se puedan determinar las potestades hacendarias para cada nivel de gobierno, partiendo del principio de equidad y eficiencia, ambas en orden de importancia.

¹ Cárdenas Gracia Jaime, "México a la Luz de los Modelos Federales", en UNAM, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2002.

1.1 El Federalismo

Antes de asignar un concepto al federalismo, debemos señalar la esencia del mismo, entendiéndola como la conformación de instituciones e instrumentos que permitan poner en marcha procesos que, bajo la flexibilidad que el sistema de gobierno le permita, logren alcanzar una unidad política que atienda la diversidad de las demandas de los ciudadanos, teniendo como principio la igualdad, homogeneidad y uniformidad entre las entidades que lo conforman.

Con base en ello, el federalismo puede ofrecer una solución a los conflictos entre la población, tales como divisiones religiosas, sociales o étnicas, y que puedan convivir en paz dentro de una federación que promueva el bienestar general, reconociendo esas diferencias. El gobierno deberá ser flexible y dinámico para adaptar sus políticas a las demandas de los distintos grupos de ciudadanos, facilitando información a través de las instituciones que conformaran la instrumentación de sus políticas.

Desde el punto de vista constitucional, el federalismo es definido como aquel sistema político en el que los principales poderes del Estado para el ejercicio de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentran dentro de los principales niveles de gobierno, en el caso de México federal, estatal y municipal, y su existencia se encuentra garantizada por la constitución federal.

Gracias a lo anterior podemos definir al federalismo como la organización política bajo la cual se da la integración de entidades con características históricas, económicas, militares y/o religiosas similares, bajo un territorio dado, en el cual renuncian a un cierto grado de soberanía para obtener los beneficios de pertenecer a una federación.

Un ejemplo interesante al respecto tiene que ver con la conformación de la Unión Europea, la cual ha establecido desde un principio que aquellos países interesados en adherirse a la misma deberán cumplir, entre otras, con ciertas condiciones en materia de política económica. Por citar un ejemplo, el Banco Central Europeo monitorea el uso de la política monetaria de los países miembros, la cual se debe ajustar a los objetivos en la materia de la región, es decir, los gobiernos de los países miembros podrían representar a los gobiernos locales, debido a que ceden una parte de su soberanía, a cambio de disfrutar de los beneficios de pertenecer a la Unión Europea.

Para Alexis de Tocqueville, a quien se le atribuye la paternidad de la idea de la descentralización, la creación de un estado federal surgió de la necesidad de la existencia de un órgano superior que otorgara seguridad a la nación frente las invasiones extranjeras y manejara las relaciones económicas internacionales, entre otras². Adicionalmente, este autor señalaba que la soberanía residía en cada uno de los individuos que conformaban a la sociedad, pero para hacer más eficiente el uso de un regulador o gobierno, cada ciudadano cedía una parte de esa soberanía, lo cual no significa que “la sociedad fuese inferior a los que la gobiernan, o menos capaz que otro hombre para gobernarse así mismo”³

Vale la pena señalar que aunque existen varios conceptos de federalismo, no es posible entender a éste en cada país sin analizar las condiciones socioeconómicas bajo las cuales se creó dicha asociación entre los distintos miembros, toda vez que si entendemos el concepto de federalismo como la

² Morales Chávez Raúl, “El Federalismo” (Borrador para discusión)

³ Finot Iván, “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, ILPES, CEPAL, Serie Gestión Pública, Chile 2001, p.p. 27

unión de varias entidades en torno a una sola, resulta primordial conocer el contexto en el que se desarrolló la formación de esa Federación.

1.2 Tipos de federalismo.

Desde el punto de vista de la teoría de la división de poderes, se pueden distinguir dos modelos de federalismo:

- a) Tomando como ejemplo el modelo establecido en la constitución de los Estados Unidos, se observan dos principales características, el presidencialismo, que no se conocía en aquellos tiempos, y la división horizontal entre la administración del congreso, a este modelo se le identifica como de *Separación de poderes*.
- b) Aquel en el que la coordinación y cooperación entre las instituciones estatales permite repartir las funciones y las acciones de gobierno entre las entidades se le conoce como modelo de *División de poderes*.

Al distinguir modelos de federalismo desde el punto de vista de la conformación de las federaciones podemos distinguir dos modelos:

- a) Cuando las distintas entidades se unen de mutuo acuerdo, con el objeto de obtener los beneficios que otorga pertenecer a una unidad con un objetivo en común, configurando así el Estado se le conoce como *federalismo por asociación*, como es el caso de los Estados Unidos.
- b) Cuando una entidad central se va expandiendo a más unidades para la conformación del Estado se le conoce como *federalismo por disociación*, modelo que se ejemplifica con la conformación de México.

Por otra parte, Cárdenas Gracia distingue cuatro tipos de federalismo al recabar el análisis de los principales teóricos estadounidenses en el tema, identificando principalmente los siguientes:

Federalismo dual. Este tipo de federalismo se caracteriza por la doctrina de mantener la mayor cantidad de derechos de los estados frente al gobierno central, buscando una distribución equitativa del poder entre ambos niveles de gobierno.

Otro punto de vista respecto a este tipo de federalismo lo plantea Madison, para quien el gobierno central es un producto de la conformación de los estados, por lo que estos últimos mantenían una gran proporción de soberanía y autonomía sobre el segundo, y pone como ejemplo la Constitución de 1787 de los Estados Unidos⁴.

Cárdenas señala que, de acuerdo con Corwin, existen cuatro elementos fundamentales para identificar el federalismo dual: 1) los poderes del gobierno central se encuentran especificados y enumerados en la Constitución; 2) sus objetivos son limitados debido al poder con el que cuentan los gobiernos locales; 3) se caracteriza por la equidad en la soberanía entre ambos niveles de gobierno; 4) debido a las limitantes con las que cuenta el gobierno central, la relación de éste con los gobiernos locales no propicia la cooperación entre ambos.

Este último punto, es ejemplificado por algunos autores con la guerra civil en los Estados Unidos, por lo que se puede referir que este tipo de

⁴ Ídem.

federalismo puede ser factor para promover la secesión, motivo por el cual este modelo ha dejado de funcionar.

Federalismo cooperativo. Este modelo surge posterior a los años de “la gran depresión” y coincide con la implementación de políticas públicas encaminadas a atender las necesidades sociales de los ciudadanos (estado de bienestar), relegando las atribuciones del segundo nivel de gobierno.

Este tipo de federalismo identifica como prioridad la participación de todos los poderes de gobierno en la provisión de los servicios públicos, compartiendo responsabilidades y funciones entre los niveles de gobierno, de ahí la connotación con el concepto de “cooperativo”.

Sin embargo, la aplicación de este modelo en los Estados Unidos trajo como consecuencia un crecimiento de la burocracia central, en detrimento del poder de los gobiernos estatales, descansando en ello la principal crítica a este modelo.

Federalismo competitivo. A diferencia de los modelos anteriores, este modelo se sustenta en la teoría económica de la competencia como una herramienta que obliga a mejorar el funcionamiento de los gobiernos, tanto centrales como locales, en la provisión de los servicios públicos, obligando a mantener en competencia a los gobiernos locales, de tal manera que éstos se interesen en las necesidades de los ciudadanos y no de intereses particulares. El papel del gobierno central se limita a vigilar y mantener el proceso de competencia entre las entidades, competencia que obliga a los gobiernos locales a innovar y ser más eficientes en la provisión de los servicios públicos.

Se encuentra sustentado en cinco elementos principales: 1) cada uno de los gobiernos locales son autónomos y responsables de procurar el bienestar de sus gobernados; 2) Existe equilibrio fiscal en cada una de las entidades, por lo que no requieren de las transferencias del gobierno central para proveer los servicios públicos; 3) Las externalidades entre las jurisdicciones son muy reducidas; 4) Se privilegia la rendición de cuentas hacia los ciudadanos; y 5) Hay libre movilidad de los ciudadanos para, de acuerdo al costo-beneficio, trasladarse entre una jurisdicción y otra.

Este modelo coincide con el planteamiento del Dr. Tijerina, quien identifica como una ventaja de la descentralización a la competencia que surja entre gobiernos locales, de manera particular refiere que la competencia entre los gobiernos locales hará que mejoren la asignación de los recursos, esto se explica a través de la teoría del voto con los pies de Tiebout, teoría que se verá más adelante⁵. También se pueden mejorar los métodos de provisión de los bienes, ya que es más probable que a nivel local se atiendan problemas específicos sobre la provisión del bien, que desde el gobierno central.

Federalismo Asimétrico. Este modelo rompe con la esencia del federalismo de procurar la igualdad y la homogeneidad entre los estados, ya que hace excepciones con base en la heterogeneidad de las entidades. Cárdenas ejemplifica este modelo con lo que sucede en España, en donde se respeta la autonomía de Cataluña ó del País Vasco, otorgándoles una mayor autonomía respecto de los otros estados miembros⁶.

⁵ Tijerina Guajardo José Alfredo, "Una exploración de las implicaciones de la teoría del federalismo fiscal en México", CADE, Ensayos-Volumen XXI, núm. 1, mayo 2002. p.p. 37-78

⁶ Ídem.

Finalmente, Musgrave identifica principalmente dos modelos de federalismo. Por un lado se encuentra aquel que se forma por gente perteneciente a una unidad política soberana y se une a otra(s) con los que tienen vínculos en común. Aún cuando son parte de la federación, esas unidades políticas forman parte de manera inalterable de la federación en su conjunto, cediendo a cambio una parte de su soberanía. Por otra parte, se encuentra la visión del federalismo o confederación como un vínculo entre diversos pueblos, éste se crea para servir a objetivos específicos tales como la defensa nacional, el intercambio comercial, etc⁷.

La diferencia principal entre los modelos planteados por Musgrave tiene que ver con que en el primero los ciudadanos otorgan la legitimidad a la federación, sintiéndose más identificados con la federación o el país en su conjunto que con la jurisdicción a la que pertenecen; por otro lado, en el segundo modelo los ciudadanos sienten mayor identificación con la jurisdicción a la que pertenecen que con la federación en su conjunto.

1.3 Federalismo Fiscal

Una vez definido el concepto de federalismo, entendemos que dentro de éste, las competencias entre los gobiernos central y local se hacen respetando la soberanía de los últimos y buscando la coordinación entre ambos.

Por su parte, el federalismo fiscal sólo hace referencia a las relaciones hacendarias (ingreso, gasto y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal⁸.

⁷ Musgrave Richard, "Hacienda Pública, teórica y aplicada", Edit. Mc Graw Hill, Barcelona 1998.

⁸ Díaz Flores Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en Economía Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 11. México. 2002.

Al respecto, Musgrave identifica al federalismo fiscal como la hacienda multijurisdiccional, y señala que ésta hace referencia a los distintos niveles de gobierno que hay en el país⁹. En la mayoría de los países, la distribución de gobierno responde a la coyuntura histórica generada en cada uno de los mismos y trata de ser un equilibrio de fuerzas para ejercer el gobierno en cada país que, generalmente, se ha formado mediante la unión de varias jurisdicciones soberanas, en donde al unirse en una sola nación ceden una parte de dicha soberanía a cambio de pertenecer a la unidad nacional.

No obstante la importancia que tiene la historia política de cada país y su importancia en la conformación de los Estados a través de la unión de varias unidades jurisdiccionales, existen razones de tipo económico que deberían ser tomadas en cuenta al unirse en una federación, en este sentido se busca lograr la máxima eficiencia y equidad en la distribución de las potestades fiscales de cada entidad.

El principal objetivo que debe buscar el federalismo fiscal es establecer una combinación óptima entre la asignación de competencia entre los distintos niveles de gobierno, tomando en cuenta la eficiencia y la equidad en la provisión de los bienes públicos.

Cabe señalar que algunos autores consideran al federalismo fiscal como descentralización fiscal, sin embargo, no necesariamente se refieren a lo mismo. Si bien es cierto que la descentralización fiscal puede ser parte del federalismo fiscal, este último concepto es mucho más amplio y va más allá de la búsqueda de procesos de descentralización de funciones.

⁹ Musgrave Richard, ob. cit. pág. 168.

Tal es el caso de Tijerina, quien señala que existen dos formas de descentralización fiscal: devolución de poderes cuando los gobiernos locales tienen facultades para cobrar impuestos y para gastarlo, incluyendo transferencias federales, en lo que crean conveniente; y descentralización administrativa que se refiere a cuando la mayoría de los impuestos son recaudados de manera central y, al ejercerlos, los gobiernos locales incluyen lineamientos de gastos establecidos por el propio gobierno central¹⁰.

Ese mismo autor identifica algunas ventajas de la descentralización, además de la ventaja de la competencia, señalada anteriormente:

Correspondencia perfecta: se refiere a que cuando la población que está siendo beneficiada por la provisión del bien se encuentra exactamente en el radio de los beneficiados por la provisión de dicho bien público, entonces se trata de que la provisión del bien cubra exactamente a las personas que quieren disfrutar de ese bien y en esa cantidad. Algunos inconvenientes tienen que ver con la determinación exacta del número de habitantes de la localidad, el cual es dinámico, además de que las personas beneficiadas pagarán por el nivel de satisfacción del bien a través de los impuestos.

Rendición de cuentas: relacionado con el anterior punto a favor de la descentralización, la misma competencia traería una mayor transparencia en la utilización de los recursos, por lo que los ciudadanos podrían castigar o premiar la actuación de los gobiernos a través del voto.

¹⁰ Tijerina, ob. cit. pág. 34.

Tamaño más pequeño del sector público: según Brennan y Buchanan, la descentralización trae consigo una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, por lo que disminuye la utilización de personal burocrático.

Derivado de ese mismo análisis, el Dr. Tijerina enumera las dificultades para obtener los beneficios de la descentralización en México¹¹:

1. Información insuficiente para satisfacer de manera adecuada las necesidades de todos los pobladores de la comunidad.

2. Corrupción, existe la idea de que es más propensa la corrupción en los gobiernos locales debido a la cercanía con la que trabaja el personal y los jefes, aunque existen entidades menos corruptas que el nivel federal.

3. Calidad de las burocracias, se supone que los gobiernos centrales atraen al personal mejor capacitado, por lo que el personal que se queda a radicar en las administraciones locales es de menor nivel, lo que pone en riesgo una adecuada asignación de los recursos.

4. Correspondencia perfecta, resulta difícil establecer que el tamaño de la localidad coincida exactamente con la provisión de los beneficios, por lo que difícilmente se cobraría de manera adecuada, a través de los impuestos. Una corrección a este problema podría ser el correcto funcionamiento del “voto con los pies”.

5. Cambio tecnológico y movilidad creciente, se refiere al cambio que sufren en el tiempo las demandas de bienes y servicios públicos por parte de los ciudadanos de una entidad, incluso el espacio al que originalmente se

¹¹ Tijerina. ob. cit. p.p. 45

beneficiaba puede ser mayor con el transcurso del tiempo, por lo que las negociaciones para la descentralización deberán incluir flexibilidad para modificarse a través del tiempo.

6. Sistemas de administración del gasto público, este supuesto se encuentra relacionado con el referente a la calidad de la burocracia y apunta que los sistemas de administración del nivel local generalmente tienen problemas para manejar de manera apropiada los recursos, según el propio Tijerina, en el caso de nuestro país se han observado casos a nivel nacional y municipal.

7. Estabilización macroeconómica, este punto tiene que ver principalmente con la cantidad de recursos presupuestales que son manejados por los gobiernos locales, ya que al manejar una importante cantidad de los recursos, se estarán debilitando los posibles efectos de las acciones de política fiscal que pudiese implementar el gobierno central, aunado al nivel de herramientas tributarias con las que cuente cada uno de los niveles para poder manejar una política de estabilización. Además de lo anterior, una menor restricción para que los gobiernos locales puedan adquirir deuda, ya que cuando el gobierno central actúa como aval o bien cubre la deuda de gobiernos locales ante la imposibilidad de pago de los mismos, estos carecen de incentivos para manejar una política de deuda prudente. Este punto en particular se encuentra descrito más adelante dentro de la función de estabilidad del sector público.

Para determinar cuál, desde un punto de vista teórico, es la manera más eficiente de distribuir las potestades hacendarias entre los niveles de gobierno, primeramente habrá que analizar cuáles son las principales funciones del sector público, y con base en ello, bajo criterios de equidad y

eficiencia, cuál de los niveles de gobierno es el adecuado para la provisión de los bienes públicos.

1.4 Principales Funciones Del Sector Público

El marco teórico del federalismo fiscal, parte sobre la base de la teoría de la justicia distributiva que señala que “las desigualdades sólo son admisibles en el ámbito social y en el económico si y sólo si, además, no son injustas”¹². Tomando lo anterior, en materia de equidad entre las distintas unidades territoriales que forman el Estado, el objetivo de la equidad territorial entre las mismas deberá estar por encima del de eficiencia en la distribución de funciones y recursos.

Richard Musgrave apunta que la participación del sector público tiene una importante función para solucionar las disparidades entre los estados, e identifica sus tres principales funciones:

- 1) Asignación de recursos ineficientes
- 2) Distribución del Ingreso
- 3) Equilibrio económico, que el mercado no provee por si mismo

1.4.1 La Función de Asignación

Continuando con el análisis de Musgrave, éste señala que la participación del sector público deberá proveer bienes y servicios a sus ciudadanos, considerando que el análisis económico sólo justifica su provisión si es más eficiente que la realizada a través del mercado, y agrega que interviene para regular las situaciones de competencia imperfecta, de externalidades, de

¹² Lagos, Rodríguez María Gabriela. “Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial”. INDETEC. Trimestre Fiscal. México 2004. pág. 226.

provisión de bienes públicos o sociales y de establecer los impuestos para hacer frente a sus propios gastos.

Entendiendo la participación del sector público para proveer bienes y servicios a los ciudadanos, resulta necesario distinguir entre los bienes sociales y los privados, y que Samuelson distingue entre bienes colectivos puros y bienes privados del mercado¹³.

Todos aquellos bienes que sean considerados como bienes públicos deberán satisfacer tres características distintivas:

- 1) Su “uso” por parte de una persona no evita que otras la usen también.
- 2) A nadie se puede excluir de su utilización (una vez que se provee para alguien se provee para todos).
- 3) A veces, no son rechazables.

Lo anterior concuerda con las tres características que señala Musgrave para identificar a los bienes públicos: 1) Indivisibilidad, 2) imposibilidad de exclusión, y 3) producción ajustada a múltiples usuarios.

A este respecto, Everardo Elizondo apunta que “el sistema de mercado funciona bien cuando se trata de producir y vender pantalones, pero no cuando se trata de proveer bienes públicos. En consecuencia los “bienes (verdaderamente) públicos” los suministra el gobierno y el costo de su provisión se cubre con impuestos. En otras palabras, los bienes públicos no se ofrecen mediante la operación de las fuerzas de mercado, sino a través de un proceso político-presupuestal”¹⁴.

¹³ Samuelson Paul A. y Nordhaus William D, “Economía”, Duodécima Edición, Edit. Mc Graw Hill, México 1989.

¹⁴ Elizondo Everardo, “Educación (no tan) pública”, artículo publicado en el diario Reforma, el 04 de julio de 2005.

Por su parte, Musgrave también habla sobre la existencia de los bienes preferentes e indeseables en los que tampoco es eficiente la provisión por parte del mercado, por lo que el sector público participa ya sea mediante la provisión o regulando la elección individual de este tipo de bienes.

Hasta este punto, podemos diferenciar entre los bienes públicos o sociales y los bienes privados, y ya que el mercado únicamente estará interesado en satisfacer las necesidades de los segundos, la intervención del sector público en la provisión de los primeros se justifica por sí sola.

Ahora bien, cuál deberá ser el nivel adecuado de gobierno para proveer esos bienes públicos en razón de la eficiencia económica. Castells señala que existen seis criterios para saber cuál es el nivel de gobierno más apropiado para proveer los bienes y servicios públicos o sociales y los preferentes¹⁵.

1. Con relación a los bienes públicos puros, señala que si son provistos por el gobierno central, los costos por persona beneficiada tenderán a reducirse, sin embargo, el nivel de bienestar será menor debido a que las diferentes preferencias entre las distintas poblaciones beneficiadas no serán tomadas en cuenta.
2. Existen también los bienes públicos locales, cuyo beneficio se limita a un área geográfica menor al territorio nacional y la provisión de este tipo de bienes deberá correr a cargo del gobierno que coincida o se aproxime más a esa área.

¹⁵ Lagos Rodríguez, ob. cit. pág. 284.

Este criterio puede estar sustentado en el *teorema de la descentralización* que señala que la provisión de los bienes y servicios públicos deberá de llevarse a cabo por el nivel de gobierno que se encuentre más cercano a la población beneficiada por la provisión del propio bien o servicio público, ya que de esta manera se podrá conocer de manera más directa las preferencias de la población, y como éstas tienden a ser distintas entre las diferentes regiones, mientras más cerca se esté de la población, mayor será la posibilidad de satisfacer las preferencias de sus ciudadanos.

A este respecto, Oates señala que la atribución del bien o servicio no deberá, necesariamente, delegarse a los gobiernos locales, únicamente cuando el mayor nivel de gobierno no ofrezca niveles de provisión diferenciados entre las comunidades y, de acuerdo a las preferencias de las mismas, deberá proveerse por el gobierno subnacional.

3. El criterio de economías de escala hace referencia a que cuando el nivel de gobierno que provea el bien es a la vez el productor del mismo, la función deberá estar a cargo del nivel de jurisdicción superior, es decir del gobierno central.

El sustento doctrinal bajo este criterio, señala que si el costo unitario del bien producido es menor en la medida en que se incrementa la cantidad producida, entonces la provisión del bien deberá ser más eficiente si es provista por el nivel de gobierno más alto, siempre y cuando el nivel de gobierno proveedor sea también el productor del bien o servicio.

4. También señala que deberán tomarse en cuenta los costos generados por el número de unidades de gobierno encargadas de proveer los bienes y servicios para los beneficiarios, es decir, entre menor carga

burocrática tenga la provisión de los bienes, menor será el costo de proveerlos.

El sustento doctrinal bajo este criterio se refiere a llevar a *minimizar los costos de toma de decisión*, por lo que se debe tener en cuenta que la descentralización conlleva a mayores costos burocráticos para el Estado y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, por lo que se deberá buscar reducir al mínimo los mismos.

5. Para el caso de los bienes públicos impuros, si generan costos de congestión deberán de realizarse por el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de la comunidad beneficiada.

Este criterio se sustenta bajo el teorema del *tamaño óptimo de la jurisdicción*, mismo que señala que la provisión de los bienes y servicios por parte del sector público, también incluyen bienes y servicios que son limitados en cuanto al territorio que abarcan. La provisión eficiente de este tipo de bienes y servicios deberá correr a cargo de la jurisdicción que más se aproxime al número de beneficiados.

A este respecto, Tiebout apunta que las poblaciones tenderían a unirse entre aquellas en que los ciudadanos manifiesten tener preferencias similares, mientras que Buchanan dice que el tamaño óptimo para cada bien se asimilaría más a las asociaciones voluntarias o *clubs* más que al modelo territorial de sectores públicos locales.

En ese sentido, King refiere que la llegada de una persona más a la comunidad, disminuiría en parte proporcional, el goce particular del bien o servicio en cada uno de los ciudadanos, por lo que, el gobierno tendría que incrementar la provisión del bien o servicio hasta igualar la

satisfacción anterior a la llegada de dicho individuo. Deberán proporcionarse unidades adicionales hasta que los beneficios marginales iguallen el costo marginal

Bajo este mismo criterio, y según el *principio de equivalencia fiscal*, Olson refiere que, sobre la premisa del *teorema de la descentralización*, la función de producción de los bienes y servicios públicos descentralizada, sólo será eficiente cuando el área geográfica beneficiada y el territorio de la administración que provea el bien sean correspondientes entre sí, de lo contrario aparecerán externalidades que provocarían la infraproducción de los bienes y servicios públicos.

6. Por último, señala que, en cualquier caso, en sistemas políticos descentralizados los ciudadanos pueden disponer de mejores posibilidades para revelar sus preferencias. Este es un argumento válido para impulsar la descentralización y que se encuentra sustentado, al igual que el segundo criterio en *el teorema de la descentralización* y con el *mecanismo de decisión colectiva* que parte de la base de que la provisión óptima por parte del sector público considera las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, y debido al gran número de habitantes de la jurisdicción, la manera más fácil para el gobierno de conocer las preferencias de sus gobernados es a través de los sistemas políticos. Al respecto, Samuelson señala que el voto es la manera más adecuada para que los ciudadanos expresen al gobierno sus preferencias, sin embargo, Musgrave dice que en todo método político existen imperfecciones para conocer las preferencias de los individuos, por lo que la provisión óptima de bienes y servicios por parte del sector público resulta prácticamente imposible.

Con relación a este último punto, existen algunos argumentos para señalar que los gobiernos electos tratarán al menos de satisfacer las preferencias del votante medio, es decir que, en una democracia el gobernante electo coincide con las preferencias de la mayoría de la población beneficiada.

Por otra parte, existe una relación directa entre el nivel de ingreso del votante medio con el nivel de gasto de los gobiernos locales encargados de proveer los bienes y servicios públicos, lo que podría optimizar la satisfacción de las preferencias de esos mismos votantes.

Con los anteriores puntos se puede aducir que dentro del funcionamiento de un sistema político democrático, la satisfacción de las preferencias del votante medio será próxima a los niveles óptimos de la provisión de bienes y servicios públicos a cargo del sector público.

Cuando la provisión de los bienes y servicios públicos corre a cargo de gobiernos subcentrales, resulta lógico que existan diferencias en cuanto a la provisión de los mismos, derivado de distintas circunstancias, entre las distintas jurisdicciones del mismo nivel.

Cabe señalar que según la teoría del *voto con los pies*, desarrollada por Tiebout, se describe que los votantes se desplazarán entre las distintas jurisdicciones según la relación entre impuesto soportado y beneficio obtenido, determinando la movilidad de las personas entre las jurisdicciones de acuerdo al beneficio obtenido.

Por su parte, Boadway se contrapone a la teoría de Tiebout, ya que señala que la razón de la movilidad de los ciudadanos entre jurisdicciones obedece tanto al ingreso de las personas como a las

preferencias de las mismas, y si se sigue la teoría, el desplazamiento será a aquellos lugares en donde al ciudadano le cueste menos obtener el beneficio del bien público, es decir, regiones con mayor nivel de ingreso, con lo que el resultado sería opuesto al planteado por Tiebout.

Sin embargo, Buchanan señala que la participación de los planes del gobierno central sobre los gobiernos locales influye sobre la provisión de los bienes y servicios públicos, y no obedece únicamente a la demanda de los votantes de la jurisdicción de la que se trate.

Entonces tenemos que la teoría clásica del federalismo señala que la provisión de los bienes por parte del sector público deberá hacerse considerando la incidencia espacial de los beneficios derivados. Por lo anterior, todo bien provisto por el sector público tendrá el mismo enfoque en cuanto a la descentralización.

La distribución espacial de la función de asignación dependerá del equilibrio entre maximizar la eficacia de la provisión, ajustándola a las preferencias de los ciudadanos y minimizar los costos de las economías de escala, las externalidades y las cargas de la toma de decisión entre unidades dispersas.

1.4.2 La Función de Distribución

Según Tijerina, las políticas para mejorar la distribución del ingreso deberán correr a cargo de los gobiernos centrales, o bien bajo las estrategias de éste, ya que los gobiernos locales sólo se ocuparán de la población de su comunidad por lo que difícilmente se podría mejorar la distribución a nivel nacional. Sin embargo, hay quienes señalan que los gobiernos locales podrían implementar de mejor manera la aplicación de programas dirigidos

a mitigar este problema, por lo que sería más eficiente la asignación de recursos¹⁶.

En la sesión anterior, se señalaba que dentro de la función de asignación por parte del sector público, se imponía el criterio de eficiencia. Con relación a la función de distribución, deberá de imperar el principio de equidad, con el fin de que la participación del sector público atenúe o desaparezca las desigualdades en la distribución del ingreso, por lo que resulta la función en la que más se nota un fin netamente social y no económico: la equidad en el reparto del ingreso.

Musgrave señala que en una economía de mercado, el ingreso se encuentra en relación directa con la dotación de factores, y coincide con Fuentes Quintana en partir de la premisa de que la utilidad que los individuos derivan de su ingreso es conocida y comparable y que la cantidad de bienes o ingreso total disponible para la distribución es fija.

Señalan cuatro criterios de interpretación sobre el estado justo de la distribución:

Basados en la dotación. Los individuos tienen el derecho de recibir el fruto de su trabajo. Lo que debe recibir un sujeto es lo justo, por lo que la distribución deberá realizarse de acuerdo a la dotación de factores y se sustenta en cuatro puntos:

1. El derecho de titularidad sobre el factor y su rendimiento permitirá recibir lo que puedas ganar en el mercado.

¹⁶ Tijerina, ob. cit. pág. 49.

2. Si existe un mercado competitivo cada uno recibirá lo que pueda competir en el mismo mercado.

3. Si se sobrepone el factor trabajo sobre el de capital, entonces, el criterio para la distribución estará en función del salario.

4. Se puede establecer el ingreso de distribución como el beneficio obtenido en un mercado competitivo en igualdad de condiciones.

Utilitaristas. Bajo este criterio, se propone un bienestar con un ingreso máximo total o medio. La suma de utilidades se hace máxima al igualar las utilidades marginales, es decir, si existe un individuo A y B y uno de ellos recibe más ingreso, entonces, su utilidad marginal disminuiría, por lo que la utilidad total se alcanzará al transferir ingreso del individuo que más tiene al que menos tiene, hasta que las utilidades marginales iguallen al ingreso marginal.

Igualitarios. Este criterio se sustenta en lo siguiente:

1. Igualar bienestar: el problema es que la distribución del ingreso no estaría en función de la curva de utilidad marginal, por lo que lo más probable es que el ingreso se destinaría a aquellos sujetos con una menor utilidad marginal.

2. Maximizar el ingreso más bajo: señala que la desigualdad en el ingreso sólo sería admisible si tuviese como consecuencia incrementar el ingreso de la población más pobre.

3. Musgrave identifica la equidad categórica, la cual parte de un nivel mínimo de bienestar con base en categoría de consumo, por lo que para

encontrar el máximo bienestar habrá que ligar la función de asignación con la de distribución.

Mixtos. Cada individuo tendrá derecho a las ganancias que obtenga en el mercado, y contará con el reconocimiento al derecho de un mínimo de ingreso, con lo que se limitará la desigualdad.

Cualquier criterio para determinar los programas de distribución tomará en cuenta los criterios de cada sociedad. Sin embargo, en las democracias modernas, generalmente se acepta el término de equidad como un elemento indispensable para el bienestar social, por lo que las políticas de gobierno deberán tener como objetivo mitigar el problema de la distribución.

La atribución del sector público en la tarea de la distribución, se justifica por el hecho de que es superior al sector privado en esa materia, aunque en términos de bienestar social y no necesariamente de utilidad económica.

Por otra parte, el agente distribuidor deberá enfrentarse al dilema de determinar qué pérdida de justicia es admisible a cambio de minimizar las pérdidas en la masa de la distribución, por lo que deberá de recurrir a las preferencias de la comunidad para adoptar medidas redistributivas en busca del bienestar social. Al respecto, Buchanan señala que el método de la mayoría simple, ocupado en la mayoría de las democracias, resulta, por lo menos, muy imperfecto al buscar la equidad distributiva, por lo que propone que se encuentren incluido de manera constitucional, a fin de evitar el empleo político. Con lo anterior, se deduce que el encargado de los programas de distribución sería el gobierno central, ya que se encontraría dentro de la Constitución, incluyendo el ejercicio de los programas por el mismo nivel de gobierno.

Las acciones de distribución por parte del sector público se llevan a cabo a través de gastos de consumo y transferencias a los grupos de poblaciones con menores niveles de ingreso, además del establecimiento de un sistema tributario progresivo.

Por su parte, Brown señala que en el caso de los gobiernos subcentrales, aquellos en los que los vecinos que cuenten con un nivel de ingreso más alto, a los de nivel de ingreso más bajo se les deberá de asignar una carga impositiva más alta a fin de igualar los niveles de provisión y de transferencias a los de otras jurisdicciones que cuenten con niveles de ingresos más altos. Lo anterior se contrapone al principio de progresividad del sistema tributario, en el que el individuo con mayor nivel de ingresos, deberá pagar más impuestos, por el contrario, el ciudadano con un menor nivel de ingreso deberá pagar menos impuestos, no obstante, lo interesante del planteamiento es que ya se toma en cuenta la movilidad de los ciudadanos entre distintas jurisdicciones, por lo que las comunidades se formarán de acuerdo a las decisiones que tomen los sujetos con relación a impuestos pagados y servicios recibidos.

Entonces podemos hablar de tres efectos negativos por la participación de los gobiernos subcentrales en la función de distribución:

1. Distorsiona la asignación de recursos productivos y la localización de los individuos y las empresas debido a las diferencias entre las cargas impositivas entre las distintas jurisdicciones.

2. Es ineficaz debido a la movilidad de sujetos entre jurisdicciones, que provoca el mal funcionamiento de los esfuerzos redistributivos de las demás jurisdicciones.

3. Provocan la salida de los ciudadanos con ingresos más altos y la llegada de individuos con ingresos más bajos, con los consecuentes efectos en materia de recaudación para las distintas jurisdicciones.

Oates señala que la actuación distributiva pública se extiende a la sociedad en su conjunto por lo que los efectos de desbordamiento harían ineficiente la distribución descentralizada. Mientras que Casahuga, por su parte dice que la descentralización provocaría un desplazamiento de los factores de producción, sobretodo del trabajo hacia zonas más desarrolladas, por lo que se afectaría el crecimiento global de la economía.

Otra de las ventajas de que la distribución corra a cargo del gobierno central es que se cumple con la preferencia de la mayoría, y no sólo con las de una jurisdicción en concreto.

No obstante, existen algunos argumentos a favor de la participación de gobiernos subcentrales en la función de distribución, uno de ellos es la poca eficacia de los gobiernos centrales en la implementación de programas redistributivos.

Pauly justifica la intervención de los subcentrales y señala que los individuos con ingresos más altos se benefician de una redistribución que beneficie a los más pobres, más aún cuando estos últimos se encuentren fuera de su jurisdicción.

Si se toma la distribución como un bien público, adaptable a las preferencias de cada comunidad, entonces la actividad redistributiva por parte de los gobiernos subcentrales permite corregir la ineficiencia de una distribución centralizada y uniforme.

Dafflon propone que los gobiernos subcentrales podrían negociar con el gobierno central para poder adecuar sus políticas de distribución con las que ejecute el gobierno central a nivel nacional. Smith, por su parte, aduce que los gobiernos subcentrales pueden conocer mejor las preferencias de los individuos para determinar las políticas de distribución.

Tresh propone un modelo de distribución dual, en donde el nivel central se ocupa de la distribución territorial, mientras que el gobierno local se encarga de la distribución interpersonal.

Grewal y Mathews señalan que la acción del gobierno subcentral a través de la imposición de gravámenes sobre los ingresos altos se puede atenuar mediante los beneficios que reciben por parte del mismo nivel de gobierno, ya sea como consumidor o productor, es decir, que existe una ganancia por permanecer en esa jurisdicción y que el gobierno subcentral no pierde los ingresos de las personas con más nivel de ingreso.

Finalmente, King, sugiere que debe haber una política básica de redistribución nacional que permita a los gobiernos subcentrales poder alterar el grado de distribución en límites específicos.

De acuerdo con la economía, existen instrumentos que resultan fundamentales para ejercer la función de distribución:

1. La progresividad impositiva, que se refiere a la implementación del cobro de mayores impuestos a los individuos con más nivel de ingreso, y menos carga impositiva a los de menor ingreso, “que pague más impuestos el que más tenga”.

2. Las transferencias, que son pagos que realiza el gobierno central a ciertos grupos o territorios a fin de garantizar, que aunque no puedan por ellos mismos hacerse de un ingreso, cuenten con uno para realizar sus funciones.

Con relación al papel de las transferencias cabe ampliar el tema, ya que para efectos de este trabajo resulta fundamental entender el fundamento teórico de las mismas.

Las transferencias federales, son aquellos recursos que el gobierno central otorga a los gobiernos locales, generalmente a cambio de que éstos renuncien a potestades tributarias.

Ahmad y Craig identifican tres situaciones en las que los niveles de gobierno pactan transferencias:

1. Reparto de recursos federales o subvenciones. Puede fijarse a través de una legislación fiscal o mediante la suscripción de acuerdos entre los niveles de gobierno, siendo generalmente los gobiernos locales quienes renuncian a potestades fiscales con el fin de recibir los recursos a través de transferencias. También se puede distinguir el objetivo de la distribución al funcionar como medida para atenuar las disparidades de desarrollo entre las distintas entidades, acercando mayores recursos a aquellas de menor desarrollo económico con el fin de invertir en infraestructura y servicios para sus comunidades que permitan detonar el desarrollo de esos territorios.

2. Transferencias Condicionadas. En el caso de que el área de beneficio de la provisión de un bien supere a la de la jurisdicción encargada de dicha provisión, no habrá incentivo para satisfacer la necesidad social de la provisión, por lo que la jurisdicción encargada de proveerlo reducirá la

cantidad del bien ofrecido. En cambio, si es provisto a través de una transferencia condicionada, el gobierno central “etiquetará” los recursos con el objeto de cubrir la cantidad socialmente necesaria de la provisión del bien.

3. Condicionadas a Bienes y Servicios Prioritarias. Este caso es similar al anterior, sin embargo, aquí es el gobierno central quien requiere auxilio por parte de los gobiernos locales para proveer bienes y servicios que el gobierno central considera prioritarios, y en los que el gobierno local puede ser más eficiente al momento de proveerlos.

No obstante los beneficios y la importancia que pueden adquirir las transferencias federales hacia las jurisdicciones locales, existen motivos de precaución para el uso de las mismas.

Se pueden crear incentivos perversos cuando la mayoría de los recursos con los que cuentan las entidades locales provienen de las transferencias federales, toda vez que preferirán no enfrentar a sus electores a través del cobro y establecimiento de más impuestos, sino dependerán en gran medida del dinero que la federación le haga llegar, además de reducir el incentivo de transparentar el uso de los recursos a sus gobernados.

Finalmente, cabe apuntar que los gobiernos locales o subcentrales pueden hacer uso del suministro de bienes preferentes para atenuar el problema de distribución, es decir, mediante el suministro de estos bienes, se podrían aminorar los problemas de distribución, sin recurrir a más cargas impositivas. Si se decide por la provisión de dichos bienes, deberá correr a cargo del nivel de gobierno local, mientras que si es a través de un subsidio o la producción de los mismos bienes, deberá correr a cargo del gobierno central.

1.4.3 La Función de Estabilidad

A este respecto, resulta coincidente la opinión de varios autores referente a que la función de estabilidad, al igual que la de distribución, debe recaer como responsabilidad del gobierno central.

Tijerina señala en este sentido que “es bastante claro que la responsabilidad de procurar la estabilidad económica recae directamente sobre las decisiones del gobierno central, por lo que la implementación de políticas de estabilización queda fuera del alcance de las posibilidades de los gobiernos locales”¹⁷.

Por otra parte, la justificación de la intervención del Sector Público es que las economías de mercado no originan, por si mismas, estabilidad económica ni pleno empleo.

Respecto a la aportación doctrinal de Keynes, ésta señala que el gobierno cuenta con instrumentos presupuestales que le permiten afrontar las variaciones de los precios y del empleo.

La Dra. Lagos Rodríguez ubica como argumentos para los anteriores cuatro puntos¹⁸:

1. La coherencia y homogeneidad en el uso de los principales instrumentos de estabilización con los que cuenta el Sector Público. Lo anterior se sustenta sobre la base de que se corre el riesgo de una descoordinación entre los niveles de gobierno y entre los gobiernos locales mismos, si es

¹⁷ Tijerina, ob. cit. pág. 54.

¹⁸ Lagos Rodríguez, ob. cit. pág. 295.

que esta función se descentralizara. Dadas las relaciones que existen entre las políticas fiscal-monetaria y fiscal-comercial, el mayor nivel de gobierno deberá ser el indicado para controlar dichas relaciones. También es cierto, que si la función se descentralizara habría mayores costos para establecer una adecuada coordinación y los mecanismos de ajuste de políticas necesarios.

2. La mayoría de los autores coinciden en que la política monetaria deberá permanecer controlada por el gobierno central ya que cualquier facultad que tengan los gobiernos subcentrales para modificar la política monetaria, podrían incrementar la cantidad de dinero en circulación para solventar o impulsar el gasto de sus gobiernos, en lugar de correr con el costo político que implica el aumento o el cobro de tributos a los gobernados.

3. Con relación a la política fiscal, toda acción derivada de la misma tendrá un efecto sobre la demanda, y en una economía abierta, estos efectos sobre la demanda también generarían un impacto sobre el exterior, lo que distorsionaría el impacto esperado por cualquier medida de política fiscal sobre la demanda interna.

4. Respecto a la emisión de deuda por parte de los gobiernos subcentrales, Castells señala que “el uso de la deuda local (será) únicamente para financiar proyectos de gasto que generen beneficios intertemporales, de manera que los flujos de beneficios y de amortización de la deuda puedan medirse”¹⁹.

Con relación a este último punto, la emisión de deuda por parte de las entidades federativas mantiene principalmente dos aristas, por un lado la

¹⁹ Lagos. ob.cit. pág. 312

utilidad para obtener recursos que les permita invertir en infraestructura como detonador del desarrollo del estado, por otro el riesgo que implica para todo el país un probable sobre endeudamiento de las entidades, toda vez que la mayoría presume contar con el aval del gobierno central para obtener el financiamiento a través de este tipo de instrumentos.

El Dr. Tijerina identifica dos razones principales para recurrir al financiamiento a través de deuda por parte de los gobiernos locales, ya sea de corto o largo plazo²⁰:

a) Para financiar proyectos de capital de largo plazo, en este caso se justifica la carga fiscal para las futuras generaciones, toda vez que los beneficios serán disfrutados por las mismas, como educación, carreteras, etc.

b) Para aliviar la escasez temporal de fondos, por ejemplo debido a la estacionalidad de los ingresos de los gobiernos locales por recaudación, o bien cuando, debido a un mejor nivel de tasas de interés, se pretende renegociar deuda.

No obstante, debe haber precaución al analizar las implicaciones del endeudamiento de los gobiernos locales, toda vez que puede implicar, por una parte, un riesgo para la estabilidad macroeconómica del país, toda vez, que al establecer deuda local, esto genera, de manera implícita distorsiones en las finanzas del país. Por otra parte, al fungir como aval el gobierno central, el análisis de los proyectos para los que se prestará el financiamiento, suele no ser muy estricto, ya que los prestatarios suponen una garantía para el cobro del mismo.

²⁰ Tijerina, ob. cit. pág. 59.

Cabe agregar que en algunos países se han instituido, después de experiencias negativas, limitantes a la libertad de endeudamiento de los estados, los cuales son pactados entre el gobierno central y los locales.

Por su parte, Castells señala que no necesariamente se deben excluir a los gobiernos locales de la función de estabilización porque se puedan afectar los fenómenos o perturbaciones económicas, la imposibilidad de descentralizar dicha función, radica más bien en los altos costos que generará la coordinación, así como la complejidad para coordinar las acciones entre los diferentes gobiernos subcentrales.

Por otra parte, Gramlich propone que los gobiernos locales pueden poner en marcha políticas contracíclicas a través del uso de fondos de estabilización. Mientras que, Fuentes Quintana identifica una dualidad entre la función de estabilización y el desarrollo económico, por lo que se podrían considerar atribuciones de competencia entre los gobiernos subcentrales.

Si bien es cierto que los gobiernos locales buscarán impulsar el desarrollo económico en sus localidades, el gobierno central deberá intervenir en la promoción de dicho objetivo, y lo hará a través de subvenciones o transferencias, por lo que es factible la asignación de fondos condicionados a los gobiernos subcentrales a fin de que éstos los asignen a programas que consideren para fomentar el desarrollo de sus territorios.

Finalmente, Castells resume en tres puntos los argumentos a favor de la participación de los gobiernos locales en la función de estabilidad:

- 1) Mayor capacidad para invertir.

- 2) Las medidas estabilizadoras son más fácilmente adecuadas a las características de la zona.

- 3) Mayor eficacia en las políticas locales de promoción económica.

Cabe destacar que estos argumentos refieren a la participación de los gobiernos locales en la función de estabilidad como apoyo a las políticas centrales, de hecho, los tres argumentos no serían viables sin la participación del gobierno central como ejecutor.

CAPÍTULO II

El Federalismo Fiscal en México y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

2.1 Antecedentes Constitucionales del Federalismo Fiscal en México y las Convenciones Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

En el capítulo anterior hacíamos referencia a los tipos de federalismo. Dentro de ello se destacaba el modelo norteamericano, mismo que se formó a partir de la unión de las trece colonias con el objeto común de independizarse, y que se le denomina como federalismo por Asociación. En el caso de México, el modelo de federalismo se adoptó a partir de la expansión del gobierno central, la Nueva España, hacia otras entidades, modelo conocido como federalismo por Disociación.

Una vez iniciada la vida independiente del país, en la Constitución de 1824 ya se planteaban algunos puntos referentes a las atribuciones fiscales entre los niveles de gobierno.

El artículo 162 de esa Constitución hacía referencia a las restricciones de los poderes de los estados:

Sección III. De las restricciones de los Poderes de los Estados

Artículo 162.- Ninguno de los estados podrá:

- 1. Establecer sin el consentimiento del congreso general derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto;*
- 2. Imponer sin consentimiento del congreso general contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo;*

Adicionalmente, también se establecía la obligación de los estados a financiar el déficit del gobierno central. No obstante, sólo se cumplió la limitante para cobrar

derechos, mientras que para financiar el déficit central los estados no tuvieron mucho interés por apoyar.¹

Esta falta de especificación respecto de la distribución tributaria, generaba problemas de concurrencia impositiva.

Para la conformación de la Constitución de 1857 se planteaban algunos puntos referentes a las atribuciones fiscales entre los niveles de gobierno. Sin embargo, la formulación de esa Constitución no incluía referencias específicas sobre las delimitaciones en materia tributaria entre los gobiernos central y local.

Según Serna de la Garza, el Constituyente de 1857 se encontraba en la disyuntiva de optar por dos caminos para establecer dentro de la Máxima las delimitaciones en materia tributaria para los niveles de gobierno, y esas opciones eran²:

- a) Establecer de manera específica los impuestos correspondientes al gobierno central y cuáles a los gobiernos locales.
- b) Dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno establecieran los impuestos que consideraban necesarias para llevar a buen término el ejercicio de gobierno.

El mismo autor señala que la segunda opción partía del ejemplo estadounidense, en el que gracias al modelo democrático, se controlaba la emisión de nuevos gravámenes a los ciudadanos.

Si bien es cierto que se propuso un texto en el que se incluía la delimitación específica de los impuestos para los dos niveles de gobierno, esta propuesta fue desechada, quedando la segunda opción como la establecida, o más bien, no establecida, dentro del texto constitucional de 1857. Cabe apuntar que las

¹ Morales Chávez Raúl I. "Distribución de atribuciones en materia de ingresos entre la federación, los estados y los municipios: el caso de México". FES ARAGÓN, UNAM

² Serna de la Garza, "Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México", UNAM 2004

condiciones de vida democrática en nuestro país, a diferencia del ejemplo norteamericano, eran aún insipientes, situación por la cual algunos historiadores señalan como un error seguir el ejemplo del vecino del norte.

Más aún, partiendo de las diferencias en la conformación de modelos de federalismo que se dieron en ambos países, el federalismo estadounidense partía de la asociación de las trece colonias, mientras que en México se conformó a partir de la disociación del gobierno central, la decisión de seguir el modelo de los Estados Unidos generó que ambos niveles de gobierno saturaran de impuestos la actividad económica del país, con las consecuencias negativas en materia económica.

Al respecto Serna apunta “Es difícil saber si los constituyentes mexicanos de 1856-1857 adoptaron la fórmula de concurrencia por las mismas razones que los convencionales de los Estados Unidos de América. Sin embargo, el hecho real es que los constituyentes mexicanos tuvieron a la vista la otra opción, y decidieron desecharla, adoptando en su lugar la fórmula del modelo constitucional de los Estados Unidos”³.

Gracias al texto que se redactó en la constitución de 1857, en el que se establecían facultades concurrentes entre los legislativos de los dos niveles de gobierno en materia impositiva, algunos autores consideran que se sentaron las bases para establecer una “anarquía en materia fiscal” entre los estados y el gobierno central, favoreciendo la discrecionalidad en el cobro de los impuestos y ahogando a la incipiente actividad económica mexicana. El texto fundamental a este respecto dentro de la Constitución de ese año quedó dentro de la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857, según la cual el Congreso de la Unión tenía facultad “Para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.

³ Ibidem, p. 8.

Este problema de concurrencia tributaria, presente desde la formulación de la Constitución de 1824, y que se mantuvo aún después de la de 1857, pasó con el mismo espíritu a la Constitución de 1917, por lo que para 1925 se convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal.

2.1.1 Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

Luego de las consecuencias económicas derivadas del anarquismo fiscal en el que se desenvolvían las actividades económicas del país, las entidades y el gobierno central decidieron convocar a la Primer Convención Nacional Fiscal en 1925, con el objeto de dar solución a la múltiple tributación que se ejercían sobre los ciudadanos.

Los principales resultados de la Primera Convención Fiscal de 1925 fue la delimitación de los impuestos que le correspondían a la Federación y los que le correspondían a las entidades. Sin embargo, lo relevante de los resultados de esa convención, fue que sentaron las bases para lo que ha determinado el federalismo fiscal en México.

Serna enlista las principales conclusiones de la Convención, aunque destacan en particular dos por la relevancia que tomarían con el tiempo⁴:

- c) el poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme par todos los estados;
- d) los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforma a bases uniformes.

⁴ Idem.

Para la segunda Convención Nacional Fiscal de 1933, el objetivo era el mismo que en la primera, delimitar los impuestos que serían controlados por cada uno de los niveles de gobierno, y aunque se obtuvieron algunos resultados positivos como la participación de los gobiernos locales en los ingresos producidos por algunos impuestos federales, el régimen de concurrencia no se eliminó del texto constitucional, por lo que continuó de la misma forma en que se venía operando desde la Constitución de 1824.

Con relación a las participaciones, a diferencia de la primera convención, derivado de los resultados de la segunda convención, por primera vez se integró dentro de la constitución una referencia al tema de las participaciones. La reforma se dio en 1934 y en el artículo 73 fracción X se estipuló que el Congreso de la Unión podía legislar en materia eléctrica, pero agregaba un principio en el que señalaba que los estados y municipios deberían participar según lo establezca las propias autoridades federales:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....
X.-
En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.....

Posterior a la segunda convención, el Presidente Lázaro Cárdenas presentó una iniciativa de reforma en la que planteaba la necesidad de delimitar las atribuciones en materia fiscal de los niveles de gobierno, a este respecto Serna rescata de la exposición de motivos de la citada reforma lo siguiente:

“Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los

estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.”⁵

No obstante que la propuesta de reforma presentada por el General Cárdenas establecía los impuestos que corresponderían a cada nivel de gobierno, la propuesta finalmente fue rechazada por el Congreso de la Unión.

Para la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 el espíritu de la misma era nuevamente delimitar las atribuciones en materia fiscal entre los dos principales niveles de gobierno, sin embargo la relevancia de esta convención fue que se sentaron las bases para determinar el funcionamiento del actual Sistema de Coordinación Fiscal. Adicionalmente, se seguía presentando el problema de la concurrencia en materia tributaria.

Derivado de esa Tercera Convención, el 28 de diciembre de 1953, se firmó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Con ella se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, la cual tenía por objeto proponer medidas que permitieran coordinar la acción impositiva entre los tres niveles de gobierno.

⁵ Idem.

A pesar de que fueron varias las conclusiones de esta convención, destaca la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en sustitución de la llamada Ley General del Timbre, aprobada por el Congreso de la Unión en 1948, en la que se establecía una sola tasa federal, y una máxima para los estados, sin embargo, para que éstos últimos accedieran a este beneficio, debían firmar, por primera vez, un Convenio de Coordinación, éste, sería la base del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Adicionalmente, el 27 de diciembre de 1978 se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Coordinación Fiscal, a través de la cual se busca crear el Sistema Nacional, con el cual se evite la doble o múltiple tributación consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de Gobierno Federal y los Estados.

Destaca la creación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la cual entraría en vigor hasta 1980.

2.2 El Federalismo Fiscal en México a partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó en 1980, y surge como una medida para eliminar la doble tributación entre los gobiernos local y federal, delimitando las competencias en materia tributaria para cada uno de los niveles de gobierno.

Una de las principales consecuencias del establecimiento del SNCF es la renuncia por parte de los gobiernos locales a cobrar impuestos a los cuales tenían derecho para cobrar, ó que no se los prohibía la Constitución, delegando esas prerrogativas al gobierno central mediante la firma de convenios de coordinación a cambio de obtener recursos mediante las participaciones, mismas que serían distribuidas de acuerdo a criterios establecidos por el propio gobierno central.

De igual manera, se derogaron una gran cantidad de impuestos federales al consumo, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles es sustituido por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que junto al Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las contribuciones menores, las bases especiales de tributación, y el impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos, eran administrados por los estados, aprovechando la infraestructura pública con la que contaban las haciendas de los mismos.

Al instaurarse el SNCF en 1980, se agregaron algunas participaciones como medida para resarcirle a los estados el efecto negativo en sus finanzas públicas con relación a los ingresos que dejaban de percibir al renunciar a los impuestos federales que se establecían al adherirse al SNCF. En total, de la Recaudación Federal Participable, que es la gran bolsa que concentra los recursos recaudados por impuestos federales a repartir entre las entidades federativas, entre otros ingresos, el 16.9% se repartía entre las entidades federativas.

Para 1990, el gobierno central decide celebrar un nuevo convenio para retirar de la administración de los estados el IVA y el ISR, entre algunos otros impuestos, con lo que hacía obsoleta la infraestructura que las haciendas locales habían desarrollado para la administración de esos impuestos.

A partir de 1991, los criterios para repartir los montos correspondientes a las entidades federativas cambiaron, tomando en cuenta el número de población en los estados, así como el comportamiento económico para cada entidad, ponderando ambos factores de manera equitativa.

Cabe destacar que una de las consecuencias inmediatas de la entrada en funcionamiento del SNCF fue la dependencia financieras de las finanzas públicas de los estados respecto al monto de las transferencias que recibían por parte del gobierno central, llegando a representar cercal del 80% de los recursos totales de los estados y cerca del 90% para los municipios. Se iniciaba así uno de los problemas que, a la fecha, aunque en menor medida, continúa vigente dentro de las finanzas públicas de las haciendas locales, de hecho, algunos autores consideran que esta dependencia financiera de las participaciones por parte de las finanzas locales ha generado un *incentivo perverso* sobre los estados, quienes prefieren evitar el costo político de mejorar sus sistemas de recaudación para cobrar los impuestos a los que tienen derecho, y prefieren depender de los ingresos que le hará llegar la Federación, además de que no se premia a aquellos estados que sí realizan un esfuerzo por mejorar sus haciendas locales, pero que a cambio, reciben menores transferencias que aquellos que no lo hacen.

De igual forma, la participación porcentual de cada uno de los niveles de gobierno dentro de los ingresos tributarios del país era totalmente inequitativa, toda vez que el gobierno central recaudaba cerca del 94%, mientras que los gobiernos locales apenas recaudaban el 4% y los municipales el 3% de la recaudación total del país.

En contraparte, los contribuyentes se veían beneficiados por tener que acudir a una sola “ventanilla” a realizar el pago de sus impuestos, ya que anteriormente tenían que pagar algunas veces en más de una ocasión el mismo impuesto, uno federal y otro local, ahora sólo se preocuparían por cumplir su obligación con el pago federal.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), establece la conformación de cuatro organismos de coordinación fiscal, mismos que tratarán de facilitar la

comunicación entre los gobiernos estatales y el federal. Esos organismos de coordinación son:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Este organismo agrupa a los 32 secretarios de las haciendas locales y al Secretario de Hacienda Federal, y su principal función es la de proponer medidas para mejorar el SNCF.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Para la conformación de esta comisión, los estados del país se dividieron en ocho grupos, habiendo un miembro de cada uno de los grupos junto con el Secretario de Hacienda Federal formando esta comisión, destacando la función de vigilancia sobre la entrega en tiempo y forma de las participaciones y aportaciones.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Este organismo surge como el encargado de proveer asesoría técnica a los funcionarios fiscales, además de la de realizar estudios técnicos y académicos que deriven en propuestas para mejorar el SNCF.
- La Junta de Coordinación Fiscal. Se integra por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y los ochos miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Cabe señalar que aunque no se encuentran de manera formal representados dentro de estos cuatro organismos del actual SNCF, los gobiernos municipales participan a través de propuestas dentro de los trabajos de algunos de ellos. No obstante, la limitante más importante de estos cuatro organismos es que los acuerdos y propuestas que emerjan de los trabajos que al interior de cada uno de ellos se lleven a cabo, éstas sólo pueden ser presentadas como tal al poder legislativo, tanto local como

federal, por lo que no depende de ellos la implementación de las recomendaciones que surgen después de los procesos de cabildeo y análisis técnico, sino de la voluntad política al interior de cada uno de los congresos de los estados o del propio Congreso de la Unión.

De esta manera, el SNCF trata de ajustar el sistema tributario del país, limitando los impuestos locales e incrementando los federales, con el objeto de que desde el gobierno central se tuviese acceso a los recursos que la misma Federación recolectara y administrara, a través de la Recaudación Federal Participable (RFP), misma que incluye parte de los ingresos generados por recaudación de impuestos, los ingresos derivados del pago por derechos federales así como los ingresos generados por la producción y venta de petróleo. Este sistema funciona a través de la firma de acuerdos que se suscriben entre el gobierno central y los gobiernos locales, acuerdos en los que se establecen las particularidades de los tributos a los que renuncian los estados y las fórmulas a través de las cuales se determinan las cantidades que recibirían las entidades.

Dentro de la LCF se establece el objeto del SNCF: "... 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."⁶

Finalmente, cabe señalar que la Constitución sí establece los impuestos que deberán ser cobrados por la federación y los que deberán ser cobrados por

⁶ Ley de Coordinación Fiscal

los municipios, sin embargo con relación a los gobiernos estatales no es específica.

De esta manera tenemos que la dinámica de las relaciones entre las haciendas locales y el gobierno central se ha desarrollado considerando factores de índole político, económico, social y financiero, y es dentro de este contexto que, a partir de 1980, el SNCF ha tratado de eliminar las concurrencias impositivas, dejando que el gobierno central mantenga control sobre los principales impuestos y compensando a las entidades federativas a través de la creación de un sistema de transferencias. Esto ha limitado la autonomía de los gobiernos locales para establecer políticas económicas propias, en contradicción con lo establecido dentro de cualquier sistema de federalismo.

2.2.1 El Papel de las Transferencias Federales

Luego de la renuncia de los gobiernos locales a cobrar una gran cantidad de impuestos, para ceder esas atribuciones al gobierno central, el juego de las transferencias que el gobierno central “devuelve” a los estados es la medida compensatoria para los estados a la renuncia del cobro de esos impuestos, por lo que resulta de suma importancia para la implementación del SNCF.

Las consecuencias de la implementación del SNCF han dejado que la recaudación de los dos impuestos más importantes sean recaudados por el gobierno central, el IVA e ISR representan la fuente de ingresos tributarios más importantes del gobierno central.

Adicionalmente, el proceso de descentralización de servicios sociales como la educación básica y la salud que se suscitó a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, trajo como consecuencia que la cantidad de

recursos que la federación transfería a las entidades estatales y municipales aumentarían considerablemente, dando paso a la creación del Ramo 33.

2.2.1.1 La Recaudación Federal Participable

La gran bolsa en la que se acumulan los ingresos que obtiene el gobierno federal para transferirlos a los estados y municipios es la llamada Recaudación Federal Participable (RFP), misma que sirve como referencia para calcular algunos fondos de participaciones (ramo 28) y aportaciones (ramo 33), sin embargo la cantidad que se encuentra dentro de esa bolsa no necesariamente es la cantidad que se descentraliza hacia los estados y municipios del país. La RFP es el monto de referencia para calcular diversos fondos de participaciones y aportaciones, y se determina a partir de la evolución de los ingresos federales.

Las entidades federativas y los municipios reciben la mayor parte de los recursos de la Federación a través de las participaciones federales (ramo 28) y de los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 33).

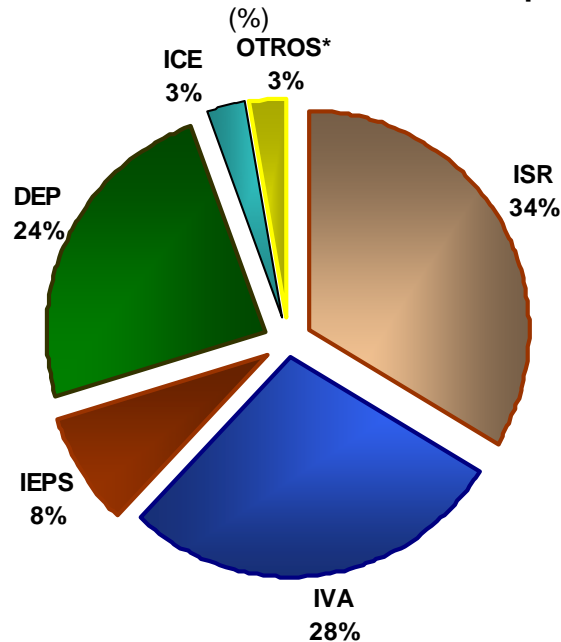
La diferencia más importante entre los ramos 28 y 33 es la siguiente: las participaciones que reciben los Estados y Municipios son ejercidos de manera libre (discrecionalmente) por los gobiernos estatales y municipales, por el contrario, las aportaciones federales no se ejercen libremente, estos recursos están condicionados desde la Federación y en su gran mayoría deben atender problemas relacionados con la educación, salud e infraestructura estatal y municipal.

Cabe señalar que la mayoría de los recursos comprendidos dentro de la RFP provienen de los tres principales impuestos que recauda la federación:

el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Bienes Y Servicios (IEPS).

Según datos de la SHCP, durante el 2005, la RFP estuvo compuesta en un 70% por los ingresos tributarios, mientras que los no tributarios representaron 30%, de estos últimos, en su mayoría se debieron a recursos derivados del cobro de derechos sobre la extracción de petróleo⁷.

Gráfica 1
Composición de la Recaudación Federal Participable, 2005



Fuente: *Elaboración propia con base en datos de la SHCP*

***/ Comprende ingresos tributarios sobre tenencia, autos nuevos, recargos y actualizaciones y no comprendidas, así como no tributarios por derecho a la minería y regularización de autos extranjeros.**

Como se puede apreciar en la gráfica 1, más de dos terceras partes de la RFP total, depende de la recaudación de los tres principales impuestos federales, con esto podemos observar un acercamiento a la demostración

⁷ Cabe señalar que durante los últimos años, los recursos provenientes por el cobro de derechos sobre la extracción de petróleo prácticamente se ha triplicado. El auge que se ha mantenido en los precios internacionales del petróleo ha permitido que los ingresos en el 2005 por este concepto, prácticamente se triplicaron con relación al 2002, al pasar de 89,836 mdp a 338,483 mdp, respectivamente.

de la dependencia de las finanzas locales del éxito que la Federación tenga en la recaudación tributaria.

Cabe señalar que resulta complejo determinar el monto de la RFP para cada año, esto debido a que regularmente se realizan modificaciones para la determinación del mismo, sin embargo, resulta innegable que el monto de la RFP para determinar las cantidades a transferir a las entidades estatales y municipales a través de los distintos fondos que conforman los ramos correspondientes, ha sido creciente en los últimos años.

Actualmente, los criterios para determinar los recursos de la RFP que irán a los estados y municipios se encuentran determinados dentro de la LCF, al respecto cabe señalar que, aparte del carácter resarcitorio que se apuntaba anteriormente, al total de las entidades federativas por principio le corresponde el 20% de la RFP, monto que se distribuirá a través de un Fondo General de Participaciones y que tendrá un carácter redistributivo, ya que toma en cuenta el número de habitantes para asignar los montos a las entidades, mismo que deberá cumplir con los siguientes criterios:

- ✓ 45.17% como proporción del número de habitantes de cada entidad.
- ✓ 45.17% con relación al desempeño de impuestos como a bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos, gasolina y diesel, tenencia y automóviles nuevos en las entidades.
- ✓ El resto de ese 20% de la RFP se transferirá en proporción inversa per-cápita de las dos anteriores.

Adicionalmente, los estados están obligados a distribuir a sus municipios al menos el 20% de lo que reciban a través del Fondo General de Participaciones.

Cabe señalar, que adicionalmente al 20% de la RFP que corresponde a las entidades y municipios, la LCF establece otros recursos en los que deberán participar ambos niveles de gobierno:

1% de la RFP por concepto de derechos de coordinación;

1% de la RFP para el Fondo de Fomento Municipal;

0.25% de la RFP para reserva de contingencia;

20% de lo recaudado en su entidad por el IEPS a bebidas alcohólicas y cerveza; y

8% de lo recaudado en su entidad por el IEPS a tabacos.

Cabe señalar que los últimos dos puntos identifican un carácter de premio y constituye un incentivo para las entidades encargadas de recaudar esos impuestos para que mejoren su desempeño en el cobro de los mismos. Sin embargo el monto, como proporción de la RFP, que obtienen los gobiernos locales es marginal.

2.2.1.2 Las Participaciones Federales (Ramo 28)

Las Participaciones Federales se distribuyen a través del Ramo 28, y se refiere a los recursos fiscales provenientes de la RFP, poco más del 20% de éste, que se transfieren a los dos niveles de gobierno menores. El objetivo de estos recursos es el de resarcir a los gobiernos locales su aportación a los ingresos fiscales federales y se encuentra sustentado bajo la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Actualmente, esos recursos que se entregan a través de este ramo a las entidades federativas y a los municipios, provienen de los siguientes fondos participables:

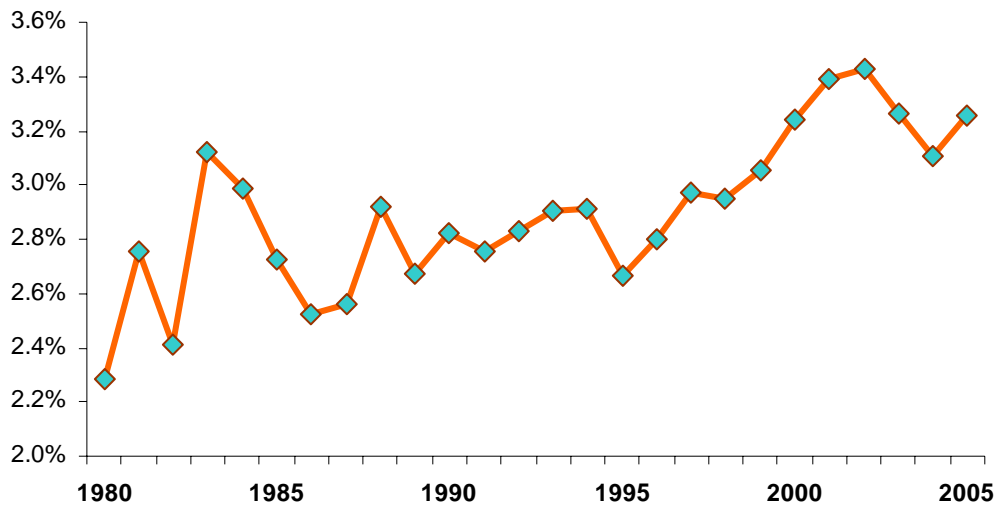
- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Reserva de Contingencia
- Participaciones específicas en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Una parte de la RFP a Municipios de donde se exporta petróleo y gas.
- También se cubren a las entidades los incentivos económicos por los impuestos sobre Tenencia de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, además de otros incentivos económicos.

La principal característica de estas participaciones a través del Ramo 28, es que no se encuentran condicionadas a seguir alguna línea por parte del gobierno federal para su utilización, es decir son transferencias no etiquetadas, por lo que los gobiernos estatales determinan la forma en que erogarán esos recursos, sin embargo están obligados a distribuir entre los municipios por lo menos el 20% de esas participaciones.

Las participaciones son una transferencia de recursos no condicionadas, esta característica obedece a que es una acción pensada para retribuir en alguna medida parte de los ingresos que los estados han dejado de percibir al renunciar al cobro de impuestos federales.

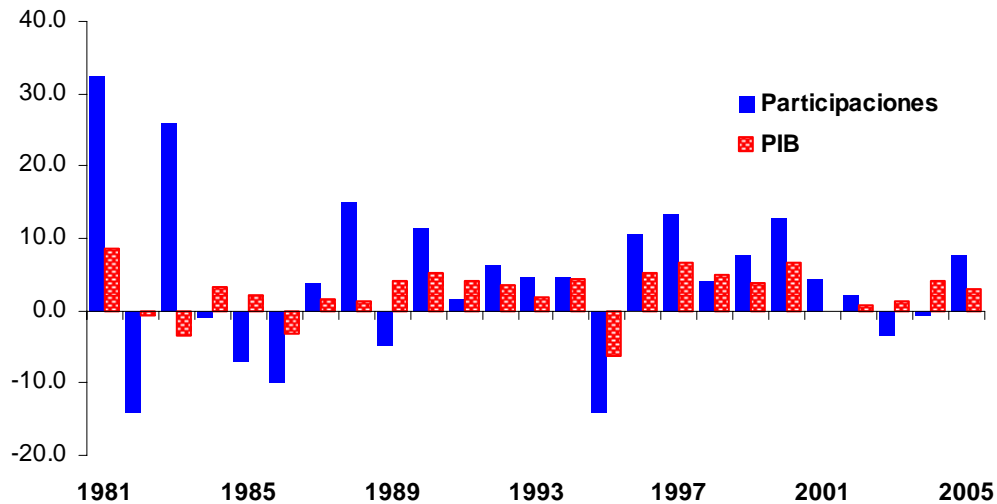
Cabe señalar que a raíz de la implementación del SNCF, las participaciones federales otorgadas a las entidades federativas y a los municipios a través del Ramo 28, han mantenido una tendencia ascendente.

Gráfica 2
Participaciones (ramo 28) / PIB 1980-2005
 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP e INEGI.

Gráfica 3
Participaciones (ramo 28) y PIB 1981-2005
 (Var. % anual real)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP e INEGI.

Sin embargo también resulta evidente que, luego de analizar la gráfica 4, los impactos de las crisis económicas de 1982, 1988, 1995 y de 2001 merman de manera significativa las finanzas de los gobiernos locales, ya que el gobierno federal se ve obligado a disminuir el monto de los ingresos en que

participan las entidades estatales y municipales. De hecho esta es una de las consecuencias del centralismo fiscal que vive el país.

2.2.1.3 Las Aportaciones Federales (ramo 33)

Al continuar con el proceso de descentralización que se vivió en el país durante la década de los noventa, la Federación había trasladado las responsabilidades en materia de educación y de salud a las entidades federativas a través de convenios suscritos dentro del SNCF. Adicionalmente se canalizaron recursos hacia los gobiernos locales para la construcción de infraestructura básica, a través de Convenios de Desarrollo Social⁸, entre otros servicios.

Para 1997, se adiciona a la LCF el capítulo V, en el que se crea el Ramo 33, mismo que se refiere a las aportaciones federales y engloba los distintos fondos a través de los cuales el gobierno central transfiere recursos hacia los gobiernos estatales y municipales con el objeto de apoyar el desarrollo de los sistemas de salud, de educación básica, construcción de infraestructura básica, educación tecnológica, seguridad pública y educación para adultos.

Se pueden identificar principalmente dos características distintivas con relación a las Participaciones Federales que se transfieren a través del Ramo 28. La primera tiene que ver con la libertad para ejercer los recursos por parte de los gobiernos locales, ya que los recursos transferidos a través del Ramo 33 son recursos “condicionados”, ó “etiquetados”, es decir, que son recursos que sólo se pueden aplicar para un fin determinado, principalmente responsabilidades descentralizadas como salud y educación

básica, a diferencia de las participaciones otorgadas a través del Ramo 28, cuyos recursos se transferían sin la obligatoriedad para los gobiernos locales de ejercerlos con algún fin específico; la segunda diferencia recae en el carácter compensatorio que tienen los recursos transferidos a través del Ramo 33, que a diferencia de los transferidos a través del Ramo 28, buscan como premisa fomentar la equidad en el desarrollo de las entidades federativas y de los municipios, y no tiene un carácter resarcitorio como la principal idea del Ramo 28.

El proceso de descentralización de funciones de servicios de impacto social, ha tenido una importante participación en el desarrollo de los estados, sobretodo la descentralización de los servicios de educación y salud, procesos que se detallan a continuación.

La Descentralización Educativa

El proceso de descentralización de la educación se inicia a partir del acuerdo suscrito, a iniciativa del gobierno central, entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), los gobiernos locales y la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1992, llamado Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica.

Sin embargo, anteriormente ya se habían llevado a cabo intentos por descentralizar la educación, encontrándose siempre con la reticencia por parte del SNTE.

⁸ Barcenas J. César Marcelo y Monroy Luna Rubén, “Origen y Funcionamiento del Ramo 33”, documento de trabajo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. México. 2003.

Durante la década de los ochenta, el presidente Miguel de la Madrid propuso una reforma para descentralizar el servicio educativo en el país, pasando la responsabilidad de la provisión de este servicio hacia las entidades federativas. Sin embargo, luego de la crisis económica de principios de la década, los salarios reales del personal docente se veían fuertemente depreciados, por lo que el SNTE previó como una afrenta a la unidad nacional de sus agremiados la propuesta de De la Madrid, por lo que presionaron políticamente para que la propuesta no pasara de eso mismo, una propuesta. Ante las presiones políticas por la aguda condición salarial de los agremiados, el gobierno federal negoció el otorgamiento de puestos estratégicos al interior de la SEP para algunos de los dirigentes sindicales, con el ánimo de disminuir la presión que los agremiados al SNTE ejercían sobre el gobierno. Con esto, las posibilidades de progreso de cualquier intento de descentralizar la educación se encontraba descartado.

Con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas, una de las primeras acciones fue el de mantener cierto respeto al SNTE, toda vez que ya se había convertido en un importante actor político del país, debido al gran número de agremiados con el que contaba. Durante ese sexenio, el gremio del magisterio recibió el incremento salarial más importante de todas las demás profesiones, sin embargo, apenas alcanzaba para recuperar un poco del salario real depreciado por los fuertes incrementos inflacionarios. Sin embargo, esos beneficios salariales otorgados a los maestros del país, permitieron al presidente Salinas iniciar un proceso de sustitución al interior de la dirigencia nacional del SNTE, instaurando a la maestra Elba Esther Gordillo al frente de ese sindicato, movimiento que fue aprovechado para suscribir el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, suscrito en 1992.

Cabe señalar el contexto económico en el que se desenvuelve el proceso de descentralización educativa. Por una parte, las consecuencias de la crisis económica que se vivió en los ochenta se habían agudizado a principios de la siguiente década. En el contexto internacional, había una tendencia mundial por descentralizar algunos servicios en otros países. Nuestro país no fue la excepción, y debido a la fuerte carga política y fiscal que representaba para el gobierno federal, se impulsó la delegación de esta función hacia los gobiernos locales.⁹

Dentro de las primeras acciones emprendidas por el proceso de descentralización está la transferencia del sistema educativo básico, que era responsabilidad del gobierno federal, hacia los gobiernos estatales, de esta manera, las escuelas, los maestros y toda la infraestructura con la que contaba la SEP para dar el servicio pasaron a manos de los gobiernos locales.

A este respecto cabe señalar la particularidad en la transmisión de los fondos federales a los estados, ya que aquellas entidades federativas que contaban con una secretaría que se encargara de coordinar todo el proceso educativo de la entidad, los recursos tenían que ser entregados a través de las secretarías de finanzas locales, por lo que el traslado de los recursos era menos eficiente que en aquellos estados que contaban con un instituto como administrador del sistema educativo del estado, estos últimos recibían los fondos directamente del gobierno federal.

La Descentralización del Servicio de Salud

⁹ Algunos autores señalan que el proceso de descentralización educativa impulsada por el gobierno central obedeció a presiones de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, mismo que condicionaba el financiamiento que otorgaba a cambio de seguir el consejo de mantener el mando de los servicios públicos y compartir el costo con los gobiernos locales.

Para 1980, el servicio de salud en nuestro país era atendido por tres grupos de instituciones encargadas de otorgar el servicio.

El primer grupo atendía a la población más marginada del país, más del 60% de la población, y el servicios se otorgaba a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas del Seguro Social (IMSS-COPLAMAR), que era un programa de asistencia para comunidades marginadas operado por el IMSS, pero financiado con recursos federales¹⁰, y los servicios de salud locales de las entidades federativas.

El segundo grupo se encargaba de aproximadamente el 35% de la población y se conformaba por el IMSS, el ISSSTE para los burócratas del gobierno federal, el ISSSFAM para el ejército, así como los organismos de salud para PEMEX y para los trabajadores ferrocarrileros del país.

El tercer grupo se encontraba conformado por los servicios de salud privado, algunos servicios eran lucrativos y otros no.

Durante 1983 y 1984, se dieron importantes pasos hacia la descentralización en materia de salud, al igual que en el caso de la educación, esta descentralización contenía cierta influencia de las tendencias internacionales a descentralizar algunos servicios sociales básicos como la salud y la educación.

¹⁰ Para 1983, el IMSS se hizo cargo de COPLAMAR, aunque el financiamiento continuaba siendo federal. Para 1990 se transformó en IMSSSolidaridad y continuó ofreciendo los servicios de salud a población no derechohabiente en el país.

En esos años, se crea la Ley General de Salud (LGS) y se incluye dentro del artículo 4 Constitucional el derecho a la salud, quedando por establecerse los ámbitos para ejercer ese derecho entre los niveles federal y local. Dentro de la LGS se incluían las primeras medidas de descentralización en la materia, ya que se establecían potestades entre los distintos niveles de gobierno, así como mecanismos de coordinación entre los mismos para proveer el servicio a la población.

Adicionalmente, los servicios ofrecidos en aquel entonces por la SSA, que ahora se refería a Secretaría de Salud, y por COPLAMAR pasaban a manos de los gobiernos locales, siendo ésta una de las medidas más representativas del proceso de descentralización que se vivía en el país, con el objeto de integrar en uno solo los servicios de salud ofrecidos por esos dos organismos, adicionados a los servicios otorgados por los gobiernos locales.

Durante el sexenio de Miguel De la Madrid, se continuó con el proceso de descentralización de los servicios de salud, distribuyendo las competencias en materia de salud entre los tres niveles de gobierno y buscando la ampliación de la cobertura, mejorar el servicio, reducir el costo del mismo y mejorar la calidad en la atención a los ciudadanos.

Sin embargo algunos especialistas apuntan que este proceso de descentralización, al igual que con el proceso de descentralización educativa, obedeció al contexto económico en el que se encontraba el país (crisis de los ochenta) así como a presiones por parte de organismos financieros internacionales como el FMI en la disminución de las presiones sobre las finanzas públicas del sector público¹¹.

¹¹ Fajardo Ortiz Guillermo, "La descentralización de los servicios de salud en México (1981-2000)", en: Revista Elemento No. 53, Vol. 11, Marzo – Mayo, 2004, p.p. 45

Fajardo Ortiz, identifica la descentralización de los servicios de salud, como: “... un instrumento del federalismo que implicaba redistribución de funciones, siendo un ejercicio administrativo y político. La descentralización de los servicios de salud pretendió conformar sistemas estatales de salud”.¹²

El proceso de descentralización en materia de salud se enfrentó a una serie de problemas derivados del traspaso de las obligaciones en la materia a las entidades federativas del país sin apoyos financieros, humanos y de equipamiento suficientes llevaron a varios estados a relegar la transferencia de las obligaciones para la provisión del servicio. Estas renuencias por parte de los estados, provocó un deterioro en la calidad del servicio para los ciudadanos de esas entidades.

Esos problemas que el proceso sólo se concluyera en algunos casos, sin embargo, se estableció por primera vez un puente de comunicación en materia de salud entre los tres niveles de gobierno, en el que cada uno de ellos podía expresar sus opiniones al respecto, sobre esta base se buscó la continuidad del proceso para la década de los noventa.

Luego de que durante el sexenio de Carlos Salinas se registraran movimientos marginales hacia el proceso de descentralización de los servicios de salud, para el siguiente sexenio se reactivó con mayor fuerza ese proceso.

A través de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, promovido por el presidente Zedillo, y signado por los

¹² Ibidem.

representantes de las 32 entidades federativas y de los trabajadores del sector salud, se reactivó el proceso de descentralización de los servicios de salud a la población abierta.

Una vez consensuado el Acuerdo, el proceso se llevó a cabo durante los primeros cuatro años de ese sexenio. Se crearon organismos públicos descentralizados con el objeto de vigilar el adecuado funcionamiento de las transferencias que realizó la Secretaría de Salud a las entidades federativas, entre otras funciones.

La distribución de los recursos a través del Ramo 33 se realiza mediante Fondos de Aportaciones, entre los que destacan el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

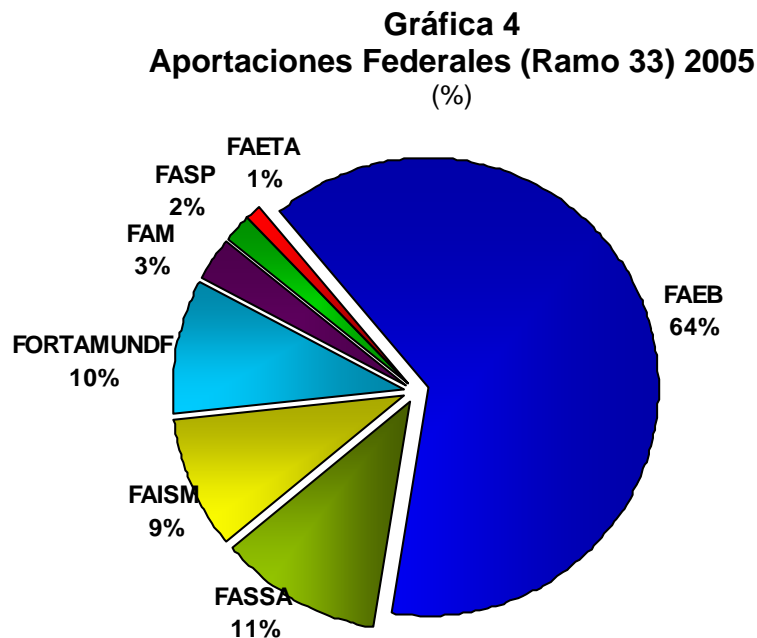
El cálculo de los recursos que se canalizará a los gobiernos locales a través de los fondos que integran el Ramo se realiza tomando como referencia el monto que compone la Recaudación Federal Participable, cabe señalar que la regulación en torno a la conformación de la RFP varía de acuerdo a Ley de Coordinación Fiscal.

Actualmente, el Ramo 33 se compone de siete fondos:

1. **FAEB.** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. **FASSA.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. **FAISM.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
4. **FORTAMUNDF.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal.

5. **FAM.** Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. **FASP.** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
7. **FAETA.** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Destacan el FAEB y el FASSA, que en 2005 representaron más del 70% de los recursos ejercidos a través de este Ramo, en especial el primero que representó en ese mismo año 64%, el resto de los recursos ejercidos en ese año se destinó de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005.

Cabe señalar que dentro de este Ramo, el FORTAMUNDF son recursos que en su integridad se distribuyen para los municipios, adicionalmente el FAISM se divide entre los gobiernos estatales y municipales. De estos dos últimos fondos, el primero se reparte tomando como base únicamente el número de habitantes para distribuirlo, mientras que el segundo fondo

representa apenas el 9% de las aportaciones a través del ramo 33, y el cálculo para su distribución aduce al principio de la equidad, ya que toma en cuenta un Índice Global de Pobreza, por medio del cual se busca impulsar el desarrollo en los municipios. No obstante los recursos canalizados a través del FAISM son marginales respecto a los necesarios para superar los niveles de pobreza de los estados y municipio del país con mayores necesidades.

Gráfica 5
Aportaciones Federales (Ramo 33) / PIB 1998-2005
(%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada año e INEGI

La evolución de los recursos transferidos a través de este Ramo han mantenido una tendencia ascendente en términos reales, sin embargo, al analizar el crecimiento en términos del PIB, observamos que al inicio del sexenio la tendencia ascendente alcanza su punto máximo en el 2001, manteniéndose constante por tres años, en 2004 disminuye como consecuencia del crecimiento económico que se observó ese año, el más importante del sexenio (4.2%) y para 2005 se observa una recuperación.

La fiscalización de los recursos que se distribuyen a través del Ramo 33 se realiza a través del Órgano Superior de Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, y se encarga de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en la entrega de los recursos por parte de las autoridades del Ejecutivo Federal.

2.3 Ingresos propios de los Gobiernos Locales

Luego de la creación del SNCF la dependencia financiera de los gobiernos locales en el país se ha agudizado hasta nuestros días.

La firma de Convenios de Coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno central han derivado en la renuncia de los primeros a contar con la capacidad de generar recursos propios que le permitan llevar a cabo sus principales funciones de gobierno, limitando la autonomía que el modelo de federalismo otorga a todos los niveles de gobierno.

La nueva realidad democrática del país genera la exigencia de la sociedad de exigir cuentas no sólo al gobierno central, sino también a los gobiernos locales elegidos democráticamente. Ya que la elección del gobierno local en turno se realizó tomando en cuenta las propuestas de gobierno de los candidatos, se debe completar el ciclo democrático. Para llevar a cabo las promesas de gobierno, los gobernantes deberán satisfacer las demandas de sus gobernados derivadas de esas promesas, para cumplir con las mismas, el gobierno deberá contar con los recursos necesarios para llevar a cabo sus acciones de gobierno, y, teóricamente, es a través del cobro de impuestos a los ciudadanos beneficiados como se obtendrán los recursos para financiar la provisión de bienes públicos a la sociedad.

La realidad es que el actual SNCF ha desviado el principio de financiamiento propio para los estados, limitando su capacidad financiera hasta hacerlos dependientes de los recursos que el gobierno central le transfiere, principalmente a través de los Ramos analizados con anterioridad. El mismo SNCF no permite realizar una distribución de las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno acorde a criterios de equidad y eficiencia.

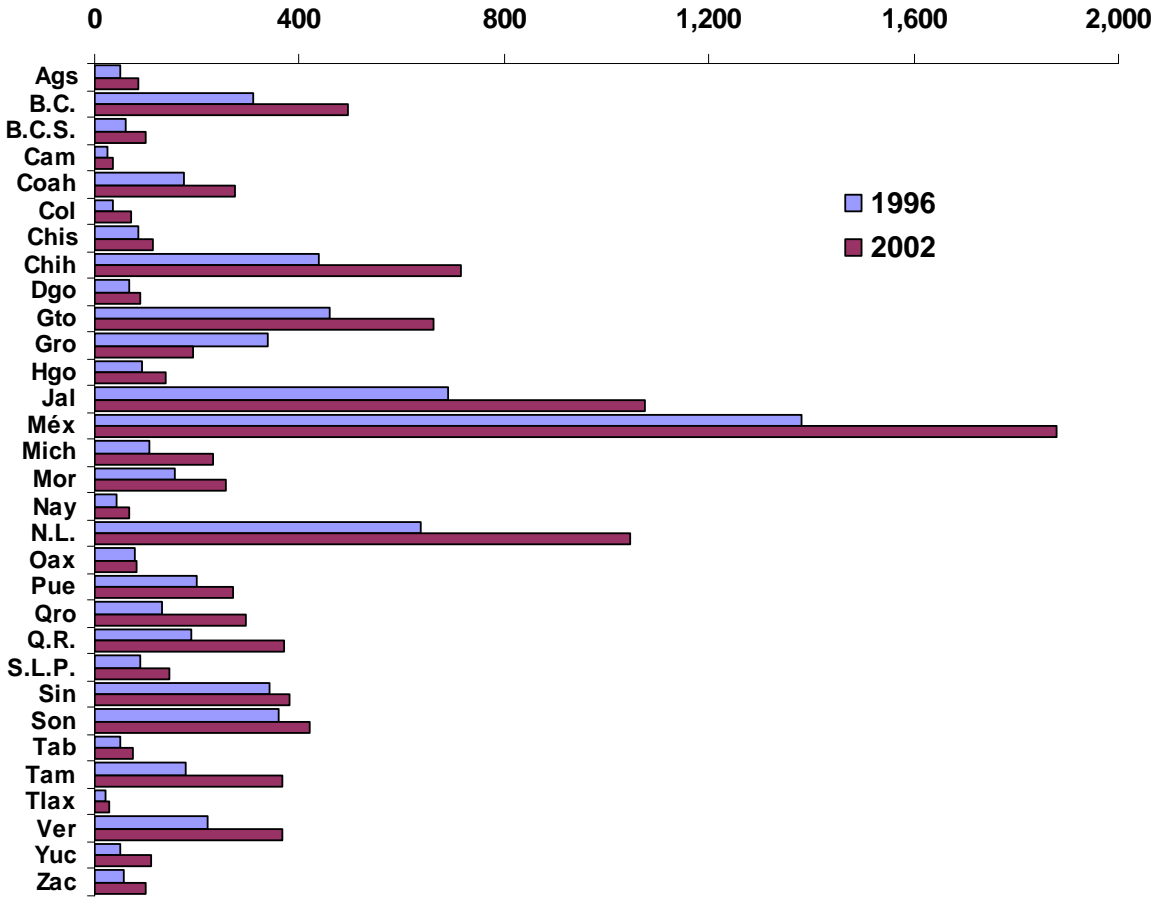
Aunado a lo anterior, hoy en día hay pocos gobiernos locales interesados en ejercer las pocas potestades tributarias con las que aún cuentan para obtener recursos propios y mejorar la calidad de sus políticas públicas en beneficio de sus gobernados.

Con relación a los dos principales impuestos con los que cuenta el país para generar ingresos tributarios, el IVA y el ISR, conceptualmente deberán ser manejados por el gobierno central, toda vez que debido a su importancia dentro de las finanzas públicas del país en su conjunto y sus implicaciones en la política fiscal que pueda generar algún movimiento macroeconómico. En el caso de nuestro país, estos impuestos son “teóricamente” bien manejados por el nivel de gobierno adecuado para el mismo, atendiendo el criterio de eficiencia, sin embargo, los criterios para distribuirlos a las entidades federativas no reflejan el criterio de equidad.

Recientemente se propuso una modificación a la tasa del IVA en la que se proponía que un porcentaje de la recaudación de este impuesto se destinara a estados y municipios, y si bien era una propuesta interesante desde el punto de vista de la equidad, la realidad señala que más bien era parte de una estrategia política para aprobar el incremento y la generalización del impuesto en alimentos y medicinas.

Con relación al Impuesto Predial, éste corresponde a los gobiernos municipales y debido a su baja movilidad y al bajo costo administrativo que representa también se puede inferir que cumple con el criterio de eficiencia en cuanto al nivel de gobierno que deberá ser el encargado de recaudarlo.

Gráfica 6
Recaudación del Impuesto Predial por Entidad Federativa 1996 y 2002
 (Millones de pesos de 2005)¹³



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INAFED e INEGI

Sin embargo, la realidad del país en cuanto a la recaudación de este impuesto por parte de los gobiernos municipales es muy baja, llegando incluso a la falta de catastro en los municipios, por lo que el cobro del mismo resulta sumamente complicado.

En la gráfica 7 podemos observar que la dificultad para cobrar este impuesto es mayor en aquellos estados que no cuentan con la infraestructura necesaria para establecer el cobro del mismo. Destaca el caso de Guerrero quien ha sido el único estado que ha observado una disminución en términos reales en cuanto al monto recaudado por el cobro del impuesto predial (-43.1%), mientras que Oaxaca apenas lo ha incrementado en 4.86%, cuando el resto de las entidades ha incrementado la recaudación de este impuesto en términos reales un 61.5% en promedio.

Otro impuesto importante al que no tienen acceso las entidades, es el cobro de la Tenencia o Uso de Vehículo, impuesto que en la actualidad es transferido a los estados y municipios a través del gobierno central. Cabe señalar que anteriormente se pretendió regresar este impuesto a los gobiernos locales para ejercerlo, sin embargo éstos decidieron que la tasa del impuesto fuese determinada por el gobierno central. Este es un ejemplo de la falta de competencia entre los estados en materia tributaria, ya que la propuesta de dejar al gobierno central como el determinante de las tasas a aplicar en este impuesto ante el temor de que algunos estados buscaran atraer a más contribuyentes al ofrecer tasas menores a las de algunos otros limita la competencia tributaria entre los mismos.

Es claro que el gobierno central ha mantenido limitada la autonomía de las entidades federativas al mantener potestades tributarias sobre los impuestos más importantes, así como algunas facultades sobre impuestos que en su totalidad son transferidos a los gobiernos locales. En contraparte, las entidades federativas y los municipios cuentan con atribuciones limitadas sobre algunos impuestos, cuya base gravable es mínima y resulta

¹³ No incluye al D.F. por la gran divergencia en cuanto al monto de lo que esta entidad recauda de este impuesto, entre 1996 y 2002 se observó un crecimiento en términos reales del 15%.

complejo la recaudación de los mismos, ya sea porque es demasiado caro el cobro de los mismos, o bien por el costo político para las autoridades locales que representa el cobro de los mismos.

El análisis de las asignaciones tributarias con las que cuentan los estados parecen atender los criterios de eficiencia, aunque no el de equidad. Adicionalmente, el actual SNCF no genera incentivos a los gobiernos locales para ejercer sus prerrogativas sobre la aplicación de impuestos y muchos de ellos prefieren adherirse al mismo para contar con los recursos que el gobierno federal les transfiere.

El Dr. Tijerina señala que *“.... una alta centralización de ingresos y potestades tributarias, y potestades limitadas de ingreso local para satisfacer las necesidades de gasto. Esto genera lo que se conoce como desfase fiscal “vertical”, y la manera en que tradicionalmente se ha cubierto tal desfase fiscal, es por medio de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales”*¹⁴.

A este respecto, durante el 2004, los ingresos que recibieron los estados del país a través de participaciones y aportaciones representaron el 85% de los ingresos totales de las entidades, mientras que los recursos que los gobiernos locales generaron a través de la recaudación de impuestos apenas fue del 4% del total de sus ingresos¹⁵.

Otro aspecto importante a considerar dentro de la distribución de potestades tributarias entre los niveles de gobierno, es la responsabilidad en el gasto que ejercen cada uno de ellos. Cada nivel de gobierno deberá ejercer de

¹⁴ Tijerina, 2002

¹⁵ Datos obtenidos con base en datos del INEGI, “Anuario Estadístico de las Entidades Federativas de México 2006”

manera eficiente los recursos asignados para implementar su gobierno, incluyendo mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso del gobierno central es lógico pensar que sólo puede obtener mayores ingresos a través de incrementar los impuestos, o bien, mejorar la recaudación, sin embargo para los gobiernos locales no necesariamente ocurre igual, ya que la dependencia de éstos hacia el gobierno central no genera los incentivos para mejorar su recaudación, ni para que asuman los costos políticos de incrementar los impuestos.

Con relación a las transferencias federales que reciben las entidades del país, las participaciones, que tienen un carácter resarcitorio, las pueden ejercer de manera libre los estados y los municipios del país. No obstante las asignaciones que reciben a través del Ramo 33 son recursos que deberán ejercerse de acuerdo a criterios señalados por el gobierno central, limitando la libertad de los gobiernos locales para ejercer los recursos tomando en cuenta las preferencias de sus gobernados, lo que genera cierta distorsión en el ejercicio de gobierno.

CAPÍTULO III

Comparativo de desarrollo entre las entidades federativas

CAPÍTULO 3. COMPARATIVO DE DESARROLLO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Uno de los principales problemas que nuestro país aún no ha podido revertir es el desarrollo desigual entre las entidades federativas que lo conforman.

Las diferencias económicas y sociales entre los estados responden a una serie de circunstancias entre las que se encuentran no sólo la dotación de factores de cada uno de ellos, sino también representa los resultados de políticas públicas, implementadas por los diferentes gobiernos, con el objeto de propiciar el desarrollo de todo el territorio nacional.

En ese sentido, dentro del presente capítulo se pretende analizar las diferencias de desarrollo económico y social entre las entidades federativas, más allá de la riqueza natural con la cuenta cada una de ellas, con el objeto de establecer una aproximación a los efectos de políticas de desarrollo implementadas por los gobiernos en turno sobre las brechas de desarrollo entre los estados del país.

En el capítulo siguiente, se pretende establecer algunas medidas necesarias para contar con un federalismo fiscal que permita disminuir las diferencias de desarrollo encontradas, principalmente a través de la promoción del desarrollo económico equitativo entre todo el territorio nacional.

3.1 Evolución del Desarrollo Regional

Podemos encontrar elementos que determinaron el desarrollo regional desigual en el país desde la época de la Colonia, principalmente en la región norte, la cual fue motivo de preocupación de los españoles debido a las amenazas de invasión por lo que se dieron incentivos para atraer

inversiones en aquella región con el propósito de generar desarrollo y así poder poblarla. En las regiones del sur, principalmente en la sur-sureste, se encontraba la población indígena sobreviviente, y puesto que no representaba alguna amenaza para los colonizadores, esta región se mantuvo olvidada de las primeras políticas de desarrollo; por su parte, la región central se encontraba en pleno auge al ser la principal atracción para las inversiones europeas en el “Nuevo Mundo”.

No obstante lo anterior, para efectos de este trabajo, se parte del análisis del desarrollo regional a partir de las políticas implementadas durante el modelo de Industrialización a partir de la Sustitución de Importaciones y del periodo de Apertura Comercial iniciado en la década de los años ochenta.

Dentro de la historia económica moderna del país podemos destacar el proceso de desarrollo regional desigual a partir del modelo de Sustitución de Importaciones. Este modelo se desarrolla a partir de la década de los cuarenta y surge principalmente como un colateral de la Segunda Guerra Mundial.

3.1.1 Modelo de sustitución de importaciones

A diferencia de algunos países desarrollados quienes adoptaban políticas económicas proteccionistas, principalmente a consecuencia de la influencia mundial de las potencias dominantes como los Estados Unidos, Francia o Inglaterra, así como a la idea generalizada en ese entonces del proteccionismo a la actividad industrial en cada uno de los países, en México, la implementación de esas políticas obedeció en gran medida a las consecuencias de la Gran Depresión ocurrida en los Estados Unidos entre los años 1929-1933, principalmente por la caída en la demanda externa de

los productos nacionales, y posteriormente a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

De esta forma, se inició la implementación de un modelo de Industrialización basado en la Sustitución de Importaciones (ISI). Este modelo se debe sustentar en altos niveles de capitalización con el propósito de financiar la industrialización, es decir, cualquier tipo de gasto forzosamente deberá estar vinculado a la capitalización. Adicionalmente, el éxito del modelo demandaba mayor valor agregado a la actividad agrícola a través de las mejoras tecnológicas que se pudieran implementar. Sin embargo, uno de los problemas de la implementación de este modelo es la limitante de recursos con los que cuenta el Estado para impulsar este tipo de políticas, así como la dependencia del mismo para mantener el ritmo de la actividad industrial en el país.

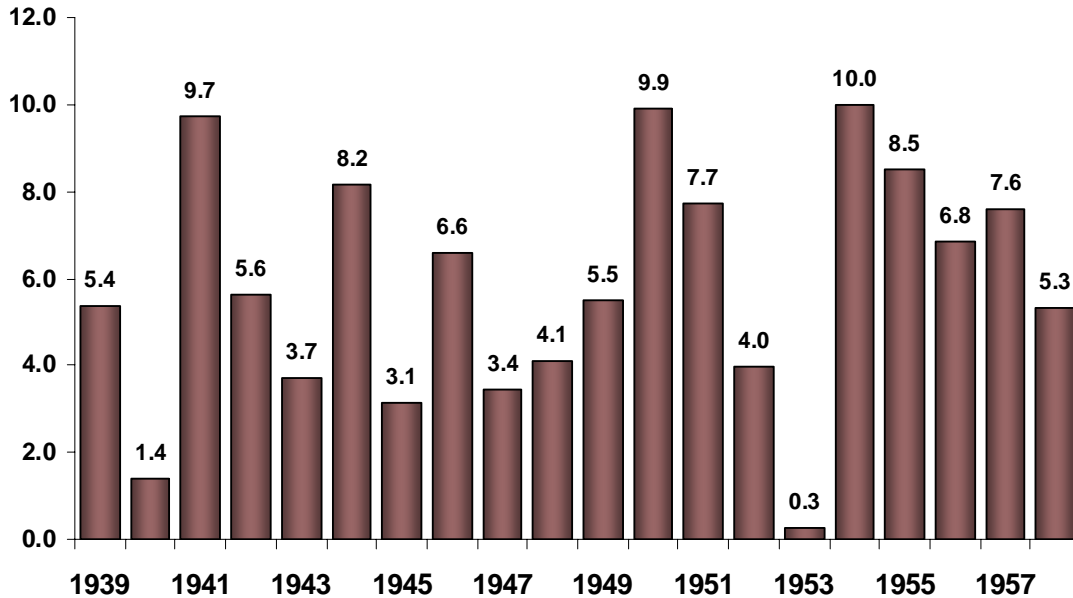
La mayoría de los especialistas señalan como periodo de la implementación del modelo ISI en México desde final de la década de los treinta y principio de la década de los cuarenta, hasta mediado de la década de los ochenta.

3.1.1.1 Etapa temprana del modelo ISI

De acuerdo con René Villarreal, la etapa temprana del modelo de Industrialización basado en la Sustitución de Importaciones comprendió desde 1939 hasta 1958, periodo en el que se alcanzó un crecimiento anual promedio del orden del 6%, mientras que el crecimiento general de los precios era del 10%¹.

¹ Villarreal René, "Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Neo-Estructuralista", Fondo de Cultura Económica, México 1988.

Gráfica 7
Producto Interno Bruto 1939-1957
 (Var. % Anual Real)



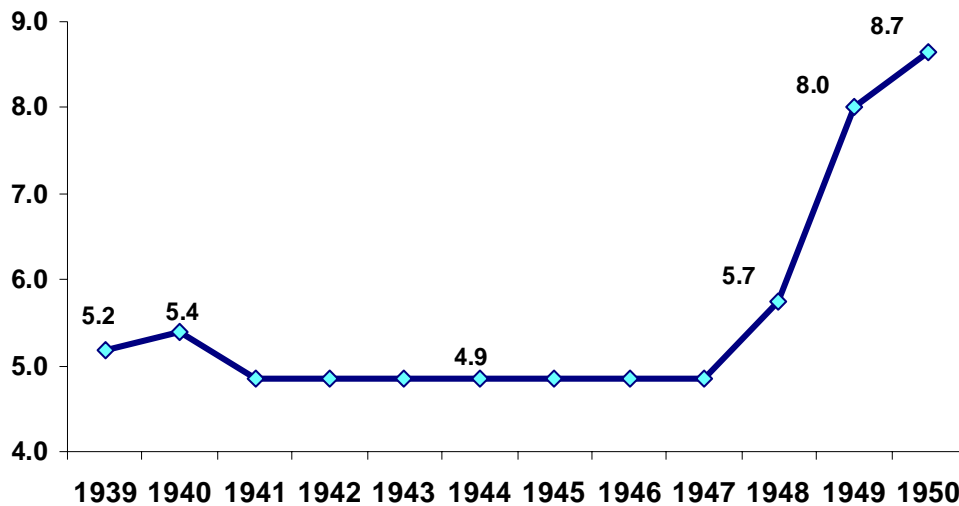
Fuente: INEGI, "Estadísticas Históricas de México"

Ya para la década de los cuarenta, el crecimiento de las ventas de productos primarios al exterior se vio beneficiado por el incremento de la demanda derivada de la Segunda Guerra Mundial, principalmente proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica, mientras que, por otra parte, disminuía la importación de productos, con lo que se podía observar un saldo positivo en la balanza comercial. Adicionalmente a estos beneficios, el flujo de capital foráneo a nuestro país se incrementaba dada la búsqueda de los mismos de un "refugio" durante el desarrollo del conflicto.

Sin embargo, muchos de esos beneficios se fueron desvaneciendo con el desarrollo mismo del conflicto bélico. El flujo de los capitales se detuvo y la demanda de los productos mexicanos en los Estados Unidos comenzó a disminuir, llegando incluso a afectar la paridad del peso mexicano con la divisa norteamericana, principalmente reflejado en la devaluación de 1948 y

sus consecuentes impactos en la inflación, llegando ésta a alcanzar niveles del 70%.

Gráfica 8
Tipo de Cambio 1939-1950
(Pesos por dólar)



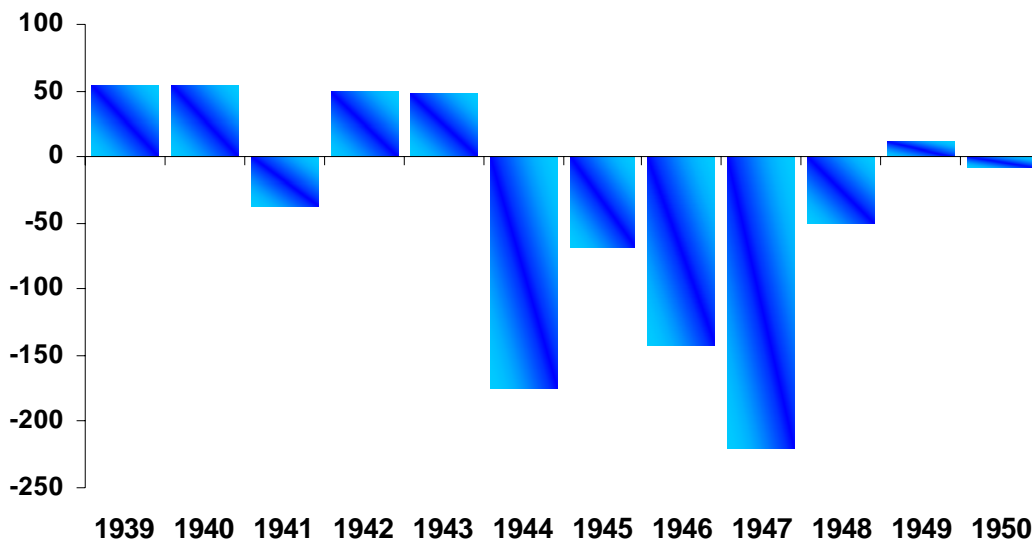
Fuente: INEGI, "Estadísticas Históricas de México"

Derivado de ese entorno internacional adverso, el gobierno mexicano devaluó la moneda en 1948, sin embargo, se hacía cada vez más evidente la dependencia de la actividad económica y del financiamiento para el déficit externo del capital extranjero, ya sea a través de inversión o de deuda.²

Adicionalmente a estos problemas, la importación de bienes intermedios y de capital evidenciaba la falta de competitividad de los productos mexicanos. Por el lado de las exportaciones, éstas estaban compuestas por productos primarios principalmente lo que generaba un problema estructural para balancear el comercio exterior. En consecuencia el desequilibrio externo estaba ligado de manera directa a la falta de competitividad de los productos nacionales, principalmente los manufacturados.

² En 1941, el gobierno había decidido fijar el tipo de cambio en 4.85 pesos por dólar, sin embargo, esta medida, aunada al entorno internacional adverso, generaron fuertes presiones a la actividad exportadora.

Gráfica 9
Balanza Comercial 1939-1950
(Millones de dólares)



Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, "Estadísticas Históricas de México"

Esta falta de competitividad de bienes intermedios y de capital, generaron que tres cuartas partes de la actividad exportadora fueran representadas por bienes primarios, siendo este sector la principal fuente de divisas para financiar una incipiente actividad manufacturera. Esta incipiente actividad manufacturera se desarrollaba sobretodo en las regiones del norte, del noreste y del centro del país, y comenzaba a incrementarse en la producción de bienes como maquinaria, mientras que disminuía la participación de la producción de algunos bienes primarios como los alimentos. Sin embargo aún era insuficiente y poco competitiva la producción nacional de bienes intermedios y de capital.

A pesar de que para mediados de siglo continuaba creciendo la participación de la producción de bienes con mayor valor agregado, las inversiones en el desarrollo de investigación e innovación tecnológica eran muy limitadas (el gasto público en I & D apenas representaba el 0.007 por ciento del PIB), aunado a la ineficiencia en la aplicación de los mismos.

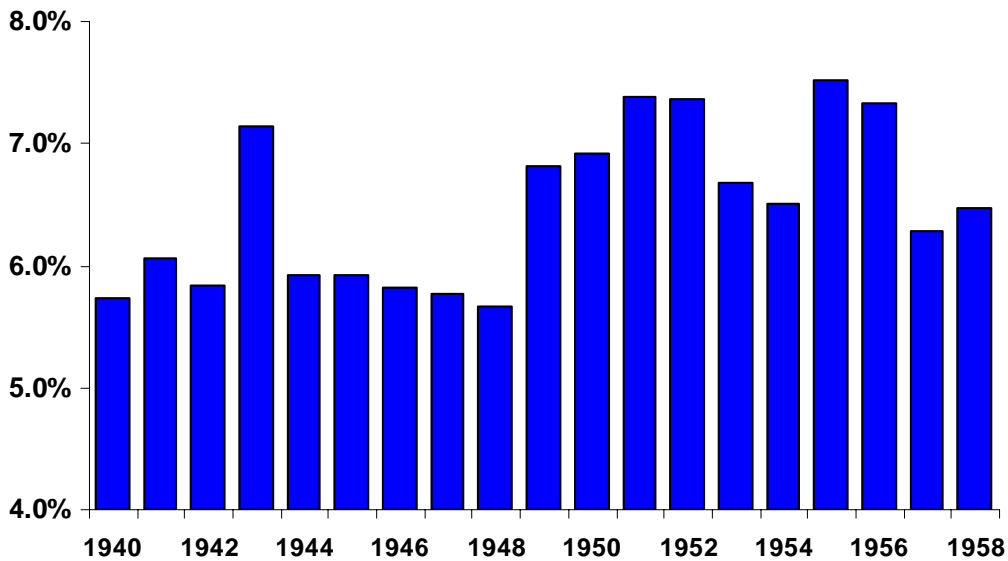
El final de la primera etapa del modelo ISI, estuvo caracterizado por un exceso en la participación del Estado en la actividad económica y las medidas de impulso a sólo algunas actividades manufactureras retribuyeron en una disminución de la competitividad en el resto de los productos mexicanos.

Uno de los fenómenos más interesante en materia de federalismo se desarrolló en el centro del país, ya que adicionalmente a los apoyos para el crecimiento de la industria manufacturera, que de manera centralizada se concentraban en esa región del país, las políticas locales establecidas por los gobiernos del Estado de México y de la Ciudad de México competían por la atracción de inversiones, ofreciendo facilidades para la instalación de empresas en el centro del país.

Los problemas generados por la falta de especificaciones respecto a las atribuciones fiscales para cada nivel de gobierno continuaban reflejando el problema de la concurrencia impositiva. Esta problemática provocó la realización de la Convención Nacional Fiscal del 47, derivado de la cual se firmó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a través de la cual se sentaron las bases para el establecimiento de los Convenios de Coordinación.

La importancia de la limitación para que los estados mantuvieran una tasa máxima a los Ingresos Mercantiles, se vio reflejado en el crecimiento de los ingresos tributarios del gobierno central, al pasar de 5.7% en términos del PIB en 1948, a 6.8% para 1949.

Gráfica 10
Ingresos Tributarios del Gobierno Federal / PIB 1940-1958
 (%)



Fuente: INEGI, "Estadísticas Históricas de México"

La política centralista por impulsar el desarrollo industrial del D.F. generó el crecimiento industrial en el Estado de México e incluso en el estado de Morelos; el Puerto de Veracruz le permitió alcanzar un importante desarrollo industrial al estado; en la zona de la frontera norte también se experimentó un incremento de la actividad industrial; mientras que en el sur, Yucatán sufría las consecuencias de la caída de los precios del henequén, al tiempo que en Quintana Roo y Campeche se iniciaba el proceso de industrialización.

Al mismo tiempo se comenzaba a divisar un mapa de la actividad industrial del país: en Morelos se desarrolló de manera importante la industria azucarera, en Coahuila destacó la actividad industrial derivada de la puesta en marcha de Altos Hornos de México, en Chihuahua y Sonora se identificaba una importante producción de cemento. No obstante, gran parte de estas industrias nacieron gracias al apoyo brindado por el Estado.

Adicionalmente, el impulso a las nacientes actividades manufactureras generaba un importante apoyo para el desarrollo de las entidades en las que desarrollaba la actividad, de hecho se crearon una serie de comisiones con el objeto de impulsar el desarrollo en algunas de las regiones del país más marginadas, como la Comisión Intersecretarial de la Alta y Baja Sierra Tarahumara, la Comisión Intersecretarial de Estudios y Planeación en el Valle del Mezquital y la Comisión Intersecretarial de la Mixteca en Oaxaca.

No obstante, los resultados de las mismas fueron magros. En este sentido, la operación de estas comisiones ejemplifica la falta de participación de los gobiernos estatales en el desarrollo de políticas orientadas al desarrollo, toda vez que la operación de las mismas se encontraba a cargo del gobierno federal, marginando la participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones.

Estas políticas adoptadas durante la primera etapa del modelo ISI tuvieron un impacto regional que ya permitía diferenciar distintos niveles de desarrollo entre los estados del país.

3.1.1.2 Segunda Etapa del modelo ISI

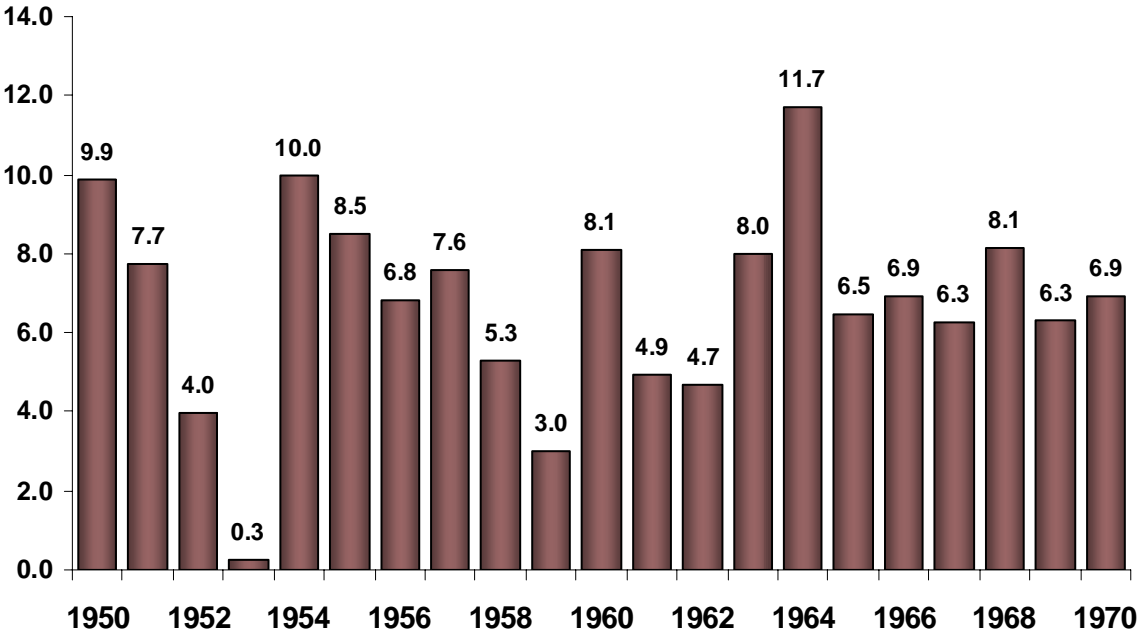
Para la segunda etapa del ISI, se identifica una profundización en las políticas orientadas a la sustitución de importaciones, sobre todo sustitución de bienes intermedios y de capital a través del financiamiento del déficit externo por medio de atracción de inversiones y de la contratación de deuda externa, a diferencia de la primera etapa del modelo en el que se recurría a las devaluaciones para contener las presiones del desequilibrio externo.

Derivado de esas políticas, la IED observó un incremento sustancial en términos del PIB durante la década de los sesenta, sin embargo, la deuda externa también mostró un incremento importante en el mismo periodo.

Esa inyección de capital extranjero le permitió al país crecer a tasas cercanas al 7%, con un incremento en los precios de apenas el 3%.

No obstante, el impulso no fue parejo para todos los sectores, el abandono en el que se encontraba el sector primario hizo que, aunado al incremento de la actividad manufacturera, el peso del sector en el total de la actividad económica fuese cada vez menor y, adicional al desequilibrio externo, provocó el colapso del modelo a finales de la década de los sesenta.

Gráfica 11
Producto Interno Bruto 1950-1970
(Var. % Anual Real)

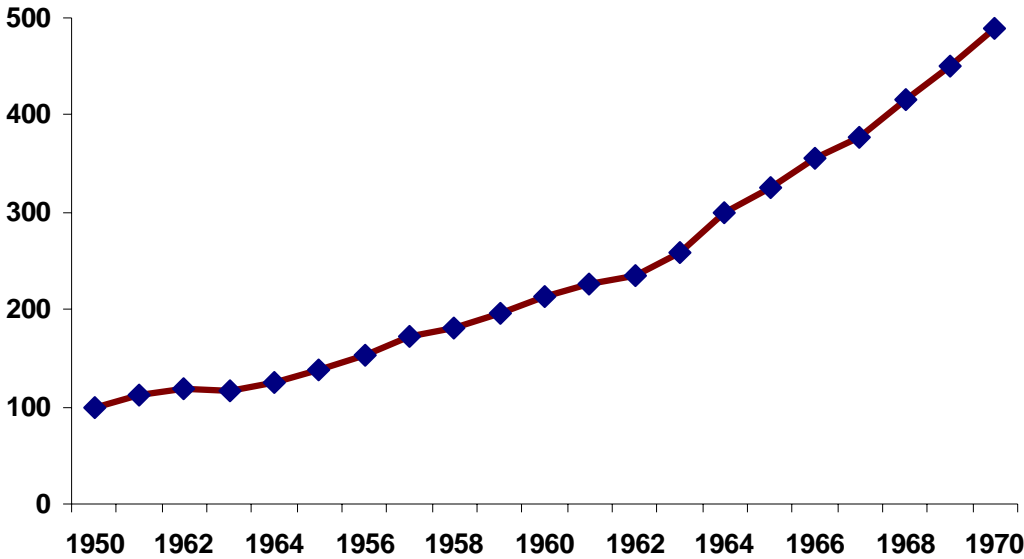


Fuente: INEGI, "Estadísticas Históricas de México"

Para la década de los setenta, el crecimiento de la actividad manufacturera era importante, alrededor del 9% anual, lo que derivó en una disminución de las importaciones de bienes intermedios y de capital, la producción nacional de estos bienes ya representaba alrededor del 33% de la producción manufacturera.

Este incremento en la actividad manufacturera nos demuestra el crecimiento de la actividad industrial en el país, las políticas de fomentar incentivos para las inversiones en este sector, generaron que durante las décadas de los 50 y 60 se registrara un crecimiento sostenido de esta actividad.

Gráfica 12
Índice del Volumen de Producción de la Industria Manufacturera 1950-1970
(1950=100)



Fuente: INEGI, "Estadísticas Históricas de México"

Durante el sexenio iniciado en 1970, se llevaron a cabo políticas económicas tratando de generar un crecimiento hacia adentro. Esto sirvió para que el gobierno en turno recurriera irresponsablemente al gasto público excesivo, con importantes afectaciones a las finanzas públicas, generando

un creciente déficit fiscal así como en cuenta corriente y con un crecimiento de la inflación por arriba del 17%.

Adicionalmente, las consecuencias sociales del poco éxito del modelo ISI presionaron al gobierno para implementar medidas de gasto social a expensas de las finanzas públicas, cuadruplicando el déficit público y sextuplicando la inflación, lo que, adicionalmente a un tipo de cambio fijo, sobrevaluó el peso frente al dólar provocando la caída de las inversiones.

Para la segunda mitad de la década de los setenta, el cúmulo de problemas internos, adicionales al entorno internacional adverso, generaron que por primera vez en muchos años, desde 1954, un gobierno mexicano solicitara apoyo al FMI.

Durante la administración de López Portillo se privilegió la explotación la producción y exportación de petróleo gracias al descubrimiento de nuevos yacimientos, relegando las políticas de apertura comercial.

El sexenio se caracterizó por el abuso de los recursos generados por la actividad petrolera, pero, nuevamente, con la crisis de principios de los ochenta de los precios internacionales del petróleo, el modelo económico del sexenio se vino abajo.

El Dr. Sánchez Reaza concluye: *“El ISI permitió el desarrollo industrial en México bajo altos niveles de ineficiencia, lo que dejó a la industria en una baja posición competitiva una vez que se abrieron los mercados”*³.

³ Sánchez Reaza Javier, “Orígenes y Evolución de la Inequidad Regional en México”, ponencia presentada el 6 de septiembre de 2005 en el seminario “Desarrollo Regional y Competitividad”, organizado por IBERGOB México y el CIDE.

Cabe señalar que algunos especialistas consideran que las crisis que se detonaron al final del Modelo de Sustitución de importaciones se debieron en mayor medida a la política cambiaria que implementaron los gobiernos en ese entonces, más allá de los problemas estructurales que evidenciaban la falta de valor agregado en las manufacturas para exportación, la imprudencia de mantener un tipo de cambio controlado derivó en mayor pérdida de competitividad de los productos mexicanos en el exterior.

Romero señala que debido al mal manejo del tipo de cambio, con el pretexto de contener las presiones inflacionarias, el modelo ISI se colapsó con las crisis del 76 y finalmente con la del 82, y si bien reconoce los problemas estructurales como la falta de valor agregado en las manufacturas mexicanas y la dependencia de los bienes intermedios y de capital importados, señala que seguramente esto generaría una desaceleración en el crecimiento del país, pero las crisis fueron principalmente consecuencia del manejo del tipo de cambio.⁴

Durante la segunda etapa del modelo ISI, se llevaron a cabo reformas al impuesto sobre la renta para gravar los ingresos de capital por parte del gobierno central, no obstante, esta medida generó participaciones cada vez menos significativas a estados y municipios.⁵

Destaca el crecimiento económico de la Ciudad de México durante la década de los sesenta, a pesar de contar con apenas el 15 por ciento de la población, aportaba más de la mitad de los ingresos que obtenía el gobierno federal.

⁴ Romero José, "Sustitución de Importaciones y Apertura Comercial: Resultados para México", Documento de Trabajo Núm VI – 2001, Centro de Estudios Económicos, EL Colegio de México, A.C.

⁵ Del Villar, Kretchmar Samuel I. "El Federalismo Fiscal Indigesto". Historia Mexicana, octubre-diciembre, año/vol. LIV, número 002. El Colegio de México, A.C. México. 2004. pp. 575-595

Para 1978, se publica una nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual establecía las bases para la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que sería creado en 1980, a través del cual se establecerían los criterios para llevar a cabo los Convenios de Colaboración con el objeto de limitar las potestades tributarias de los gobiernos locales a cambio de participaciones por parte del gobierno federal.

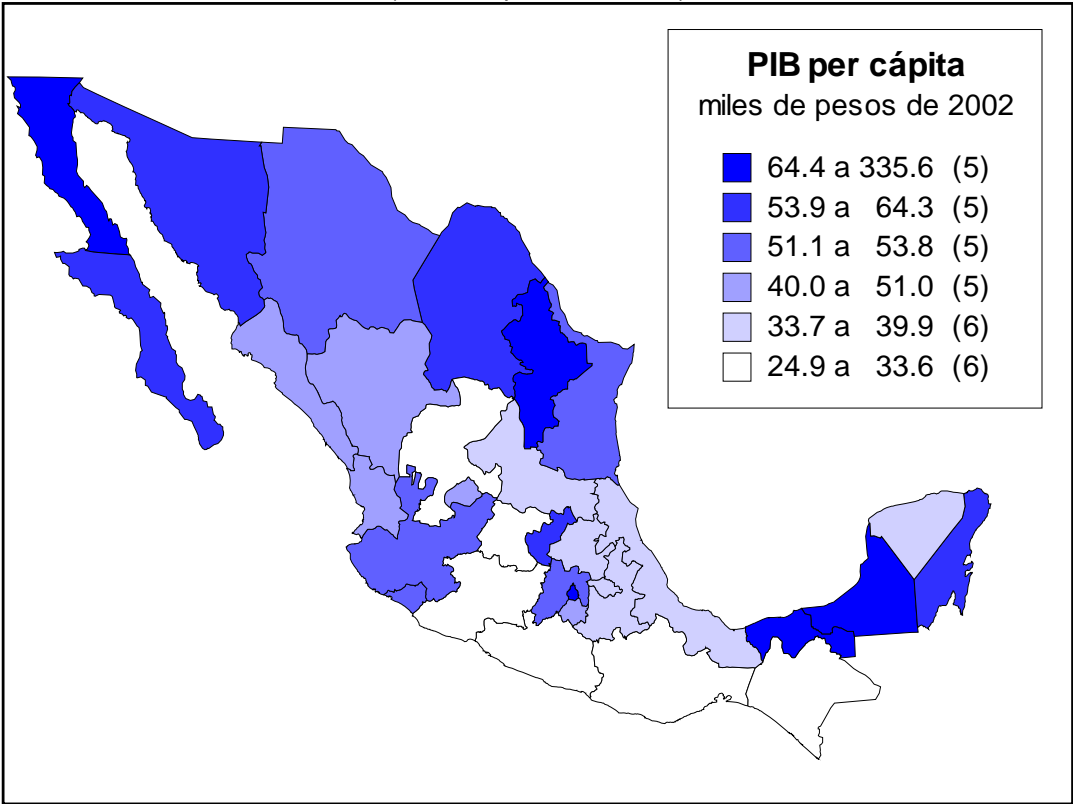
En el norte del país se profundizaba el proceso de industrialización. A través del *Programa de Industrialización de la Frontera* se implementaban medidas de incentivo a la industria maquiladora, generando beneficios en la zona fronteriza como la creación de 80 mil empleos y la creación de 500 nuevas empresas.

Por su parte, el centro del país continuaba siendo el principal centro de atracción para las inversiones, llegando incluso a saturar la Ciudad de México, por lo que a través de la creación del *Programa de Parques y Ciudades Industriales* se promovía el esfuerzo del sector público para la creación de infraestructura y parques industriales en ciudades cercanas a la capital del país, por ejemplo en Cd. Sahagún, Hidalgo; Irapuato, Guanajuato; San Juan del Río, Querétaro, Xicotencatl, Tlaxcala; Torreón, Coahuila. No obstante, la poca infraestructura y lo limitado de los servicios en esos lugares, hicieron que los resultados para atraer inversiones a ellos fueran magros.

Un fenómeno importante a destacar es que al final del modelo ISI, los estados más marginados del país, en especial en el sur del país, mostraban un crecimiento más acelerado que el resto de las entidades federativas.

Lo anterior, se puede explicar por el efecto que el nacimiento de ciertas actividades económicas generó en algunos de los estados más rezagados del país, por ejemplo, en Campeche y Tabasco por el crecimiento de la industria petrolera, y en menor medida en Veracruz y San Luis Potosí; mientras que en estados como Quintana Roo y Guerrero, el crecimiento del sector turístico explica en gran medida el avance observado en ese tiempo por estas entidades; la puesta en marcha de las cuencas hidrológicas en Oaxaca y Michoacán, así como las políticas por disminuir la concentración de la actividad industrial en la Ciudad de México son otros factores que pueden explicar el desarrollo económico de los estados del sur, principalmente durante el periodo 1970-1985.

Mapa 1
PIB per cápita por entidad federativa, 1985
 (miles de pesos de 2002)



Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, Banxico y Presidencia de República, "VI Informe de Gobierno de la Administración 2001-2006"

No obstante, esa misma región representa, al final del modelo ISI, a la menos desarrollada del país, específicamente la región sur-sureste, en donde los estados de Guerrero, Oaxaca, y Chiapas tienen el menor nivel de PIB per cápita.

Lo anterior se puede apreciar en el mapa 1, también se aprecia el fuerte impacto de la actividad petrolera en el estado de Campeche, lo que le permitió a ese estado contar con un PIB per cápita por arriba de cualquier estado del país.

3.2 El período de Apertura Comercial

Luego de los problemas económicos enfrentados al final de la implementación del modelo ISI, que se caracterizó por desequilibrios externos y de las finanzas públicas, incluyendo una excesiva participación del Estado en la actividad económica que medraba la competitividad de las empresas mexicanas, un profundo abandono del sector primario, principalmente en el sector agrícola así como políticas de desarrollo regional con impactos únicamente en el norte y centro del país pero no en el resto del territorio nacional, a mediados del sexenio de Miguel De la Madrid se pretendía promover el desarrollo económico a través del impulso al comercio exterior.

Algunas de las primeras políticas implementadas por el gobierno fueron la privatización de empresas propiedad del Estado con el objeto de reducir el tamaño del mismo; así como la puesta en marcha de las negociaciones para adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por su acrónimo en inglés) con el objeto de reducir aranceles a la importación y promover el desarrollo de la industria maquiladora.

Esta nueva etapa de apertura comercial derivó en la atracción de más capital extranjero y se intensificó el intercambio comercial con los Estados Unidos principalmente. Adicionalmente a la adhesión de nuestro país al GATT, las negociaciones comerciales con otros países se intensificaron, siendo el de mayor relevancia la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Aunque la adhesión al GATT y la firma del TLCAN parecieran tener como fin la promoción del desarrollo a través de un incremento de las exportaciones mexicanas, en la práctica ambos instrumentos son distintos entre sí, toda vez que el GATT permitía el acceso a beneficios de reducción arancelaria a todos los países adheridos al mismo, mientras que el TLCAN se encontraba limitado al intercambio de prerrogativas comerciales únicamente entre los países que lo suscribieron.

Para el sexenio iniciado en 1988 se continuó e intensificó la política de reducción del Estado mediante la privatización de empresas y venta de activos estatales, así como de la promoción del intercambio comercial.

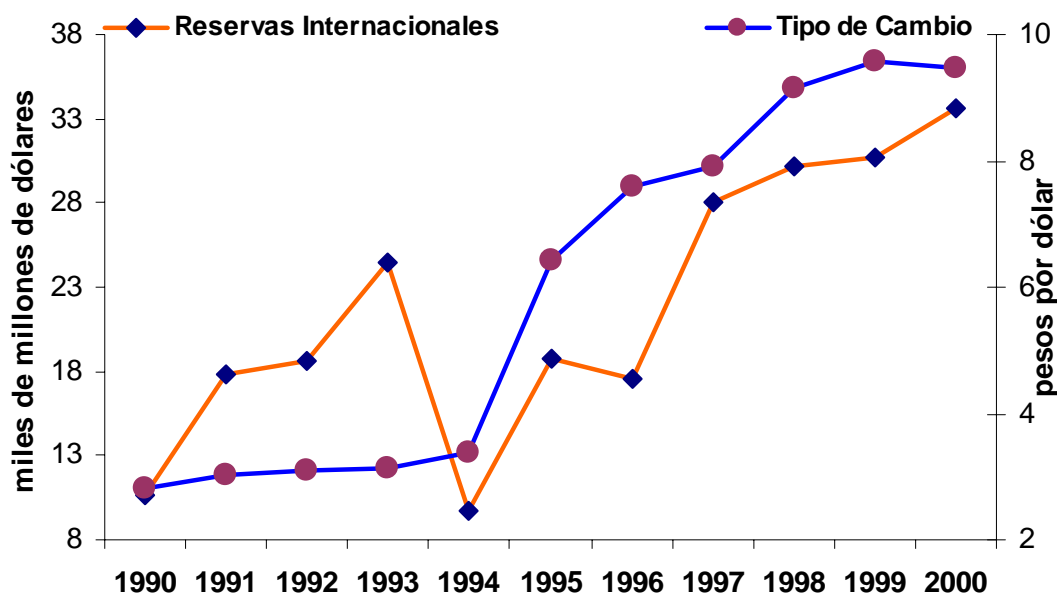
En materia financiera, el sexenio de Salinas recogió los frutos de la venta de activos del Estado, lo que le ayudó a revertir el déficit público heredado de las pasadas administraciones. Mientras que en materia social se pretendía combatir el rezago de la población más pobre a través del gasto público y de la implementación de programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad, en el que el gobierno aportaba una cantidad en apoyo a obras sociales mientras que la población aportaba otra parte.

Adicionalmente, se implementaron políticas de atracción de inversiones, principalmente a través de la desregulación, y dando señales claras de las

intenciones del gobierno mediante la privatización de la banca y las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá para la firma del TLCAN.

No obstante, el importante flujo de capitales generó un incremento en la demanda agregada, lo que por un lado, generó presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio, sin embargo dada la política en el tipo de cambio de no devaluar el peso frente al dólar, éste fue presionado cada vez más.

Gráfica 13
Reservas internacionales y Tipo de cambio 1990-2000
(Miles de millones de dólares y pesos por dólar)

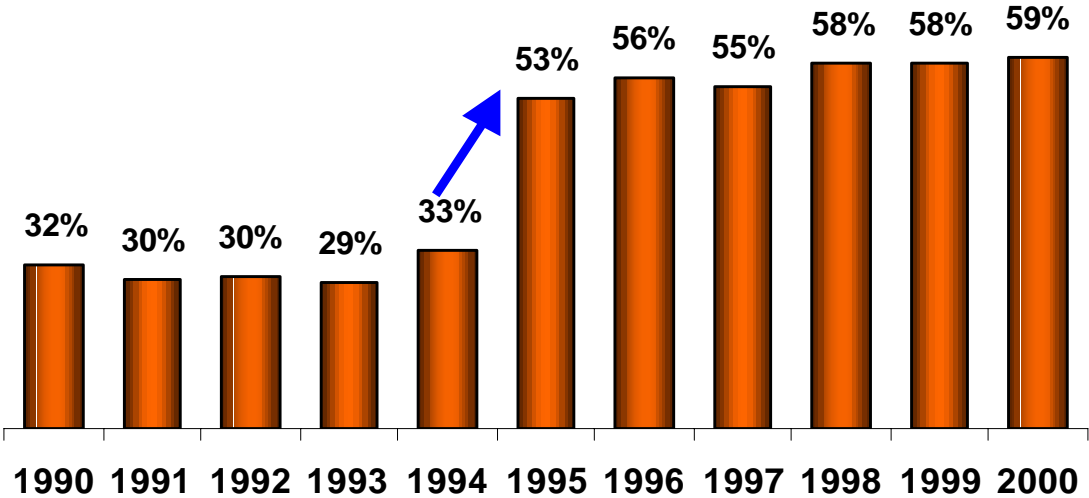


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banxico y VI Informe de Gobierno de la Administración 1994-2000

El déficit comercial se incrementó de manera significativa, los productos importados eran los más demandados al encontrarse virtualmente más baratos debido a la sobrevaluación de la moneda. La mayor demanda de divisas generó el debilitamiento hasta casi la extinción de las reservas internacionales, por lo que las presiones derivaron en la crisis iniciada en diciembre de 1994.

Con apenas un año de entrada en vigor del TLCAN, la crisis iniciada a finales de 1994 aceleró el proceso de apertura a las inversiones extranjeras a través de cambios constitucionales. Esto trajo como resultado que la importancia de la actividad comercial externa para el país, pasara de representar el 29% en 1993 a 33% en 1994, mientras que para 1995, esta actividad representó para el país el 53% de toda la economía.⁶

Gráfica 14
Exportaciones más Importaciones / PIB 1990-2000
(%)



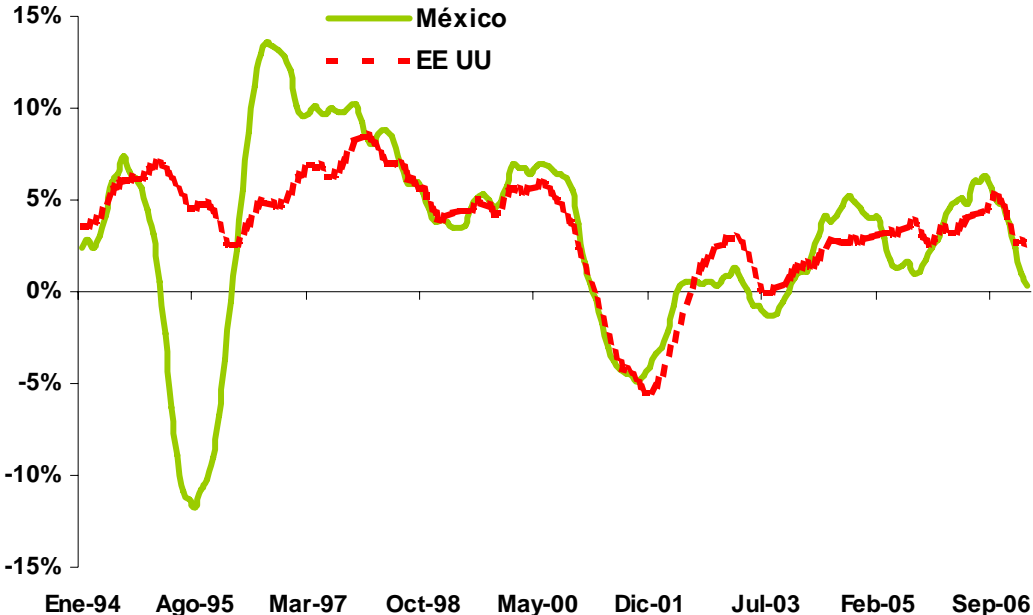
Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, "Banco de Información Económica" y Banxico

Otra de las consecuencias atribuibles al TLCAN, es el incremento de la dependencia del desarrollo nacional respecto al desarrollo de la economía de los Estados Unidos, si bien es cierto que desde el modelo ISI ya se asentaban los primeros indicios de esta dependencia, con la implementación del TLCAN se hizo más evidente. Lo anterior lo podemos observar en la gráfica 15.

⁶ Si bien es cierto que este incremento está influenciado por el efecto de la devaluación de 1995, una vez estabilizado el tipo de cambio, el peso del sector continúa por arriba del 50% del PIB.

Resulta evidente la mayor dependencia de la economía mexicana de la de los Estados Unidos en años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, ya que posterior a la crisis de 1995, el ritmo de producción industrial prácticamente depende del ritmo de la economía estadounidense. De hecho, el decrecimiento que mostró nuestro país durante gran parte de 2001 y principios de 2002 obedeció en gran medida a la recesión económica vivida en ese periodo en los Estados Unidos.

Gráfica 15
Producción Industrial, México y Estados Unidos 1994-2006
 (var.% anual, cifras desestacionalizadas, promedio móvil tres meses)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y Federal Reserve

Durante el periodo de apertura comercial, se llevaron a cabo importantes reformas en materia fiscal que definen la actual dependencia financiera de los estados del país con relación a las transferencias que le realiza el gobierno central, las cuales llegaron a representar cerca del 80% de sus recursos totales, lo cual refleja la pérdida de autonomía financiera por parte de los mismos.

Luego de la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el gobierno central absorbe la administración de los dos impuestos más importantes en materia de recaudación tributaria, el IVA y el ISR, corroborando una vez más la falta de respeto a la autonomía estatal para participar en la recaudación tributaria.

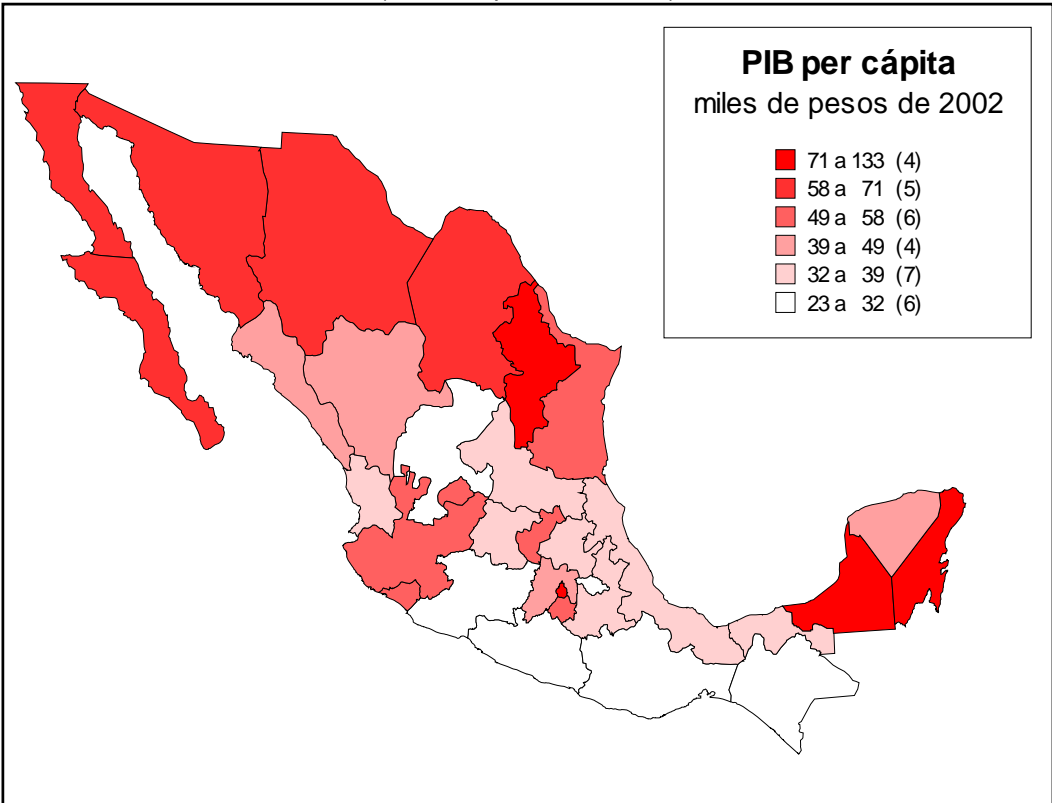
Una de las modificaciones fiscales más representativas de la inequidad con la que opera el actual modelo de federalismo fiscal, se lleva a cabo en 1991 con las reformas a los criterios de distribución de los montos recaudados. Esos criterios incluían la distribución de los recursos transferibles a los estados, tomando en cuenta el número de habitantes, sin embargo, como lo vimos en el capítulo anterior, este criterio opera de manera desfavorable para los estados más marginados y de manera favorable para aquellos con un mejor nivel de desarrollo, quienes gracias a contar con un importante número de habitantes obtienen más recursos que aquellos quienes en realidad más lo necesitan.

El principal resultado en términos regionales del proceso de apertura comercial es el énfasis en las disparidades regionales que ya se venían identificando desde el modelo ISI.

El acceso al mercado más importante del mundo generó que se incrementara la actividad comercial en la parte de la frontera norte del país, detonando el crecimiento de la región, la cual facilitaba el acceso al mercado norteamericano y se encontraba más proclive a integrar cadenas productivas regionales (entre el sur de los Estados Unidos y el norte de México) aprovechando la existencia del sector manufacturero en aquella región del país.

El impacto en el sector rural mexicano también ha tenido un efecto diferenciado en términos regionales, pues aquellos estados del norte con una mayor presencia de tecnología en sus sistemas productivos les ha permitido mejorar la productividad de sus tierras, permitiendo incluso incrementar significativamente las exportaciones principalmente a los Estados Unidos. En contraste, lo ocurrido en la región sur del país, en donde el acceso de la tecnología a las actividades rurales es prácticamente nulo, no obstante que se cuenta con un mayor territorio cultivable, la productividad por hectárea cultivada es sumamente baja y aún prevalecen las actividades para autoconsumo en el sector rural.

Mapa 2
PIB per cápita por entidad federativa, 1994
 (miles de pesos de 2002)



Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, I Banxico y Presidencia de República, "VI Informe de Gobierno de la Administración 2001-2006"

Miguel Messmacher Linartas, por su parte, identifica dos efectos relacionados con la entrada en vigor del TLCAN que determinaron el incremento de la desigualdad regional en el país. Por una parte, identifica un cambio estructural en el impulso a las manufacturas como consecuencia de la mayor actividad comercial, principalmente con los Estados Unidos; y por otro lado, señala un mayor impulso en el desarrollo, medido en términos del PIB per cápita, entre los estados del norte del país, principalmente aquellos en los que la actividad manufacturera tiene una mayor relevancia en términos de las economías de cada uno de los estados.

Con ello, se incrementa la división regional del país, entre el México del norte, con una mayor relación económica con el sur de los Estados Unidos, y un México del sur más relacionado e identificado con los países centroamericanos; la región del norte con una actividad económica más industrial y con mayor valor agregado en la producción de los bienes y una región sur con una economía rural y más retrasada en aplicación de la tecnología en sus procesos productivos.

Este doble efecto relacionado con el TLCAN, adicional al resto de las políticas neoliberales acrecentadas desde finales de la década de los ochenta, si bien no es el origen de las disparidades de desarrollo regional en el país, sí ha recrudecido las diferencias entre el desarrollo económico de los estados, principalmente entre los de la región norte y la región sur.

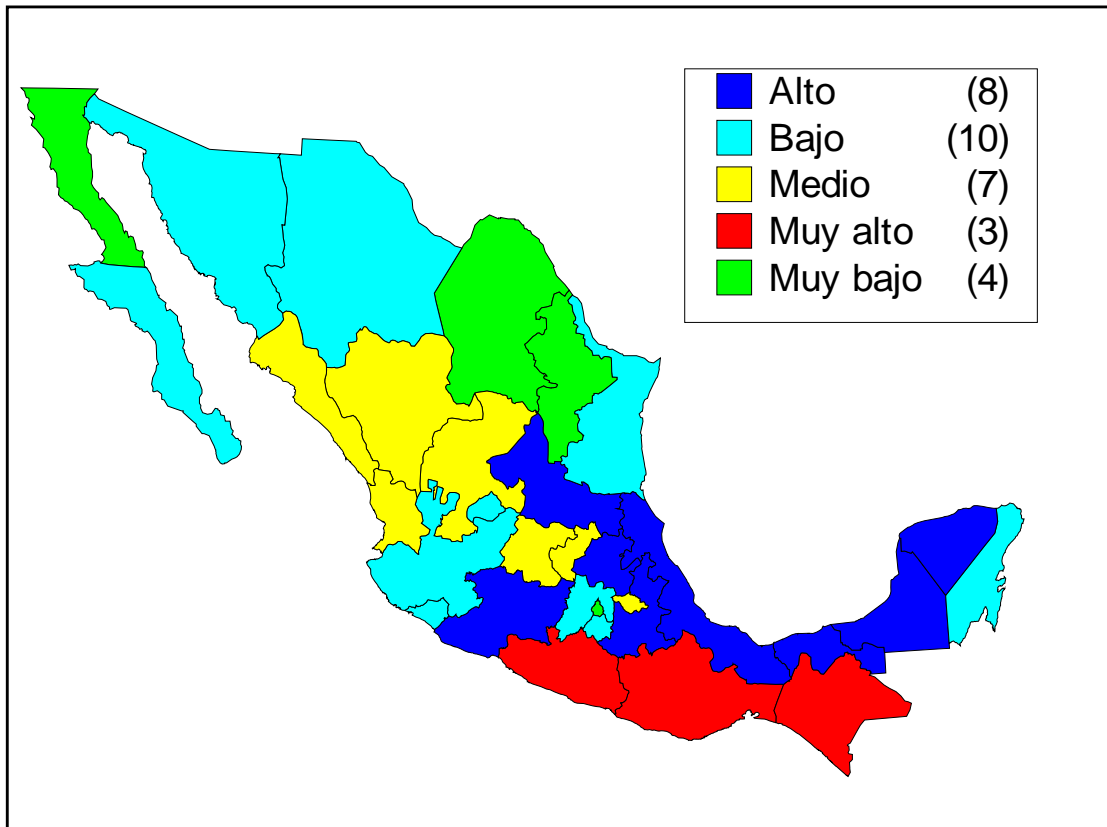
3.3 Situación actual de desarrollo entre las entidades federativas

La situación actual del desarrollo regional es grave en el sentido de que la brecha de desarrollo entre los estados del norte y centro, respecto a los estados del sur, específicamente sur-sureste, continúa creciendo.

Gracias al impulso de políticas de promoción y atracción de inversiones para incrementar la actividad económica en sus estados, algunos no fronterizos han logrado mantener creciente la actividad industrial, tal es el caso de Aguascalientes y Guanajuato, aunque la actividad desarrollada en el norte del país continúa siendo de mayor valor agregado, estos estados han logrado importantes avances en materia económica.

Habrá que hacer la distinción entre algunos estados del sur como Quintana Roo que ha mantenido en los últimos años una mayor dinámica económica respecto a otros estados del sur del país, principalmente gracias al impulso del sector servicios. En el caso de Campeche y Tabasco la explotación petrolera ha permitido mejorar los comparativos en términos del PIB per cápita con relación al resto de las entidades federativas.

Mapa 3
Grado de Marginación por entidad federativa, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO

Sin embargo, en los estados de la región sur-sureste como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, se mantiene un alto grado de marginación respecto al resto de los estados del país, siendo la región con mayor rezago y con peores condiciones de desarrollo social y económico.

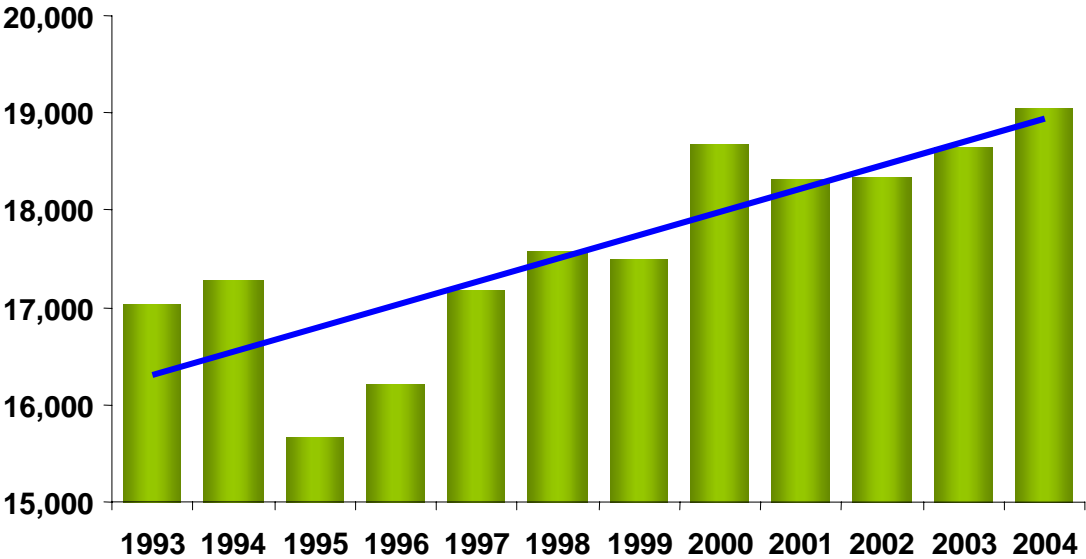
Desde las políticas de la corona española por poblar la parte norte del país (hoy parte de los Estados Unidos) a través de las cuales otorgaba beneficios para que se realizaran inversiones en aquella parte del país, hasta las políticas neoliberales de apertura hacia el exterior y disminución de la participación e importancia del Estado en la economía, han definido la realidad que hoy se vive en el país, esto es, mientras que en algunas delegaciones de la Ciudad de México y municipios de la Ciudad de Monterrey se tienen niveles de vida similares a los existentes en los países

más desarrollados del mundo, en municipios del estado de Guerrero se tienen niveles de vida similares a los países más pobres de África.

Si bien es cierto que existen diferentes motivos por los cuales se ha dado un desarrollo desigual, sin lugar a dudas el conjunto de políticas que en materia de desarrollo económico, incluyendo el federalismo fiscal, se han implementado a través de la historia del país tiene buena parte de responsabilidad al respecto. Aún no se han generado las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo económico de los estados de la región sur-sureste del país para poder disminuir la brecha de desarrollo existente respecto a otras regiones.

Al realizar un ejercicio midiendo el PIB per cápita para todas las entidades federativas, en términos reales, se observa una clara tendencia positiva en la diferencia del PIB per cápita entre los cinco estados más ricos y los cinco estados más pobres.

Gráfica 16
PIB per cápita por estado, quintil más rico menos quintil más pobre 1993-2004
(Pesos de 1993 por habitante)



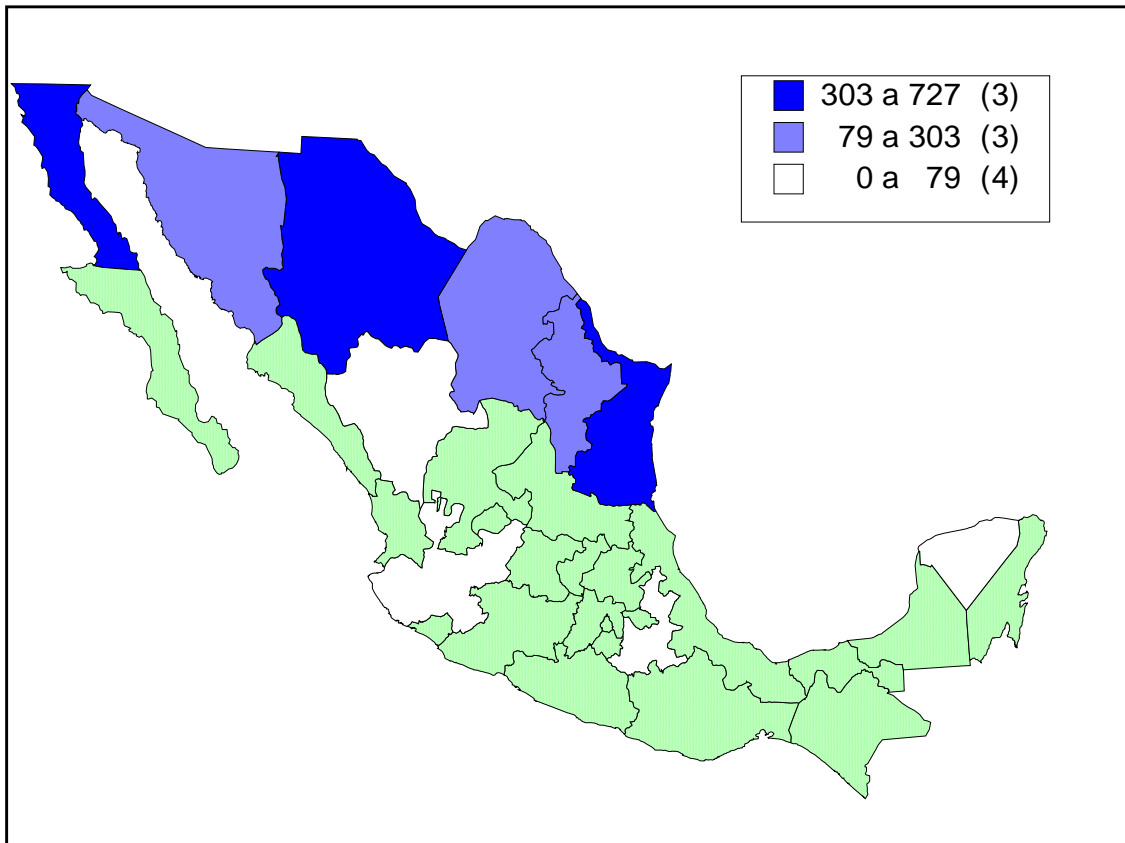
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BIE del INEGI y Conapo.

En 1993, la diferencia entre el promedio del PIB per cápita de los cinco estados más ricos y el promedio del PIB per cápita de los cinco estados más pobres era de 17,040 pesos de 1993, para el año 2004, esa diferencia es de 19,055 pesos del mismo año, es decir, después de diez años de la entrada en vigor del TLCAN, la diferencia entre los estados más ricos y más pobres del país, medido en términos del PIB por habitante, ha crecido 12 por ciento en términos reales.

La gráfica anterior también muestra una clara tendencia positiva en el incremento de las diferencias entre los estados del país, lo que permite suponer que durante los próximos años esa diferencia de desarrollo se hará aún mayor.

Uno de los efectos regionales relacionados con el proceso de apertura, es el incremento de la actividad manufacturera en los estados del norte, lo anterior obedece en gran medida a que durante la entrada en vigor del TLCAN, el costo de la mano de obra y, en general de los insumos para la industria manufacturera en el país, se encontraban sumamente bajos.

Mapa 4
Industria maquiladora de exportación, 1994
(establecimientos en activo)

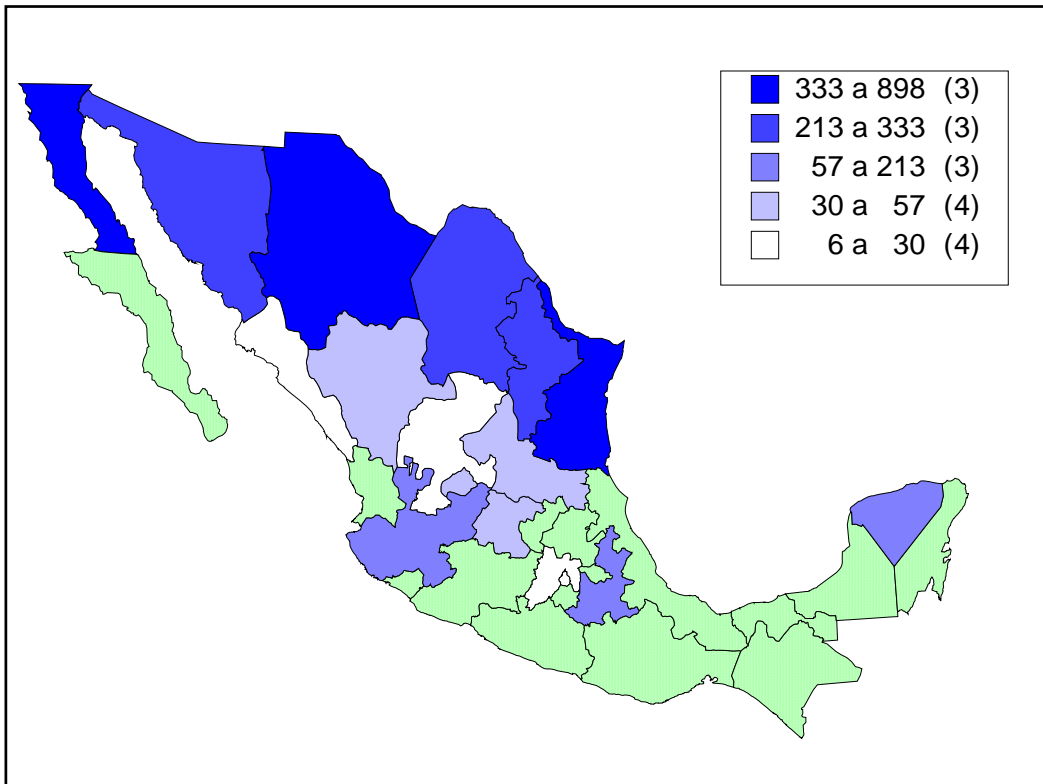


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI

Este abaratamiento de la mano de obra, aunado a los beneficios fiscales y a la disminución de aranceles a los insumos para productos de exportación, entre otros, resultaron ser un atractivo incentivo para la instalación de empresas manufactureras, principalmente maquiladoras que generaron un efecto de “manufacturización” prácticamente en toda la franja fronteriza.

De todas las maquiladoras destinadas a la exportación, cerca del 80% se instalaron en los cinco estados fronterizos del país, si bien es cierto que esa cifra ha disminuido a 74% en el 2006, aún es clara la concentración de esta industria en la zona de la frontera norte.

Mapa 5
Industria maquiladora de exportación, 2006
 (establecimientos en activo)



Fuente: *Elaboración propia con base en datos de INEGI*

Si bien es cierto que el proceso de apertura no es el único causante del desarrollo regional desigual que se vive en el país, la implementación del mismo, a través de la implementación del modelo ISI y el TLCAN, han tenido un efecto positivo únicamente sobre la región norte del país, relegando junto con el resto de las políticas neoliberales, a los estados de la región sur-sureste, los cuales soportan grandes costos por el proceso de apertura.

Los estados más marginados del país requieren de apoyos que les permitan superar sus rezagos en materia de educación, salud, productividad, infraestructura, entre otros, que a su vez, les permitan emparejarse con los niveles de desarrollo del resto del país.

Adicionalmente, la evolución del federalismo fiscal ha evidenciado la debilidad de la autonomía financiera de los estados del país. La imposición

del gobierno central en materia hacendaria termina siendo un factor para excluir a los gobiernos locales de la planeación de un desarrollo regional más equitativo, e incluso limita su poder para definir políticas públicas propias de desarrollo.

Los beneficios del proceso de apertura comercial, difícilmente se distribuirán a través de todo el territorio nacional, si no se acompañan de una devolución de poderes fiscales a los estados.

3.4 Impacto del federalismo fiscal en el desarrollo regional

De acuerdo con el análisis previo respecto al desarrollo regional inequitativo que se vive en el país, dicha desigualdad tiene algunas de sus determinantes en la implementación de políticas públicas, tomadas desde el gobierno central, las cuales han incrementado las diferencias de desarrollo económico y social entre las entidades del país. La falta de equidad en la repartición de los beneficios económicos tanto en el período de crecimiento hacia adentro, así como durante la etapa de apertura comercial, es un objetivo pendiente y pareciera cada vez más lejano.

Esa diferenciación entre el desarrollo de los estados del centro y norte del país, contrasta con los resultados al respecto observados en la zona sur del país, específicamente en los tres estados pertenecientes a la región sureste, los cuales continúan rezagados con relación al resto de los estados del país.

En este sentido, a continuación se presenta un análisis respecto de los recursos que el gobierno federal transfiere a los gobiernos locales con base en el actual modelo de federalismo fiscal, analizado en el capítulo II del presente trabajo.

Como se apuntó en el capítulo II, el gobierno central transfiere recursos a los estados principalmente a través de participaciones y aportaciones, las primeras principalmente a través del ramo 33, y las segundas mediante el ramo 28.

Partiendo sobre la base de que el sistema de federalismo deberá anteponer el principio de equidad al de eficiencia, los recursos canalizados a las haciendas locales a través de los principales ramos, no atiende este principio, con ello genera que aquellos estados con menor grado de desarrollo, son los que obtienen los menores montos de recursos.

En este sentido, el criterio para asignar los recursos tomando como base el número de habitantes, no precisamente refleja un sentido de equidad, toda vez que aquellos estados con mayor número de habitantes no necesariamente son los más marginados.

Analizando la Tabla 1, observamos que en el caso de Guerrero, que representa el nivel de marginación más alto del país, nunca aparece como uno de los principales receptores de recursos repartidos a través de los distintos ramos. Por su parte, el Distrito Federal aparece como una de las entidades que más recursos obtienen por cada uno de los ramos, no obstante que mantiene el nivel de marginación más bajo del país.


De los cinco estados con mayor grado de marginación, sólo Veracruz aparece como uno de las cinco entidades que más recursos reciben, sin embargo esto se encuentra relacionado, más que atendiendo el criterio de equidad, con el número de habitantes del estado, ya que es uno de los cinco con mayor número de habitantes.

Tabla 1
Índice de Marginación, Recursos otorgados por principales ramos y
Habitantes por entidad federativa, 2005
(Índice, millones de pesos y habitantes)

	Índice de Marginación	Suma Transferencias (ramo 28, 33, 25 y 23)	Participaciones (ramo 28)	Aportaciones (ramo 33 y 25)	Provisiones (ramo 23)	Población (habitantes)
Guerrero	2.41	21,984.0	5,946.4	15,518.3	519.3	3,157,052
Chiapas	2.33	29,274.2	11,142.9	17,154.6	976.7	4,263,160
Oaxaca	2.13	23,065.4	7,002.5	15,512.1	550.8	3,553,727
Veracruz	1.08	40,521.4	16,059.1	23,094.2	1,368.1	7,182,029
Hidalgo	0.75	15,465.3	5,161.5	9,904.2	399.6	2,356,339
San Luis Potosí	0.66	14,865.9	5,197.6	9,257.3	411.0	2,422,484
Puebla	0.63	27,037.9	11,101.5	15,041.8	894.6	5,360,178
Campeche	0.56	7,425.8	2,835.1	4,364.6	226.1	750,510
Tabasco	0.46	21,966.3	13,432.4	7,250.5	1,283.4	1,996,051
Michoacán	0.46	22,736.6	8,223.2	13,884.5	628.9	4,028,920
Yucatán	0.43	11,002.9	4,415.7	6,245.2	342.0	1,803,600
Nayarit	0.19	7,325.5	2,794.6	4,314.2	216.7	956,041
Zacatecas	0.16	9,889.7	3,553.0	6,072.1	264.6	1,385,370
Guanajuato	0.09	23,791.0	10,323.1	12,631.2	836.7	4,911,394
Durango	-0.02	10,334.4	3,587.7	6,459.1	287.6	1,516,866
Tlaxcala	-0.13	6,992.2	2,765.0	3,997.0	230.2	1,058,084
Querétaro	-0.14	10,719.4	4,887.4	5,449.5	382.5	1,567,487
Sinaloa	-0.15	15,648.0	6,748.2	8,334.9	564.9	2,625,198
Quintana Roo	-0.32	8,113.4	3,599.0	4,273.4	241.0	1,086,367
Morelos	-0.44	9,941.9	4,237.0	5,373.8	331.1	1,607,579
México	-0.62	66,401.2	32,430.4	31,180.5	2,790.3	13,800,023
Tamaulipas	-0.68	19,837.1	8,881.4	10,330.1	625.6	2,994,944
Chihuahua	-0.68	18,206.9	8,185.0	9,370.9	651.0	3,218,779
Baja California Sur	-0.72	4,775.3	1,957.9	2,662.3	155.1	495,343
Colima	-0.74	5,162.8	2,265.5	2,731.7	165.6	562,263
Sonora	-0.75	16,851.5	8,670.4	7,624.7	556.4	2,385,789
Jalisco	-0.77	35,632.1	17,292.9	16,946.4	1,392.8	6,720,117
Aguascalientes	-0.95	7,253.8	3,290.4	3,707.4	256.0	1,050,912
Coahuila	-1.14	15,291.9	6,595.9	8,190.2	505.8	2,484,578
Baja California	-1.25	18,150.0	8,158.1	9,359.8	632.1	2,736,263
Nuevo León	-1.33	24,724.1	13,252.1	10,502.2	969.8	4,160,085
Distrito Federal	-1.50	63,189.0	34,899.3	25,959.5	2,330.2	8,804,339

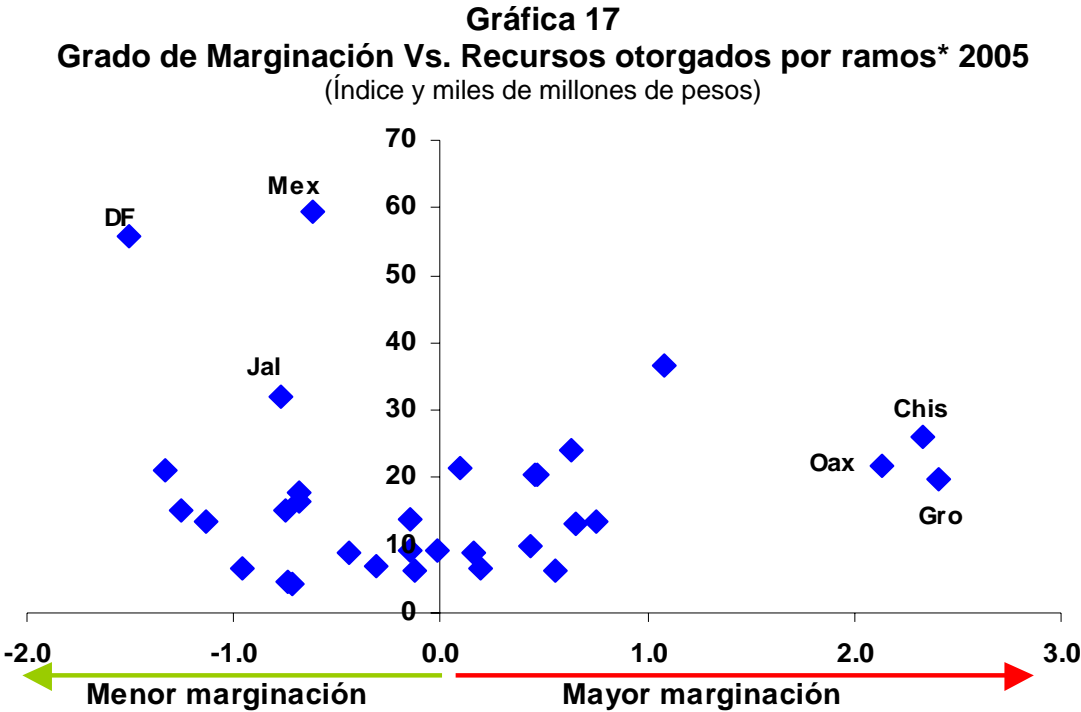
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapo y SHCP.

 Se refiere a los cinco primeros lugares.

 Se refiere a los cinco últimos lugares.

Por otra parte, la mayoría de las cinco entidades con mayor número de habitantes, con excepción de Puebla, aparecen como una de las cinco entidades que más recursos obtienen por alguno de los ramos analizados.

La gráfica 17 demuestra que aquellos estados con mayor grado de marginación, reciben menos recursos a través de los ramos 28, 33, 25 y 23, que aquellos en los que el nivel de marginación es menor, mientras que la entidad federativa con menor grado de marginación, recibe el mayor número de recursos por parte del gobierno central.



*Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO y SHCP.
 / Recursos otorgados durante el 2004 a través de los ramos 28, 33, 25 y 23.

Otro criterio para designar el monto de los recursos a transferir a las entidades federativas se encuentra relacionado con el monto de los recursos recaudados en cada una de las entidades respecto a algunos rubros del IEPS. Sin embargo, este criterio también evade el principio de la equidad, toda vez que aquellas entidades federativas con mayor actividad económica tendrán mayor capacidad para recaudar este tipo de impuestos que aquellos en los que la actividad económica es más precaria. En este sentido, es necesario atender a aquellas entidades con menor capacidad de recaudación debido a su menor capacidad económica para hacerlo, ya que

el resultado es otorgar más recursos a quienes menos lo necesitan en comparación con los más rezagados.

Después de determinar que aquellos estados de la región sur-sureste son los más marginados tanto económica como socialmente, y que aquellos estados en los que los recursos transferidos a través del sistema actual de federalismo son los menores, se puede determinar que la operación del actual modelo de federalismo fiscal no atiende el principio de equidad, ya que los recursos asignados a los estados más pobres del país nunca van a ser suficientes para igualar el desarrollo del resto de los estados, toda vez que el resto de las entidades federativas reciben más recursos por parte de la federación que aquellos quienes más lo necesitan.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones del análisis elaborado son las siguientes:

- ❑ De acuerdo a los diferentes conceptos desarrollados sobre federalismo, podemos concluir como aquel conformado por distintas unidades territoriales con algunas características, sociales, económicas, políticas, ideológicas, etc., las cuales se unen a efecto de disfrutar de los beneficios de pertenecer a una Federación, a cambio de lo cual renuncian a una parte de la soberanía con la que contaban antes de unirse a la propia Federación.
- ❑ La conformación de nuestro país como una Federación obedeció históricamente a la disociación observada principalmente durante la Colonia, en donde la incorporación de las distintas unidades territoriales al país se debía más a la imposición que a la asociación.
- ❑ Podemos concluir la definición del federalismo fiscal como la distribución de potestades en materia de cobro de impuestos, distribución de ingresos y libertad para adquirir deuda, entre los gobiernos locales y el gobierno central.
- ❑ De acuerdo a las teorías analizadas, el federalismo fiscal debe partir de los principios de eficiencia y equidad. En un Estado en el que se pretenda que la mayoría de los ciudadanos gocen de manera equitativa de los beneficios económicos y sociales, se debe anteponer el principio de equidad sobre el de eficiencia.
- ❑ En este sentido, el debate puede pasar por cuáles de las tres principales funciones de gobierno, deben ser distribuidas entre el

gobierno central y los gobiernos locales. Estas funciones de gobierno son la función de asignación, la de distribución y la de estabilidad.

- ❑ La función de asignación deberá estar basada en el análisis de cada uno de los servicios que pretende prestar el gobierno a sus ciudadanos, determinando con base en ello cuál es nivel de gobierno encargado de la provisión del servicio.

- ❑ La función de estabilidad debe estar a cargo de los gobierno centrales. Lo anterior tiene su fundamento en la capacidad que tiene ese nivel de gobierno para coordinar e implementar las políticas para la estabilidad macroeconómica, no así los gobiernos locales, quienes en el afán por satisfacer las necesidades de su población podrían generar presiones fiscales y monetarias sobre la economía del país en su conjunto.

- ❑ Respecto a la función de distribución, el gobierno central puede establecer los programas y mecanismos necesarios para mejorar el nivel de distribución en el país, sin embargo, los gobiernos centrales deben cooperar en la planeación y ejecución de dichos programas, toda vez que estos últimos tienen un mayor conocimiento de las necesidades al respecto, debido a la cercanía con la población objetivo.

- ❑ Desde la Constitución de 1824 se identifica el problema de la concurrencia impositiva, no obstante, ese problema es intrínseco al modelo mismo de federalismo, toda vez que parte de la autonomía de los distintos niveles de gobierno para establecer su propias políticas hacendarias, el óptimo pasa por encontrar un equilibrio en la distribución de potestades, respetando esa propia autonomía.

- ❑ Ese problema de concurrencia ha sido utilizado como pretexto por parte del gobierno central para impedir a los gobiernos locales la implementación de medidas fiscales propias, monopolizando con ello el establecimiento de la política tributaria a través de todo el país.
- ❑ Ninguna de las constituciones con las que ha contado el país, hacen referencia específica respecto a las competencias fiscales para cada nivel de gobierno.
- ❑ Ante las consecuencias negativas del desorden fiscal que se vivía, se llevaron a cabo las primeras convenciones fiscales en 1925, 1933 y 1947. A través de estas convenciones se establecieron los principios que posteriormente determinaron el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se estableció la referencia a las participaciones, y se abrió la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre los estados y el gobierno central a efecto de eliminar la concurrencia impositiva. Sin embargo estos convenios se han utilizado para eliminar dicha concurrencia pero a través de la renuncia de potestades tributarias de los gobiernos locales.
- ❑ Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, curiosamente se buscan solucionar problemas que se habían identificado desde prácticamente la vida independiente del país.
- ❑ Adicionalmente, el SNCF genera incentivos perversos, ya que no premia a aquellos gobiernos locales que realizan un esfuerzo por mejorar sus sistemas de recaudación, y no castiga a aquellos que no hacen el esfuerzo por aumentar los ingresos por el cobro de los impuestos que deben cobrar.

- ❑ Los rubros más importantes a través de los cuales los gobiernos locales reciben recursos por parte del gobierno central son el ramo 33 y el ramo 28.
- ❑ El ramo 33 incluye aportaciones federales, cuyos recursos se encuentran condicionados en su aplicación, principalmente en salud y educación.
- ❑ El ramo 28 representa las participaciones a través de las cuales el gobierno central compensa a los gobiernos locales, por la renuncia de estos últimos a establecer nuevas tributaciones, y sus recursos no son condicionados.
- ❑ Lo anterior genera que los gobiernos tengan una limitada libertad financiera para llevar a cabo sus planes de gobierno. Esto a su vez limita los resultados de un sistema democrático en el que los ciudadanos eligen a sus gobernantes tomando en cuenta sus propuestas de gobierno, las cuales pueden ser distintas a las del gobierno central en turno, evitando así la posibilidad de comparar sus resultados.
- ❑ De todo el dinero que recuda el gobierno central para distribuir a los estados, estos sólo tienen libre participación en el 20 por ciento de los mismos, mientras que el resto de los recursos que reciben son “etiquetados” por el propio gobierno central quien establece las modalidades bajo las cuales se debe realizar la erogación de dichos recursos, de acuerdo a sus políticas y planes de gobierno.

- ❑ El proceso de descentralización de los servicios sociales, obedeció en gran parte a las presiones internacionales ejercidas a través del FMI a los países en desarrollo por aliviar, de manera ficticia, las finanzas públicas de los gobiernos centrales. Al igual que las políticas neoliberales de la desincorporación de activos por parte del Estado y el menor peso de éste en la economía, las políticas de descentralización de servicios sociales obedecen a políticas públicas dictadas por los organismos financieros internacionales y la influencia de las potencias mundiales sobre estos últimos. Se descentralizaron obligaciones de servicios sociales por parte del gobierno central, más no se descentralizan potestades fiscales.

- ❑ La estabilidad económica oculta las deficiencias del federalismo fiscal. Una de las consecuencias de la dependencia financiera de las haciendas locales es que ante una crisis económica, éstas no tendrán ninguna herramienta para contrarrestar los efectos negativos dentro de su jurisdicción, por lo que quedarían a expensas de las acciones por parte del gobierno central.

- ❑ Las políticas públicas implementadas por los gobiernos en turno, han determinado, en mayor medida, el desarrollo desigual entre las entidades federativas del país.

- ❑ Durante el modelo de Industrialización a través de Sustitución de Importaciones (ISI), se privilegió el desarrollo económico hacia adentro. Si bien es cierto que durante la primera etapa del ISI se alcanzaron altas tasas de crecimiento económico, el exceso en el proteccionismo a las nacientes industrias nacionales generó una baja competitividad de los pocos productos mexicanos para la exportación.

- ❑ Desde la implementación de ese modelo, ya se identificaban problemas estructurales que aún no se pudieron revertir, como la falta de valor agregado en el sector primario del país. Esa falta de competitividad de los productos mexicanos generó la falta de financiamiento para el balance externo, lo cual generó importantes presiones a la moneda ante la falta de divisas, generando el fin de la primera etapa del modelo con las devaluaciones de mediados de siglo.

- ❑ Para la segunda parte del modelo ISI ya se iniciaba el proceso de atracción de inversiones extranjeras para financiar el desarrollo industrial, atraer divisas y balancear el déficit externo. Adicionalmente, se iniciaba la contratación de deuda en el extranjero. Sin embargo, las fallas estructurales al interior del sector primario, generado por el abandono del sector, forjaban un lastre para el desarrollo económico. Los gobiernos que contaron con la suerte de la bonanza petrolera, hicieron un uso irresponsable de los recursos generados por la misma, generando importantes déficit en las finanzas públicas y presiones inflacionarias. El modelo reventó nuevamente, ahora a consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo.

- ❑ En materia de desarrollo regional, durante la implementación del modelo ISI se comenzaba a diferenciar un desarrollo inequitativo entre los estados del norte y los del sur del país. La políticas del gobierno por promocionar la descentralización industrial no rindieron frutos, por lo que se hacia más evidente los diferentes grados de desarrollo en el norte y centro del país, en comparación con los estados del sur. Durante la segunda etapa del modelo ISI, los estados más marginados del país alcanzaron su máximo crecimiento económico, sin embargo, esto obedece más al desarrollo de la

actividad petrolera en estados como Campeche y de la industria de servicios en estados como Quintana Roo y Guerrero. Al final del modelo ya se identificaba a los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca como los estados más pobres.

- ❑ Paralelamente al proceso de implementación del modelo ISI, la evolución del federalismo fiscal buscaba eliminar la concurrencia impositiva, pretexto a través del cual fue delimitando las potestades tributarias de los gobiernos locales. Esto generó un importante crecimiento en los ingresos tributarios del gobierno central.
- ❑ Para mediados de los años ochenta, el modelo de crecimiento que se intentaba desarrollar, se sustentaba en la disminución de la participación del gobierno en la economía través de la desincorporación de activos y la búsqueda de atracción de inversiones facilitándolas en sectores estratégicos, e impulsando los acuerdos comerciales para detonar el sector exportador. El mal manejo de la macroeconomía generó la peor crisis en la historia del país en 1995, coincidiendo con el cumplimiento de un año de la entrada en vigor del TLCAN.
- ❑ La principal consecuencia de la implementación del TLCAN en materia regional es el aceleramiento en las diferencias de desarrollo económico entre los estados del país. El análisis realizado, demuestra que la diferencia de desarrollo entre los estados más pobres y los más ricos del país, medido en términos del PIB por habitante creció más de 12 por ciento en términos reales a diez años de entrada en vigor del TLCAN, adicionalmente la tendencia de estas diferencias es claramente ascendente.

- ❑ En concordancia con la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo, se comprueba la multiplicidad de los factores que han causado un desarrollo regional desigual entre las entidades federativas, no obstante, esos factores han obedecido en buena medida a las políticas públicas implementadas por los gobiernos respectivos en turno.

- ❑ La hipótesis también plantea que un adecuado federalismo fiscal, sustentado bajo los principios de equidad y de eficiencia, puede ser utilizado como una herramienta que permita reducir la brecha de desarrollo. A este respecto, se desprende que de acuerdo a la teoría analizada, esto es posible siempre y cuando se anteponga el criterio de equidad al de eficiencia, por lo tanto, un federalismo fiscal sustentado bajo el principio de equidad puede, efectivamente, generar una disminución en el diferencial de desarrollo entre las entidades federativas del país.

En este sentido, se establecen las siguientes recomendaciones:

- i. Especificar dentro de la Constitución las atribuciones fiscales para cada uno de los niveles de gobierno, con ello se eliminaría cualquier intento por parte del gobierno central por monopolizar las competencias tributarias.

- ii. El principio de equidad debe sobreponerse al de eficiencia, si bien uno no excluye al otro, es urgente privilegiar al primero pero fomentando el esfuerzo recaudatorio en todas las entidades.

- iii. Fomentar una mayor participación de los estados en la implementación de las políticas económicas, reconociendo la heterogeneidad del país y el sistema democrático a través del cual los ciudadanos de cada una de las entidades federativas eligió al gobierno local en respuesta a sus ofrecimientos de campaña. En este sentido, los estados deben contar con los recursos propios para poder implementar sus planes de gobierno.
- iv. Establecer mecanismos a través de los cuales se garantice a los estados más marginados del país niveles de educación e infraestructura equivalentes al menos al promedio nacional.
- v. Utilizar las medidas de marginación como un criterio para la designación de recursos transferibles a los estados, dando menor peso al criterio de asignación de acuerdo al número de habitantes. Con ello se pretende que aquellos estados con mayor grado de marginación cuenten con mayores recursos que aquellos en los que este nivel de marginación es menor.
- vi. La política de gasto público federal a través de todo el territorio nacional deberá funcionar bajo un principio de compensación y de contrapeso a la brecha de desarrollo entre los estados del país.
- vii. El Sistema de Coordinación Fiscal debe actualizarse tomando como base la devolución de atribuciones fiscales a los estados y municipios, pero a la vez, garantizando la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas.
- viii. Disminuir las transferencias federales (ramo 33 y 28) por parte del gobierno central hacia los locales mediante la creación de impuestos

específicos cobrados y administrados por parte de los gobiernos locales.

- ix. Adicionalmente, los gobiernos estatales pueden auxiliar a los gobiernos municipales en la actualización del catastro para que se realice el cobro del predial.
- x. Permitir que los gobiernos locales establezcan el monto de la tasa de la tenencia o uso del vehículo, ya que finalmente, este impuesto se transfiere a los mismos, pero hacerlo sin la intermediación del gobierno central.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Cárdenas, Gracia Jaime. "México a la Luz de los Modelos Federales".
Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM
2002.
- Colmenares, Páramo David. "Federalismo y capacidades institucionales en
México". Ponencia dentro del Seminario de Trabajo Desarrollo
Regional y Competitividad. Septiembre 5 de 2005. IBERGOP y CIDE.
México.
- Convención Nacional Hacendaria. "Marco de referencia teórico conceptual
sobre los temas de la convención nacional hacendaria"
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos, coordinadores. "La desigualdad en
México". Editorial siglo XXI, sexta edición. México 2005.
- Del Villar, Kretchmar Samuel I. "El Federalismo Fiscal Indigesto". Historia
Mexicana, octubre-diciembre, año/vol. LIV, número 002. El Colegio de
México, A.C. México. 2004.
- Díaz, Flores Manuel. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una
perspectiva teórica". Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 11.
México 2002.
- Elizondo, Everardo. "Educación (no tan) pública". Periódico Reforma, junio
de 2005.
- Gamboa, González Rafael. Fiscal Federalism in Mexico. A dissertation
submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of
Doctor of Philosophy in Economics in the Graduate Division of the
University of California. Berkeley.

Garza, Cantú Vidal, Polendo Garza José y García Hernández Francisco.
“Los estados mexicanos. sus activos y su dinamismo social”. Editorial
Porrúa. México 2005.

Gollás, Manuel. “México. Crecimiento con Desigualdad y Pobreza”. El
Colegio de México.

Guerra, Ford Oscar. “Federalismo en México y Reforma Fiscal”. En Guerra,
Ford Oscar, coordinador. “Descentralización y Desarrollo Regional”.
El Economista Mexicano. Núm 1. Nueva Época.

Guerrero, García Javier. “La lucha por el federalismo en México”. Editorial
Porrúa. México 2005.

Hernández, Laos Enrique. “Perspectivas del desarrollo regional en México
frente a la globalización”. Universidad Autónoma Metropolitana

Hernández, Trillo Fausto y Tamayo, Flores Rafael, coordinadores.
“Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional
en México: ¿Cómo y Hacia Dónde Vamos?”. Editorial Porrúa. México
2004.

Lagos, Rodríguez María Gabriela. “Una revisión de la literatura del
federalismo fiscal. Notas sobre la equidad Interterritorial”. Trimestre
Fiscal. INDETEC. MEXICO 2004.

Ley de Coordinación Fiscal

Linartas, Messmacher Miguel. "Desigualdad Regional en México, el Efecto del TLCAN y Otras Reformas Estructurales". Documento de Investigación Núm 2000-4. Dirección General de Investigación Económica. Banco de México.

Merino, Gustavo. "Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas". En Fernández Arturo, coordinador. "Una Agenda para las Finanzas Públicas de México". CEA, ITAM y CIPP. MÉXICO 2001.

Morales, Chávez Raúl I. "El Federalismo". Borrador para discusión.

Morales, Chávez Raúl I. "Distribución de atribuciones en materia de ingresos entre la federación, los estados y los municipios: el caso de México". FES ARAGÓN, UNAM

Musgrave, Richard. "Hacienda pública, teórica y aplicada". Mc Graw Hill. Barcelona 1998.

Oates, Wallace. "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración Local. Colección Nuevo Urbanismo. Madrid 1977

Pérez, Torres Javier y Hernández González Ignacio. "La descentralización fiscal en México". Serie Política Fiscal 106. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Romero, José. "Sustitución de Importaciones y Apertura Comercial: Resultados para México". Documento de trabajo Núm. VI-2001. Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México. MÉXICO 2001

Romero, José. "Factores que llevaron a la Apertura Comercial en México".
Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México.

Samuelson, Paul. "Economía". edita por Mc Graw Hill. Argentina 1999.

Sánchez, Barajas Genaro. "Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano".
editado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional. S.C.
México 2002.

Sánchez, Reaza Javier. "Orígenes y Evolución de la Inequidad Regional en
México". ponencia presentada el 6 de septiembre de 2005 en el
seminario "Desarrollo Regional y Competitividad". organizado por
IBERGOP México y El CIDE.

Tijerina, Guajardo José Alfredo. "Una exploración de las implicaciones de la
teoría del federalismo fiscal en México". en CADE Ensayos-Volumen
XXI, núm. MÉXICO 2002

Tijerina, Guajardo José Alfredo y Medellín, Ruiz Antonio. "La dependencia
financiera de los gobiernos locales en México". Documento de
investigación No. 15. CADE. MÉXICO 1999.

Tijerina, Guajardo José Alfredo y Medellín, Ruiz Antonio. "Fortalecimiento de
los ingresos de los gobiernos estatales en México". Documento de
investigación No. 3. CADE. MÉXICO 1998.

Villarreal, René. "Industrialización. Deuda y Desequilibrio Externo en
México: Un Enfoque Neo-Estructuralista". Fondo de Cultura
Económica. México 1988

Urzúa, Carlos. "Vicisitudes del federalismo mexicano". Serie documentos de trabajo. Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México. Núm. VII MÉXICO 2000.

Fuentes de información:

<http://www.banxico.org.mx/>

<http://www.conapo.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/>

<http://www.federalreserve.gov/>

<http://www.indetec.gob.mx/>

<http://www.inegi.gob.mx/>

<http://www.presidencia.gob.mx/>

<http://www.shcp.gob.mx/>