

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

TESIS

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, COMPARACIÓN INTERNACIONAL Y PROPUESTAS

QUE PRESENTA:

SERGIO MERITANO CORRALES

CARRERA:

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.

ESPECIALIDAD:

CIENCIAS POLÍTICAS

2009



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.

**DEDICO ESTA TESIS A MI HIJA HADJINE,
A MI ESPOSA MARYTE Y A MIS PADRES
Y HERMANOS POR SU INVALUABLE
APOYO Y COMPRENSIÓN.**

ÍNDICE

Página

1	Introducción
9	Marco Teórico Conceptual i.-Seguridad Pública, Federalismo Fiscal e Integración Económica
22	Descripción de los Sistemas Fiscales i. -México ii. -Estados Unidos iii. -Canadá iv. -España
72	Seguridad Pública v. -México vi. -Estados Unidos vii. -Canadá viii. -España
114	Propuesta de Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública (FASP).
142	Conclusiones
153	Bibliografía
165	Anexos

Actualmente México se encuentra viviendo un importante proceso de transición democrática y junto con éste una nueva dinámica de los procesos económicos dentro del País y hacia afuera y junto con estos cambios se han modificado radicalmente las políticas referentes a los ingresos tributarios así como los gastos y las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Estas responsabilidades han ido revalorizándose hasta tener ahora un carácter crucial en la política económica de nuestro País, pues es menester de toda Nación el allegarse de recursos necesarios para ejercer el gasto público, por esto es particularmente trascendente, en este sensible momento político, evitar los riesgos que esta nueva situación podría conllevar, pues en el ejemplo de otros países, podría llegar a crearse “un nuevo feudalismo fiscal, una fragmentación fiscal o reglas que imposibiliten consolidar las finanzas nacionales”.¹

La importancia de realizar una comparación de la experiencia descentralizadora dentro de un ámbito internacional, resulta de una invaluable utilidad a fin de poder realizar un análisis objetivo de la situación que guarda dicho proceso en México en un ambiente global, tanto en lo que concierne al grado de descentralización fiscal como a las características de las estructuras tributarias asociadas a la misma como a sus implicaciones en la política interior del País y su impacto en una variable social de vital importancia como lo es la Seguridad Pública.

El análisis de las diferentes experiencias descentralizadoras que se han llevado a cabo en diferentes países del mundo es una forma práctica y empírica de obtener valiosa información tanto de validez estadística sobre las características y los efectos que dichos procesos de descentralización tienen en las diferentes instituciones gubernamentales, así como en el desarrollo económico social de dichos países y sus sistemas de seguridad pública; asimismo, el análisis realizado en esta tesis permitirá extraer valiosas lecciones para el momento de delinear las recomendaciones de políticas públicas sobre la asignación de potestades fiscales en general y las competencias tributarias en particular en todos los niveles de gobierno.²

Esta investigación pretende objetar que un país, un gobierno, inmerso en un proceso descentralizador le será posible dirigirse hacia una mayor y más eficiente asignación de sus recursos y con ello lograr los objetivos que a nivel macroeconómico se tracen. Esta investigación se realizará utilizando una comparación internacional de las experiencias empíricas que en otros países se han adoptado en el tema del federalismo fiscal y seguridad pública.

¹ José Ayala Espino. Economía del Sector Público Mexicano. UNAM 1999. México p.299

² Es importante marcar la diferencia entre la potestad y la competencia tributarias, siendo la primera el órgano creador de la disposición legal contributiva e impositiva hacia los particulares; y la segunda, es el ente jurídico encargado de su recaudación, el cual lo ejecutará.

Siendo la descentralización, propiamente, el resultado de varios procesos tanto económicos como sociales, con influencias determinantes, que varían de país en país de acuerdo con sus propias configuraciones institucionales, políticas y demográficas así como las circunstancias económicas, entre otros. Entre los rasgos distintivos de un proceso descentralizador encontramos un incremento en las autonomías locales mediante la devolución de poderes políticos, fiscales y administrativos a los gobiernos locales y una disminución en las responsabilidades de gasto y recaudación por parte de gobierno central/federal.

Este crecimiento en la autonomía y responsabilidades de los gobiernos locales es una de las más recientes tendencias a seguir en el mundo en las últimas décadas, aunque es importante resaltar que esta tendencia contrasta a su vez con la constitución y consolidación de bloques económicos supranacionales (Comunidad Europea, Nafta, Mercosur), circunstancia que ha inducido una pérdida relativa de autonomía de los gobiernos nacionales pero, paradójicamente, ha acentuado las autonomías de los gobiernos subnacionales.

Estos resultados que surgen de los procesos de descentralización se convierten hoy en metas de suma importancia en naciones industrializadas así como también en aquellas en vías en desarrollo. En la mayoría de los casos la descentralización es introducida en aras de una mejor gobernabilidad, una menor burocracia, mayor

eficiencia, mejor contabilidad, mayor participación política, mejores servicios públicos que respondan a las necesidades de la gente pues una descentralización de funciones se liga a una mejora de eficiencia asignativa lo que se traduce en una mayor cercanía de los individuos, los cuales expresan las preferencias sociales con su voto y con ello su aval o desacuerdo con las políticas públicas adoptadas por los gobiernos; de aquí que se pretenda ligar en la presente investigación la Seguridad Pública con los procesos fiscales descentralizadores.³

Es de vital importancia para toda nación, ya sea federalizada o centralizada que en sus decisiones no descuide el principio de correspondencia fiscal, esto es, que toda decisión de gasto que se tome por parte de un representante político debe estar inevitablemente ligada a la decisión concomitante de solicitar al electorado el pago de impuestos para financiarlo. Del cumplimiento de este principio resultará una mayor disciplina fiscal así como un crecimiento como sociedad.

Al respecto Brennan, G. y Buchanan, J. (1980) han sugerido que la descentralización constituye una restricción a los deseos de expansión del gobierno central y, bajo la óptica de los autores, el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviatán, que sistemáticamente persigue la maximización del tamaño del presupuesto aunque este proceso involucre el desconocimiento de la voluntad de los ciudadanos, por tal motivo,

³ Un proceso de descentralización mejora la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: World Bank en World Development Report 1999/2000

estos autores propugnan por la descentralización como un mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del Leviatán/Gobierno.

Siendo que un gobierno central podría desear una descentralización de los recursos si el costo político marginal de mantener los impuestos centralizados aumenta, o si los beneficios marginales de los gastos centralizados caen.

Por otra parte los gobiernos locales tienen su punto fuerte en la prestación de bienes y servicios caracterizados por limitadas economías a escala y limitadas fugas de los beneficios a las demás jurisdicciones, esta doble coincidencia conlleva a una notoria eficiencia de los procesos políticos y económicos en un País.

Pero las nuevas ideas aplicadas a países en vías de desarrollo como el nuestro pueden ser contraproducentes, pues México está atravesando un proceso descentralizador muy rápido, pero los déficits subnacionales han aumentado al mismo tiempo de una manera muy alarmante, y es esto conjuntamente con el tema de la Seguridad Pública es donde quizás el Estado Mexicano tenga uno de sus mayores retos, y éste involucra a los tres niveles de gobierno, tanto en las atribuciones legales que al momento disponen como en las que debieran disponer,

porque si bien en cuanto al desarrollo económico las deficiencias de desempeño de un Estado pueden explicarse e incluso justificarse⁴, en cambio, en materia de políticas públicas internas como la seguridad pública, educación, salud, etc., los aciertos y los errores no encuentran ninguna justificación inteligente que pueda aceptarse, los electores visualizan como solución de esquina las políticas públicas: o se cumple o no se cumple. Y si no se cumple, el Estado como gran garante, está colocándose fuera de legitimidad, y sus órganos gubernamentales tanto federales, estatales como municipales, se colocan contra la pared ante la sociedad y sus respectivos ciudadanos. La realidad es que a mediano o largo plazo, el costo puede ser verdaderamente incalculable: la reorganización social o la anarquía en la que todos pierden, arrastrando así al conjunto social e incluyendo obviamente a la economía de un país.

En México, en los niveles de gobierno que conforman el gobierno incumplen, o podríamos afirmar que cumple sólo de manera defectuosa esta responsabilidad, y se atenta así –se quiera o no- contra las razones que le dan legitimidad a su propia existencia, estas son las mismas razones que lo validan legalmente para captar y canalizar cuantiosos recursos económicos cuya fuente no es otra más que la contribución de los habitantes, es decir la recaudación fiscal.

⁴ Aludiendo al contexto mundial de globalización e interdependencia, en el que los resultados de las economías nacionales están fuertemente influidos por las relaciones que mantienen con otros países como por ejemplo las fluctuaciones de precios de los energéticos, los transportes, los intereses financieros, etc.

En el entendido que la Seguridad Pública es un bien público⁵ consistente en la seguridad de vidas y posesiones, y por su naturaleza, es un bien irrenunciable para los ciudadanos, así como una obligación absolutamente indispensable y obligatoria para el gobierno. Administrar este bien, implica tareas de gestión de recursos humanos, materiales, financieros e incluso culturales que concurren para hacer posible – o imposible- que los gobernados tengan confianza en el aparato del Estado en tanto y en cuanto éste es por esencia aparato de Seguridad Pública.⁶

Con la entrada de nuestro País hace más de 10 años al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se influyó decisivamente en la conformación del sistema impositivo mexicano ajustándose a la estructura tributaria de sus principales socios comerciales (Estados Unidos y Canadá), esto para no perder las posibles ventajas que obtendría de un tratado comercial de semejante naturaleza, evitando de igual manera que los productores y consumidores nacionales no se vean en desventaja frente a sus competidores, esta decisión marcaría el rumbo que nuestro País tomaría en ambos temas: Federalismo Fiscal y Seguridad Pública, es por esto que se tomará para realizar el análisis comparativo a los Estados Unidos y Canadá y, por otro lado, se tomará el

⁵ Tipo particular de bien económico caracterizado por dos aspectos específicos: el productor no está en condiciones de excluir del goce del bien a quien quiera procurárselo aun sin pagar un precio de compra; y quien goza de el lo hace conjuntamente con otros.

⁶Hobbes, Thomas. El Leviatán.

ejemplo español como muestra gráfica de la evolución de un sistema muy similar al nuestro en varios aspectos, por razones obviamente históricas, y que por igual atraviesa una ruta de procesos descentralizadores.

Al igual que en el estudio empírico de la descentralización, existen ventajas en los estudios comparativos del crimen, algunas son obvias aplicaciones de los cánones tradicionales del método científico, y algunas otras son únicas al estudio del crimen⁷ en un marco internacional, pero, a pesar que la criminología comparativa atiende principalmente a entender y evitar el comportamiento criminal como se manifiesta a través del planeta, estos estudios van inevitablemente a ser útiles para el control futuro de la conducta antisocial, pues el estudio de la criminología va a intersectar naturalmente con el campo de la justicia criminal si las observaciones son realizadas a partir de una óptica política-social, brindando el estudio comparativo criminal una valiosa fuente de asesoría para los sistemas de justicia nacionales.

Esto no significa que las experiencias contra el crimen y su control en una nación o varias deban copiarse completamente o transplantarse a otra nación. Pero cuando vemos diferentes y exitosos modos de tratar con el crimen en otros países, al menos podemos saber que es posible tratar con este tipo de problema social y que no está preestablecido o es inevitable de ninguna manera.

⁷ Delito grave que consiste en matar, herir o hacer daño a una persona. La Definición de Delito marca una violación a la Ley.

Una de las características más comunes y notables de la reforma de cualquier Estado, ha sido la descentralización fiscal y financiera, significando esto una creciente participación estatal y/o local en la generación y asignación de los fondos públicos y principalmente en la toma de decisiones en políticas públicas de impacto social.

Como es de esperarse, los factores económicos así como los sociales, culturales e históricos moldean las distintas estructuras económico-sociales de un país a otro y no existe un modelo teórico ideal, ni una norma uniforme que haya sido inspirada en la experiencia práctica en cuanto a la estructura del sistema tributario, la asignación de los gastos y, sobre todo a las relaciones entre los niveles de gobierno. Sin embargo, observaciones recientes de las experiencias mundiales permiten identificar una tendencia clara hacia el avance en la descentralización fiscal caminando al paralelo de la consolidación de la democracia en el mundo y con esto en la seguridad interna de los países.

La descentralización fiscal, o federalismo fiscal, involucra un proceso administrativo, político y legal, orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia, la equidad y la seguridad, tanto en el ámbito microeconómico como macroeconómico, así como en los aspectos institucional y social; en este sentido el federalismo fiscal se refiere únicamente a las relaciones hacendarias que se establecen entre los diferentes niveles de

gobierno, esta descentralización marca el rumbo a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por las unidades gubernamentales descentralizadas. El Federalismo Fiscal se plantea como uno de sus objetivos fundamentales, el establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación como en el caso de México y su potencial como forma de gobierno reside precisamente en eso, en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

En otras palabras la descentralización fiscal trae al gobierno más cerca de la gente haciendo posible una mejor conjunción entre las preferencias locales y los políticos locales (para lo cual se necesita un muy importante supuesto de calidad en el proceso democrático). La transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno, se realiza entendiendo a tales gobiernos subnacionales autónomos y capaces de tomar sus propias decisiones de políticas públicas locales (World Bank, 2000), es decir, involucra una creciente participación estatal y/o local en la generación y asignación de los fondos públicos y principalmente en la toma de decisiones gubernamentales.

Existen diversas maneras de descentralizar la autoridad en un sistema político, por ejemplo, los gobiernos locales pueden obtener autoridad en determinar la

matrícula escolar o los votantes locales pueden obtener autoridad en elegir a los funcionarios, entre otros ejemplos.

Básicamente un gobierno centralizado podrá desear descentralizar sus recursos si el costo político marginal de imposición fiscal centralizada aumenta o si sus beneficios marginales de los gastos centralizados disminuyen; en contraparte, las demandas por descentralizar, asociadas con procesos de democratización en un país pero con una capacidad pobre de recaudación pueden incrementar la presión al centro de aumentar las transferencias.

Descentralización Administrativa	→	Estados Unitarios
Descentralización Política	→	Estados Regionales y Federales.

Bajo este tenor, el concepto de transferencias surge por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos, la teoría económica de las transferencias gubernamentales señala que éstas pueden tener implicaciones importantes sobre la recaudación de impuestos locales y sobre la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisión deseada de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencia que se le otorgue.

Una primera posibilidad consiste en transferir los recursos recaudados hacia los gobiernos locales o estatales sin especificar el destino de los mismos; en este

caso, la comunidad receptora de los recursos va incrementando el presupuesto de su gobierno local para aplicarlo a sus necesidades. Ello supone que es más fácil para el gobierno local distribuir los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales entre sus habitantes y, en contraste, es más difícil aumentar el cobro de los impuestos locales. Una segunda posibilidad consiste en realizar las transferencias estableciendo que deberán ser utilizadas para programas específicos dentro de un conjunto de guías normativas de programas públicos nacionales, por ejemplo seguridad pública o salud.

En el caso de México, la noción equivalente al concepto de las transferencias es el que se refiere a las participaciones del gobierno federal hacia los otros ámbitos de gobierno (Estatad y Municipal), pero una realidad es que, en la práctica, ni en México, ni en la mayoría de los Países del Planeta, las transferencias intergubernamentales son distribuidas por un planeador central benevolente, sino que son planificadas por estrategias políticas, resultando así que dichas transferencias normalmente están diseñadas no para internalizar externalidades, sino para comprar votos en importantes distritos electorales.⁸

⁸ Un ejemplo clásico en México fueron las transferencias otorgadas al Valle de Chalco durante el sexenio de Carlos Salinas.

Las transferencias al ser una forma de ingresos sin costos políticos para los gobiernos locales, pues convierte al gobierno central políticamente responsable por los fallas o las reducciones en los servicios locales, lo que incluso reduce los incentivos de las autoridades locales por una disciplina fiscal y por un desarrollo regional ad-hoc, es importante señalar que las transferencias incentivan a los gobiernos locales para exagerar sus costos y distorsionar la información que reportan al gobierno central para obtener así mayores transferencias.

Nos enfrentamos entonces al problema clásico en el análisis de las decisiones económicas del sector público: a la contraposición entre equidad y eficiencia donde podríamos suponer que el gasto de los gobiernos es una respuesta al cambio en preferencias del votante promedio (pero esto no significa que necesariamente las políticas gubernamentales representen el punto ideal del votante promedio) tenemos que agregar el factor político, donde las imperfecciones de método político no permiten que la decisión presupuestaria se adecue a las necesidades sociales. Podemos afirmar entonces que como consecuencia de la dificultad de conocer (o no querer conocer) las preferencias de los ciudadanos es que la asignación de los recursos económicos resulte infaliblemente no ser óptima en ningún caso.

Un enfoque desde la perspectiva de la Ciencia Política señalaría como un elemento fundamental del gobierno federal la protección constitucional de la

autonomía de los diferentes ámbitos de gobierno, pues un Estado Federal se ubica en un punto intermedio entre un Estado Unitario y una Confederación de Estados, pues el primero tiene un sólo centro de decisión, por lo que las regiones carecen de un gobierno autónomo; y, en cambio, las confederaciones mantienen autonomía de decisión y pueden tener relaciones al exterior; en una Federación, las entidades o regiones pierden totalmente su soberanía exterior y ceden ciertas facultades interiores a favor del gobierno federal, pero conservando para sí importantes facultades cedidas por el gobierno federal.

El enfoque económico concuerda con lo anterior pues considera que un gobierno federal, por el hecho de contar con niveles centralizados y descentralizados de tomas de decisiones, puede hacer una distribución de renta más equitativa, una más eficiente asignación de recursos y garantizar una razonable estabilidad de precios, por lo que se concluye que esta forma de gobierno es optimizable.

Cada nación, ya sea centralizada o federalizada tiene que manejar los problemas perennes en las finanzas intergubernamentales entre el balance fiscal horizontal y vertical necesiándose lograr un equilibrio tanto horizontal como vertical.

-El equilibrio fiscal vertical se refiere a la colocación de responsabilidades de los gastos entre las Provincias o Estados y el Gobierno Federal mientras que el equilibrio fiscal horizontal se refiere a las capacidades fiscales

relativas al segundo nivel de gobierno (por ejemplo las Provincias en Canadá, los Estados en Estados Unidos o los Cantones en Suiza).

- El desequilibrio vertical entre los gobiernos de diferente nivel se presenta normalmente a favor del gobierno central, de manera que éste percibe un excedente de ingresos con relación a sus necesidades de gasto, mientras los gobiernos regionales están en una constante situación deficitaria.

- El desequilibrio fiscal horizontal se produce cuando las unidades de gobierno de un mismo nivel no son capaces de prestar un volumen de bienes y servicios semejante al del resto con un esfuerzo fiscal medio.⁹

Como se mencionó anteriormente, es muy importante valorar la formación histórica de los países para cualquier estudio de comparación, ya que en el caso de México se debe tomar en cuenta que el clientelismo y la corrupción también están presentes a niveles locales, donde generalmente no se tiene dentro del gobierno la prerrogativa de la ética y la honestidad como carácter inherente.

Es de gran alivio el saber que el federalismo fiscal puede implementarse realmente de la teoría a la práctica y llevar a una gran autonomía en la administración de deuda, de impuestos y ejecución del presupuesto, de modo que la tarea de proveer bienes públicos y servicios puede ser compartida a través de

⁹ La solución a este desequilibrio horizontal podría ser, por ejemplo, la aplicación de un sistema de nivelación o igualación para una mayor equidad fiscal entre los gobiernos de un mismo nivel.

las diferentes niveles de gobierno y tratar de acercarse a un óptimo de Pareto en eficiencia¹⁰.

En su tratado clásico, *La Teoría de las Finanzas Públicas*, Richard Musgrave¹¹ sugiere que, para los fines conceptuales, las funciones de gobierno deben separarse en tres funciones: a) La estabilización macroeconómica;

- b) La redistribución de los ingresos y;
- c) La asignación de los recursos.

La primera función, la llamada *estabilizadora*, aseguraría logros con un alto índice de empleo, una buena estabilidad de precios, solidez de las cuentas con el exterior y un grado aceptable de crecimiento económico; la función *redistributiva* tendría por objetivo lograr una distribución equitativa de los ingresos, reflejando claramente la presencia de un objetivo social no económico de carácter ético y político: la equidad en la distribución de la renta; y por último, la función *asignadora* aseguraría que los recursos asignados para proveer los bienes y servicios públicos se utilicen eficientemente, proporcionando el máximo bienestar con el menor costo posible (visión de mercado). Esta división permite estrechar nuestro campo de investigación en materia de asignación tributaria, indicando

¹⁰Una asignación es óptimo de Pareto si no existe otra asignación en la cual al menos uno de los individuos mejore sin que empeoren los demás, Sin embargo esta definición no involucra necesariamente criterios de equidad social.

¹¹ Richard A. Musgrave, *La Teoría de las Finanzas Públicas* (Nueva York: McGraw-Hill, 1959) pags. 3-27

cuales de las tres funciones se pueden asignar más apropiadamente a los varios niveles del gobierno.

En los últimos años, han ocurrido cambios importantes en la economía mundial que han desafiado a la teoría económica y a las políticas fiscales convencionales, y podemos afirmar que en ese sentido, que ahora las decisiones político-económicas así como aquellas realizadas en materia fiscal en una Nación en un año determinado, terminarán afectando a la política fiscal de otros países y a sus variables económicas más allá de este horizonte temporal ya sea en una mayor o menor medida.

Es por esto que la dimensión y estructura de los impuestos en un País y su análisis, es una de las funciones primordiales del gobierno, al respecto, Brennan y Buchanan¹² describieron al gobierno como un Leviatán que busca maximizar sus ingresos al explotar su poder monopólico sobre la base impositiva, de esta manera, dado que con anterioridad a la descentralización, el nivel de presión fiscal resulta ineficientemente elevado, cualquier acción que restrinja los poderes del Leviatán -en este caso a través de la movilidad de las bases impositivas,- incrementa el bienestar social.

¹² James M. Buchanan es un economista estadounidense considerado el máximo representante de la teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), que trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales

La Tesis del Leviatán adquiere mayor relevancia en sociedades de alta movilidad de individuos a través de las distintas jurisdicciones (como la mayoría de los países del primer mundo) y menor impacto en sociedades donde la movilidad es más pequeña como en el caso de Latino América.

Al respecto, Ernesto Stein¹³: hace mención que el grado de descentralización en América Latina está en función de 4 principales variables que son:

- a) El grado de descentralización del gasto
- b) El grado de desequilibrio fiscal vertical
- c) El grado de discrecionalidad en el sistema de transferencias
- d) El grado de autonomía de préstamo del gobierno local y federal

Estas variables en conjunción con la población de un Estado, que por supuesto es diferente en cuanto a densidad poblacional de nación en nación, y capturar así, la presencia de economías a escala¹⁴; esto nos permite concordar con la teoría de las finanzas públicas locales en el tema de congestión, la cual enfatiza que el costo per capita de la provisión de bienes públicos va a declinar generalmente con el número de residentes si se mantiene constante el nivel de servicios públicos otorgados, esto durará tanto como mientras los bienes públicos no sean rivales en su consumo.

¹³ Ernesto Stein. Fiscal Decentralization and Government Size In Latin America *Journal of Applied Economics*, Vol. II, No. 2 (Nov 1999), 357-391

¹⁴ Una de las definiciones más tradicionales de economía de escala apunta a medir cómo cambios igualmente proporcionales en todos los factores de producción afectan la cantidad producida, ó cómo, cambios en la cantidad afectan los costos de producción.

Particularmente, esta investigación toma un enfoque sugerente respecto a soluciones en políticas económicas públicas enmarcándolas en la ley de Wagner¹⁵, donde se establece que las demandas de aumento en el gasto del cualquier gobierno aumentan cuando aumenta el ingreso per capita, es decir, cuando la situación económica y social de los individuos crece en determinado País.

Utilizando esos conceptos podemos abarcar el tema de la Seguridad Pública, estableciendo conceptualmente ésta, como nos explica Sergio García Ramírez¹⁶, como “una particularidad de los espacios públicos y/o privados, caracterizada por la inexistencia de amenazas que quebranten o eliminen los bienes y derechos de las personas y en la que existen las condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo humano e intelectual del individuo y del colectivo de la sociedad.”

¹⁵ Adolph Wagner fue un economista alemán, partidario de las reformas sociales, y estudioso del gasto público. La hipótesis que maneja nos dice que el aumento del gasto público es incluso más rápido que el aumento de la producción del país.

Causas: A mayor complejidad mayor necesidad de gasto.

Un aumento de la producción necesita un aumento tecnológico (inversión que sólo el estado puede emprender).

El estado debe suministrar bienes y servicios donde sean necesarios, donde sea aconsejable que existan monopolios naturales, haya dificultad por las circunstancias económicas externas o la necesidad de estabilidad.

¹⁶ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Artículo 21 menciona que “La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, Estados, DF y Municipios” y el Artículo 73 Constitucional afirma que es obligación del gobierno “Expedir Leyes para establecer bases de coordinación en materia de Seguridad Pública, organización y funcionamiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Publica en el ámbito federal”.

Esto reafirma que en México, al igual que la gran mayoría de los Estados, la Seguridad Pública forma parte de la tarea fundamental del Estado, y tiene que ser vista como un importante ámbito de la administración pública, pues la administración de un bien tanpreciado como éste (monopolio de la violencia) pasa por ser definitorio en la existencia y constitución de un Estado que pretenda obtener su legitimidad política brindando con eficiencia dicho servicio, cumpliendo a cabalidad dicha responsabilidad.

El personal humano, como el factor subjetivo de la Seguridad Pública, es el elemento que integra los cuerpos de seguridad en todos los ámbitos ya sea operativos como administrativos, lo cual nos lleva a los procedimientos de captación, selección, capacitación, observación y estímulos de dicho personal, y el seleccionar y contratar estos elementos para los cuerpos de seguridad pública, puede revestir similar importancia que elegir gobernadores o designar a los altos funcionarios del sector público, pues los elementos de seguridad son aquellos con los que el ciudadano común entra en contacto con la autoridad del Estado, y es a

través de esa mediación que la sociedad forja su percepción acerca de la eficiencia o ineficiencia de todo aparato de gobierno.

En la presente investigación se estudiaron las políticas públicas exclusivamente para Estados con economías mixtas donde las decisiones económicas (de asignación de recursos y producción) se realizan conjuntamente a través del mercado y la planeación gubernamental pues en las diferentes naciones del mundo actualmente la realidad demuestra que las disparidades económicas son de los problemas más importantes a atacar en cualquier política económica, dichas disparidades conllevan a desigualdades sociales que se sustentan a menudo en la situación de desventaja económica de un sujeto o territorio, relacionando así las políticas de federalismo fiscal con acciones de gobierno en materia de Seguridad Pública en un marco de globalización para poder encarar los problemas que un entorno de libre comercio mundial genera, siempre existirán regiones vulnerables a los riesgos de comercio ya sea directa o indirecta, formal o criminal.

i. México

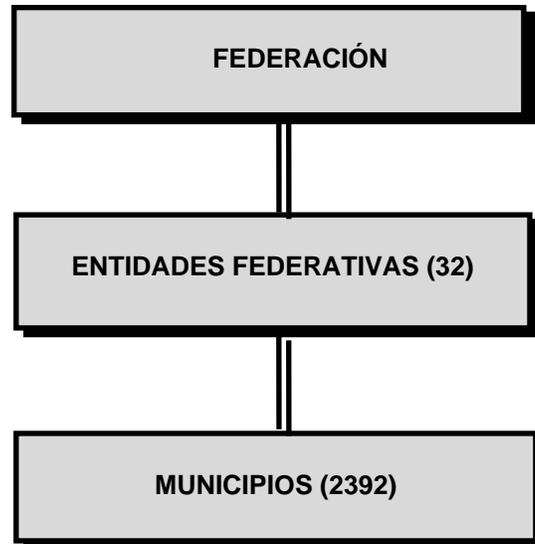
México es un País con 32 Entidades Federativas, con una población de 107 millones de habitantes¹⁷, que cuenta con un PIB per capita de 10 mil dólares americanos (2005). La República Mexicana está constitucionalmente establecida como un sistema federal; en el ámbito fiscal el sistema vigente en México entra dentro de la categoría de "Concurrencia con Coordinación", de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y por los Convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrados entre la Federación, los Estados de la República y recientemente de los Municipios (2008).

A pesar de estar constituido como un sistema federal, la recaudación de impuestos en México es extraordinariamente centralizada pues es la Federación quien tiene la potestad tributaria sobre el 98% de los impuestos y quien recauda aproximadamente el 96.1% de los impuestos, las Entidades Federativas se encargan de recaudar el 2.1% y los municipios el 1.8%.



¹⁷ CONAPO 2005. Indicadores Demográficos Básicos.

ESTRUCTURA DE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO EN MEXICO

**Sistema de Participación de Impuestos**

Las participaciones federales a las Entidades Federativas son reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal y es en el año de 1998 durante el mandato del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que se descentralizó una gran parte del Gasto Público Federal (GPF), las Participaciones se determinaron a través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal entre otros.

Dos clases principales de transferencias intergubernamentales existen en México, las condicionales¹⁸ y las incondicionales¹⁹.

El gobierno federal especifica los propósitos para los cuales los gobiernos subnacionales usen las aportaciones condicionales, y es a través del Ramo 33 que en el presupuesto de la federación se marca dichas transferencias; el Ramo 33 fue introducido en 1998 por primera vez para apoyar básicamente la educación, la salud y la infraestructura de Seguridad Pública.

¹⁸ Las transferencias condicionales han existido en México desde que el Ramo 26 fue aprobado a finales de los 70's. Esta política pública fue diseñada para otorgar a los estados y municipios financiamiento para obra pública

¹⁹ Las transferencias incondicionales en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal originalmente consistían de tres fondos, y eran colectivamente referidas como el Ramo 28 en el Presupuesto nacional. Las mas grande de estos fondos era el Fondo General de Participaciones y le seguían en importancia el Fondo de Fomento Municipal y el fondo Financiero Complementario.

Las transferencias incondicionales están marcadas en el Ramo 28 pero la diferencia más importante es que no tienen la restricción al gasto de las del Ramo 33²⁰.

En 1999 las transferencias fueron de 38% del Presupuesto Federal
En 2000 las transferencias fueron de 38% del Presupuesto Federal
En 2001 las transferencias fueron de 41% del Presupuesto Federal

Fuente: (SHCP)

Las contribuciones exclusivas que se incluyen en la base de reparto se encuentran en lugar principal los derechos sobre hidrocarburos que tienen un lugar principal en el repertorio de contribuciones federales por su significación económica y recaudatoria, así como los derechos de minería.

Existen diferentes formas de participación a favor de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que pueden clasificarse según su fuente de origen; principalmente provienen de los fondos de participaciones, existiendo, no obstante, otras que tienen su origen en un determinado tipo de contribución o en las reservas que al respecto se han establecido.

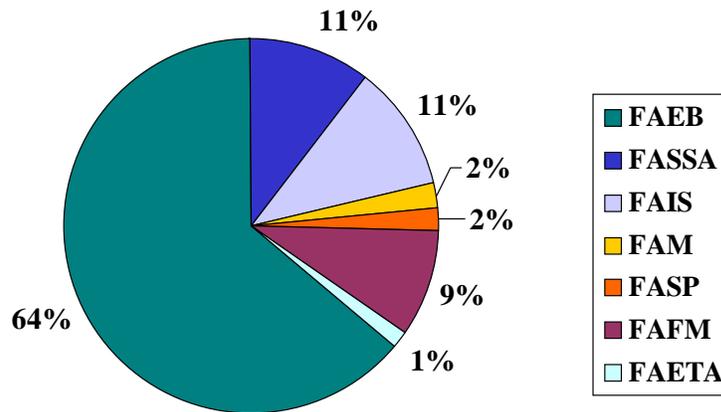
²⁰ A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33.

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

Concepto	Año	Enfocada a	Tipo de Gasto	Criterios de Asignación
	2001			
Total	227,683.6			
Ramo 33	106,504.2			
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) *incluye ramo 25*	67,936.4	Educación Básica	Pago de Nóminas, Mantenimiento y Operación de Infraestructura	Fondos asignados de acuerdo con la nómina y número de escuelas
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	11,323.9	Servicios Médicos	Pago de Doctores y enfermeras, inversión y equipo	Fondos Asignados de acuerdo al pago de Nóminas e Infraestructura médica existente
Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social (FAIS)	11,438.4	Alivio de la Pobreza	Inversión de Capital (agua, electricidad, carreteras)	Fondos iguales al 2.5 del Recaudación Federal de Participable ²¹ , se distribuyen a los estados y municipios de acuerdo a una formula que considera los indicadores de pobreza extrema
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	2,485.1	Asistencia Pública	Programas de desayunos escolares, construcción de escuelas públicas	Fondos por 0.814% de la Recaudación Federal Participable, distribuido de acuerdo a reglas establecidas cada año en el Presupuesto Federal
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	2,209.5	Seguridad Pública	Recursos Humanos, Equipo, Inversión de Capital	El Sistema Nacional de Seguridad Pública determina los criterios de distribución, basado en la población total y las tasas de criminalidad mediante una fórmula específica.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del DF (FAFM) Ahora FORTAMUN	9,769.6	Desarrollo Municipal	Deuda Pública y Seguridad	Fondos por el 2.35% de la Recaudación Federal Participable, el gobierno federal distribuye fondos en proporción directa a la población de cada estado; los estados a su vez los distribuyen usando el mismo criterio a los municipios
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1,341.2	Educación básica y técnica para adultos	Programas de alfabetización y educación técnica	Fondos distribuidos de acuerdo a las nóminas y los inventarios de las instituciones a cargo
Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) *comenzó en 2000*	6,528.8			
Convenios de Descentralización	8,355.2			
SEP	7,051.7			
Otros (incluye Comisión Nacional del Agua y Alianza para el Campo)	1,303.5			
Ramo 28	106,295.4			

²¹ La Recaudación Federal Participable está representada por todos los impuestos federales que en cada ejercicio fiscal sean percibidos por la Federación, lo que significa que se encuentran incluidos tanto las contribuciones que conforme a la Constitución son exclusivas federales como las contribuciones exclusivas participables a las entidades federativas y municipios, propiamente dichas, y las contribuciones federales en materias concurrentes con los estados.

DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONALES, 2001



Participaciones Federales a los Municipios:

En la Ley de la materia se prevé en forma expresa la extensión de las participaciones federales a los municipios. La Ley establece varias reglas de protección y garantía a los municipios de sus respectivas participaciones federales, entre las más significativas podemos mencionar que de las participaciones federales que reciba cada Estado, los municipios correspondientes al mismo nunca deberán recibir de éste, cantidades inferiores al 20%.

En la actualidad, las principales fuentes de recursos con los que cuentan los municipios en México son: a) las participaciones federales; b) las participaciones estatales así como aportaciones de organismos de cooperación internacional; y c) los recursos que llegan a través de las remesas enviadas desde el extranjero.

Entre las principales participaciones No condicionadas tenemos: el Fondo General, la Coordinación en Derechos, el Fondo de Fomento Municipal y los Convenios de Colaboración Administrativa.

Órganos de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal prevé a los órganos de aplicación de las disposiciones relativas a la Coordinación Fiscal, estos son, en orden de importancia:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y,
- La Junta de Coordinación Fiscal.

La actual coordinación fiscal se basa en las participaciones y en la cesión de potestad tributaria de los Estados a la Federación pues debido a la tendencia global en los procesos políticos locales y regionales a finales de los años setentas, los gobiernos locales ejercen más recursos que la federación a través de Sistemas de Transferencias, y, acorde con esta tendencia, surge en México en 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con la introducción del IVA en sustitución del ISIM y de diversos impuestos locales, es a partir de entonces que las entidades renuncian a gravar las mismas fuentes que la federación a cambio de participar de la recaudación federal, siendo esta última la poseedora de la potestad sobre bases tributarias amplias como el ISR, el IVA, Impuesto al comercio Exterior, Petróleo, IEPS e ISAN.

Antes de 1980 la coordinación fiscal consistía básicamente en la participación de la recaudación proveniente del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)²² y representaba el 25.94% del total de los Ingresos de las Entidades, mas tarde, México reformó el Sistema de Coordinación Fiscal en 1993 tratando de balancear los objetivos de eficiencia y equidad, en ese tiempo el Fondo General de Participaciones alcanzaba el 19% de la recolección Federal; desde 1993 la formula de distribución fue adoptada.

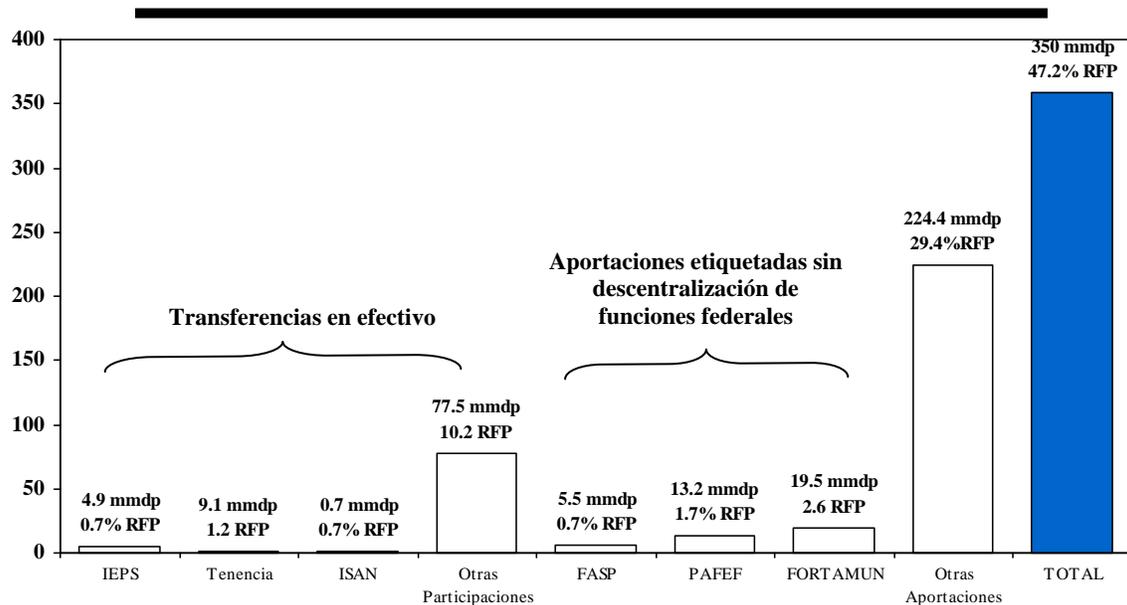
Entre los aspectos más notorios del sistema tributario destaca lo siguiente:

²² Aunque también recibían otras participaciones de los Impuestos Petroleros, ISR y bases especiales de tributación del sector agropecuario.

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

- La participación de los ingresos tributarios en el total en 1976 era de 92%, mientras que los no tributarios, principalmente derechos, constituían el restante 8%. Entre los primeros destacaban por su participación el impuesto sobre la renta (ISR), el de producción y comercio y el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) que en 1980 fue sustituido por el IVA. Casi 80 puntos de los 92 se atribuyeron a estos impuestos. Para 1999, la composición se modificó: los impuestos constituyeron el 88% y los ingresos no tributarios, 12% (FMI, Government Finance Statistics 2001).
- Dentro de los ingresos tributarios, el ISR es el más importante. Su participación en el total de la recaudación del gobierno federal fluctuó de 1976 a 1979 en alrededor de 39%. En 1980 y 1981 tuvo una caída de aproximadamente 3.5 puntos para situarse en 35.5% y a partir de 1982, coincidente con el recrudecimiento del fenómeno inflacionario, inició un brusco descenso, primero a 31% en 1982, luego a 21% en 1983, recuperándose ligeramente nuevamente a 29.95% en 1999 (OECD, 2001).

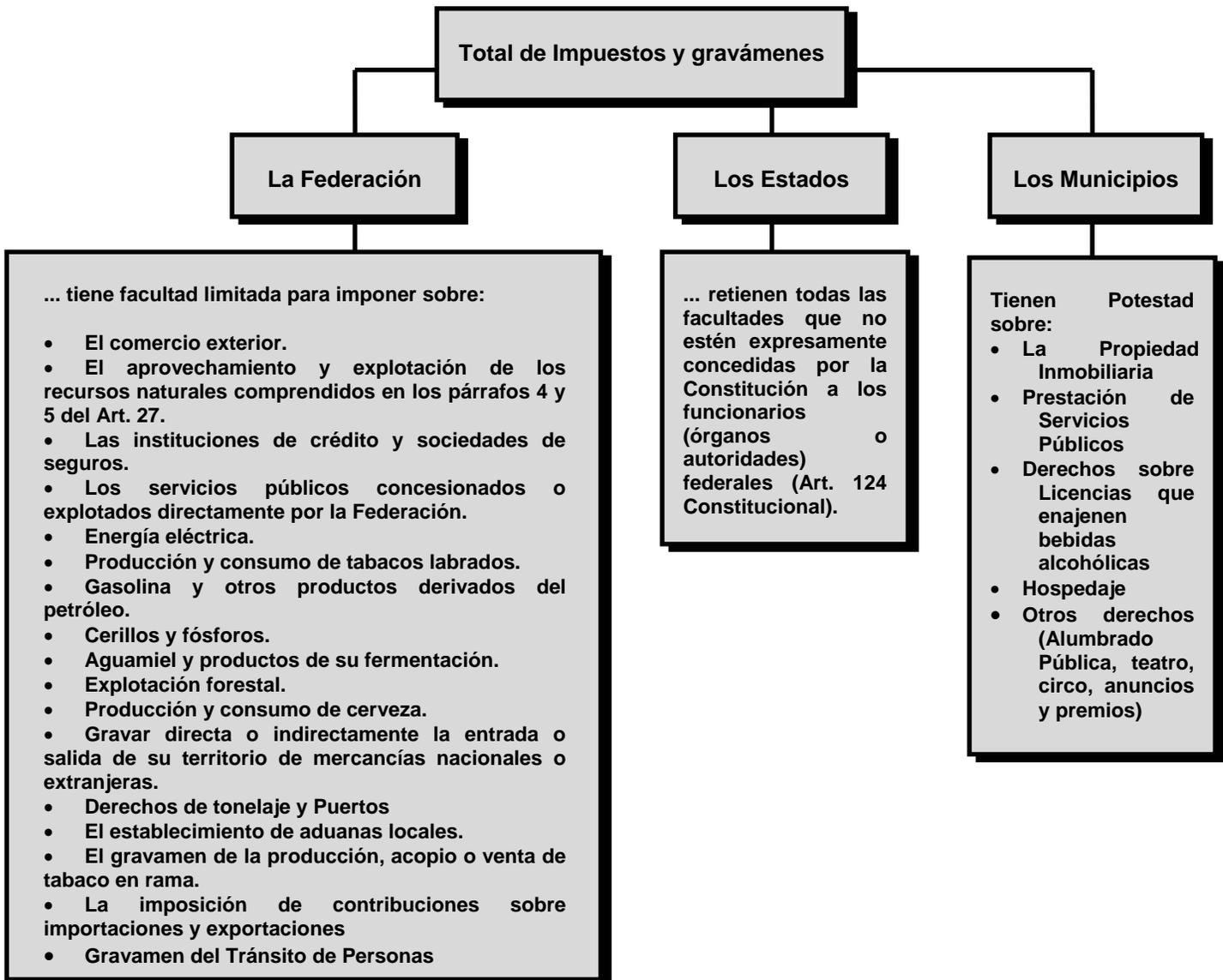
Recursos Federales Adicionales entregados a Entidades y Municipios, 2001



Competencias Fiscales

Actualmente, la distribución de competencias fiscales en el Sistema Federal Mexicano, se finca en un marco triple de atribuciones y obligaciones a ejercer: por un lado, las facultades explícitas e implícitas del Gobierno Central o Federal, por otro, las facultades reservadas a los Estados, y por último, las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

FACULTADES DE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO PARA ESTABLECER IMPUESTOS



A pesar de sus avances, el federalismo fiscal mexicano muestra señales de un serio agotamiento lo que implicaría realizar cambios profundos si en verdad se quiere alcanzar un federalismo fiscal que sepa combinar las ventajas de un proceso de descentralización, la dependencia tributaria de los subniveles de gobierno se refleja en una elevada carga de transferencias dentro de los ingresos federales y una limitada recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales, por lo tanto, sus resultados no han sido los esperados ya que la recaudación sigue representando una pequeña proporción de los ingresos, tanto estatales como municipales. Muy graves han sido las consecuencias originadas por el hecho de que la actual coordinación fiscal se haya basado principalmente en la suspensión de la potestad tributaria local, significando esto un severo sacrificio de los poderes estatales, pues el sistema impositivo mexicano reposa ahora principalmente en tres impuestos indirectos (el IVA, el IEPS y los aranceles a las importaciones), en uno directo, el impuesto sobre la renta (ISR), y a partir de 1983, el pago de derechos por hidrocarburos, el cual se convirtió en una parte esencial de la recaudación federal.

Desde la creación del SNCF las transferencias totales a los Estados y Municipios han crecido 370% en términos reales, esto representa y demuestra la debilidad y fragilidad de las fuentes de financiamiento de las actividades del sector público mexicano, pues el gasto público depende en gran medida de ingresos no tributarios, especialmente los derivados del petróleo.

El sistema mexicano de participaciones satisface algunas consideraciones políticas inmediatas, asegurando que los Estados no pierdan, recibiendo menos de lo que recaudarían por cuenta propia, pero es de vital importancia tener una fórmula mucho más transparente de distribución evitando así futuros problemas locales políticos y por supuesto, sociales, pues las fórmulas actuales no satisfacen en materia económica, pues su génesis obedeció a satisfacer objetivos políticos y clientelares en lugar de lograr un equilibrio y eficiencia económicas.

Planear una estrategia fiscal adecuada para México, pensando en la variables actuales que hacen que el sistema vigente sea obsoleto y caduco (descentralización, globalización, democratización, cambio político, crimen.), es planear tomando en cuenta las características de la formación histórica de los países latinoamericanos, y se debe tomar en cuenta que el clientelismo y la corrupción aún están presentes a cualquier nivel de gobierno, siendo muy pocos los actores políticos – los factores de decisión- que tienen la prerrogativa de la ética y la honestidad como característica inherente.

Aun así, el Poder Legislativo debe de contemplar una recuperación de la potestad tributaria de las Entidades Federativas, y al mismo tiempo, otorgar facultades a los municipios para dejar en sus manos la recaudación de impuestos en el ámbito local, pudiendo agregarse impuestos adicionales a los pequeños contribuyentes o sobre el consumo por ejemplo. Pero como México tiene vistas de nación en desarrollo y su capacidad administrativa varía de región a región, concluimos que todavía seguirán esperándose grandes cantidades de transferencias aunque esto implique un escenario subóptimo económicamente hablando.

Lo distintivo del caso mexicano es que parece situarse en un extremo, pues en lo que se refiere a la dependencia de los ámbitos estatales y municipales, el gobierno federal concentra el 75% del gasto público total, cifra que se aproxima más a la que se registra en Chile, país con régimen unitario, y por otro lado lleva en práctica grandes políticas de descentralización similares a las que se llevan a cabo en otros regimenes federales avanzados como Canadá y Estados Unidos, lo que provoca que los ingresos por fuentes propias de los gobiernos estatales y municipales de México representan una proporción muy pequeña de sus ingresos totales al ser comparados con los de otros países (Blanco).

En la teoría, la política descentralizadora cerraría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos federales, lo anterior es acorde con la realidad que viven actualmente las administraciones públicas estatales y municipales, pues ganan cada vez mas terreno a raíz del nuevo papel que se les ha asignado, como consecuencia a estos medios de gobierno se les demandan mejoras en eficiencia, en la

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

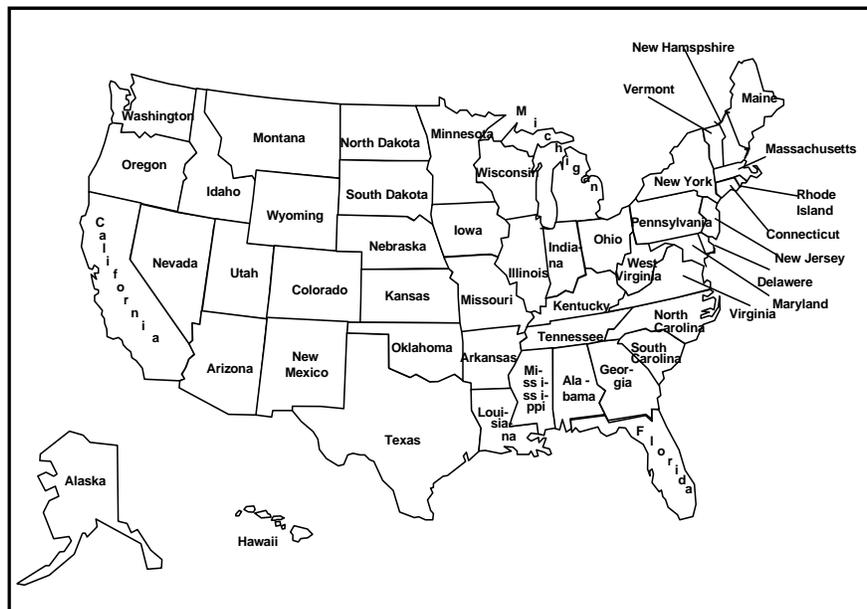
asignación de recursos, en sus procesos administrativos y en los organizacionales, lo que a través de pequeños ajustes en materia de descentralización podría llevar al fortalecimiento de los ingresos y gasto de los Estados y Municipios así como al perfeccionamiento de los sistemas de control

seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno. Esta mejora en la actual política de descentralización fiscal representaría llegar a una más adecuada localización, por nivel de gobierno, de los impuestos y del ejercicio del gasto público.

ii. Estados Unidos

Los Estados Unidos de América, son una Federación que consta de 50 Estados y un distrito administrativo, cuentan con una población de 298 millones de habitantes (2006) y un PIB per capita de 41,800 dólares (2005), de acuerdo con su modelo federal, su sistema impositivo puede ser dividido en tres categorías: federal, estatal y local.

El sistema federal de los Estados Unidos ha ido cambiando desde un federalismo de separación de competencias y ámbitos de actuación entre la Federación y los Estados hacia una nueva modalidad de federalismo cooperativo en el que se emplean diversas fórmulas de coordinación.



A pesar de los avances en el campo de la coordinación, el modelo vigente en Estados Unidos puede clasificarse como un sistema de separación, pues la distribución de las competencias fiscales se realiza por materias, atribuyéndose a la Federación y a los Estados las competencias legislativas y ejecutivas sobre las materias que les correspondan a partir de las disposiciones constitucionales. En algunos casos, no obstante, se producen competencias concurrentes, lo que hace más necesario el empleo de mecanismos de coordinación. En este sentido, el Senado, como Cámara de representación territorial, desempeña una tarea vital para facilitar el entendimiento entre la Federación y los Estados,

y especialmente para asegurar la presencia de los intereses de los territorios del país en el proceso de toma de decisiones legislativas. Entre los organismos de colaboración y coordinación destaca la Comisión para las Relaciones Intergubernamentales (ACIR), creada en 1959, en la que están representados los órganos legislativos y ejecutivos de la Federación, de los Estados y de los Gobiernos locales.

No existe en el modelo norteamericano competencias exclusivas sobre un recurso determinado o un tipo determinado de ingresos pero, en la práctica, de la Federación depende fundamentalmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y de los Estados el Impuesto sobre las Ventas. A pesar de la existencia de un sistema de superposición, asumido y aceptado por la ACIR, se han puesto en marcha diversos mecanismos de coordinación, especialmente centrados en los procesos de intercambio de información.

No obstante, pese al poder tributario del que gozan, las haciendas de los Estados mantienen una situación crónicamente deficitaria, lo que hace imprescindible acudir a las transferencias procedentes de la Federación para cubrir sus necesidades de financiación. A cambio de las subvenciones entregadas, la Federación se asegura la posibilidad de intervenir en materias que no corresponden a sus competencias, a través de las reglas, instrucciones o condiciones exigidas para la entrega de ayudas. Con frecuencia, la Federación elabora programas de gasto en los que fija las condiciones a las que habrán de atenerse los Estados si quieren optar a la concesión de las subvenciones que precisan.

Podemos observar que en Estados Unidos su sistema es mixto de separación y superposición de impuestos, aunque en este caso el principio constitucional inspirador es más bien el de atribuir los impuestos directos a la Federación y los indirectos a los Estados, caracterizándose así, sobre todo, por una gran independencia tributaria que existe entre la Federación y los Estados.

Panorama General del Sistema Tributario

Una de las fuentes más importantes de ingresos gubernamentales es el impuesto sobre la renta (ISR) que en 2001 aportó a las arcas públicas \$1,014.3 mil millones de dólares, contra un ingreso total de \$2,116.22 (FMI) millones de dólares, que representa el 49.9% del ingreso total y si consideramos los dos rubros cuya fuente es el ingreso (corporativo y personal), la suma acumulada nos da para dicho período la cantidad de \$1,169 mil millones de dólares, que significó el 60% en números redondos, respecto del ingreso total gubernamental. Le siguen en importancia las contribuciones a la Seguridad Social que recaudó \$689 mil millones y el impuesto a las ventas el cual permitió un ingreso de 430 mil millones de dólares (OECD). Le siguen en orden de importancia la imposición a la propiedad, que en 1999 representó un ingreso de 279 mil millones de dólares.

Para el año de 1999 el 82.54% de los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas físicas corresponden al gobierno central, el 17.45% a los Estados y los gobiernos locales. Las porciones son 82.4% para el gobierno central y 17.6% (OECD) para los gobiernos estatales y locales en la imposición del ingreso corporativo.

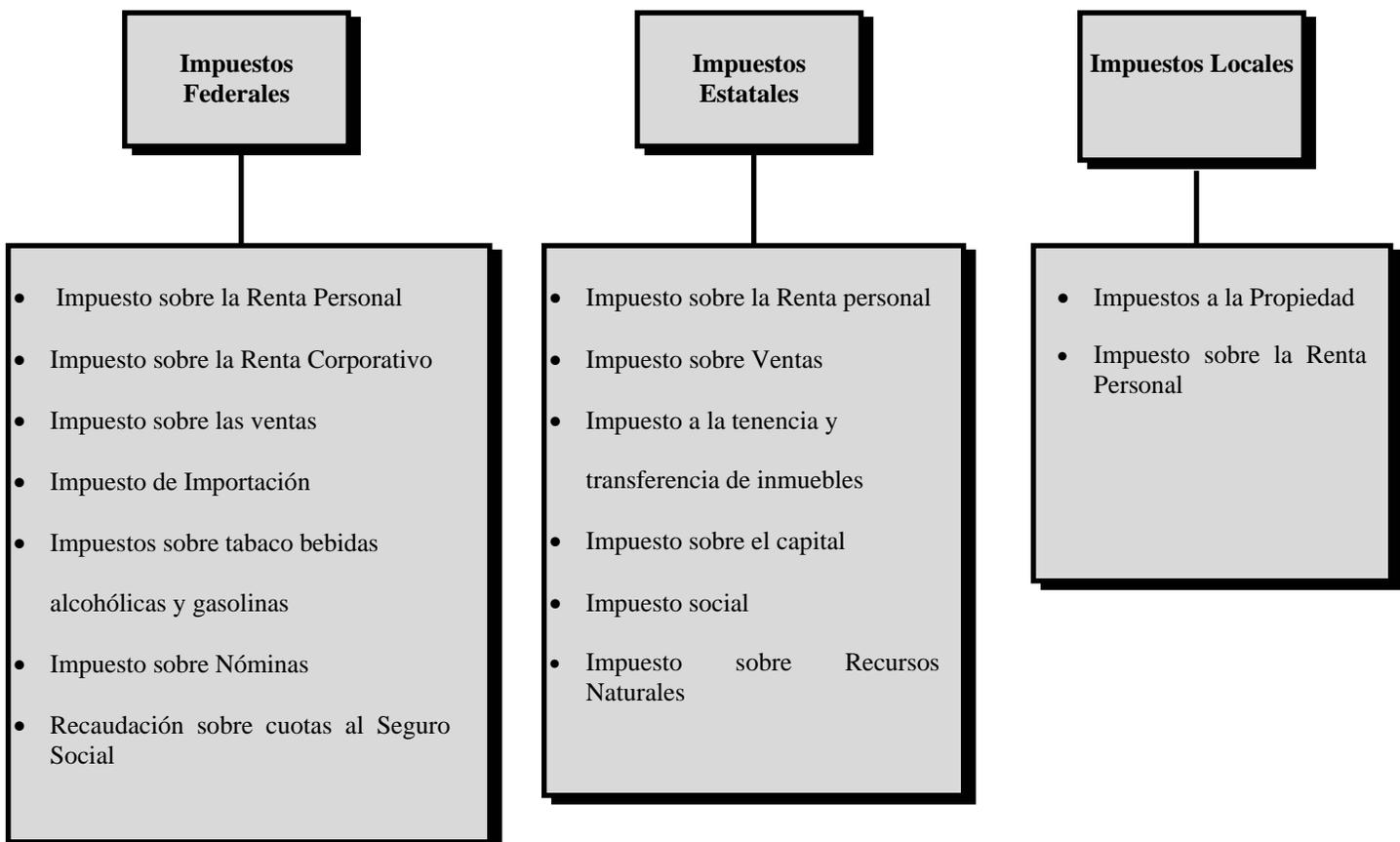
El impuesto general sobre las ventas se atribuye, en cambio, sobre todo a los gobiernos estatales, y los rendimientos de los impuestos sobre consumos específicos aparecen bastante repartidos entre el gobierno central y los gobiernos estatales.

La Ley de Transferencias en Estados Unidos establece los programas de asistencia financiera que constituyen el principal vínculo entre el gobierno federal con los estados y municipios. Estos programas establecen la regulación básica del conjunto de derechos y obligaciones de los receptores y otorgantes de las transferencias, por ejemplo en el caso del Programa de Subvenciones federales, cada uno de los niveles de gobierno tiene responsabilidades concernientes a asegurarle al gobierno federal, que los fondos provenientes de las subvenciones están siendo utilizados efectivamente y eficientemente, y lo mismo, en concordancia con las condiciones que a dichos donativos acompañan.

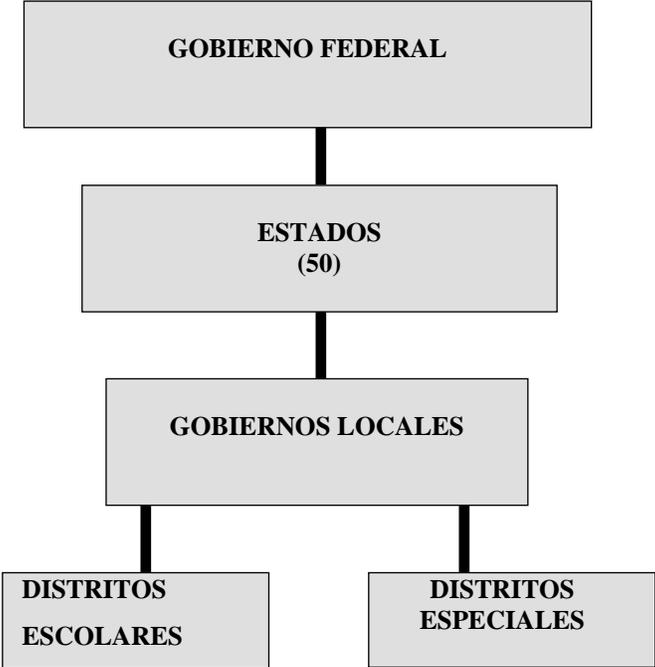
Potestades Tributarias en los Estados Unidos

En los Estados Unidos el gobierno federal recauda un poco más de la mitad de los ingresos por impuestos, los gobiernos estatales aproximadamente un cuarto de la recaudación y los gobiernos locales un poco menos de un cuarto.

Aunque no hay una absoluta división entre las bases impositivas usadas por los diferentes niveles de gobierno, el gobierno federal se basa principalmente en los impuestos al ingreso, los gobiernos estatales en los impuestos sobre ventas (aunque también obtienen significantes ingresos por impuestos sobre el ingreso) y los gobiernos locales basan sus ingresos en los impuestos a la propiedad.



Estructura de los Diversos Niveles de Gobierno



COMPETENCIAS FISCALES

El Sistema Tributario Estatal y Federal

El sistema federal tributario y los sistemas tributarios estatales operan independientemente y tienen ciertas diferencias, la principal reside en que el gobierno federal impone impuestos sobre los ciudadanos, sin considerar el lugar de residencia por ejemplo el impuesto a los ingresos percibidos, que se aplica por igual a los individuos y a las empresas.²³

Los Estados imponen impuestos independientemente del gobierno federal, basados en la residencia y en el lugar donde el ingreso es percibido. Cada Estado grava a sus ciudadanos de forma diferente, basado en los factores económicos que existan en cada estado en particular. Por ejemplo, una Nación rica en petróleo quizá grave esa industria y no grave el ingreso individual o un Estado con una industria turística próspera puede gravar esta industria a través de un impuesto sobre las ventas en vez de un impuesto sobre el ingreso.

Toda la gestión tributaria se realiza fundamentalmente a través del IRS (Servicio de Rentas Internas²⁴), una auténtica agencia de la administración tributaria que cuenta con servicios periféricos muy desarrollados establecidos en todos los Estados. Por su parte, los Estados cuentan con sus propias agencias dedicadas a la gestión y recaudación de impuestos indirectos, en particular, los relacionados con las ventas.

El sistema tributario federal de los Estados Unidos se basa en la autoliquidación voluntaria por parte de los contribuyentes, aunque depende en gran medida de los impuestos retenidos sobre los salarios, el sistema depende de la declaración voluntaria de ingresos adeudados por parte de los contribuyentes, tanto de personas naturales como jurídicas.

²³ Los empleadores que retienen el impuesto al ingreso por salarios, deben remitirlo al Servicio de Rentas Internas, enviando la información sobre las retenciones de forma trimestral. Los individuos empleados por sí mismos y las empresas hacen pagos trimestrales y anuales.

²⁴ El Servicio de Rentas Internas es una agencia federal responsable de administrar y ejecutar las leyes tributarias y las relacionadas con su reglamento, excepto aquellas que se refieren al alcohol, tabaco, armas de fuego y explosivos. Sus actividades básicas incluyen elaborar y emitir leyes y reglamentos para reforzar las disposiciones del Código de las Rentas Internas (Internal Revenue Code).

En el ámbito de la cooperación Federal-Estatal en materia de administración tributaria, existen también sistemas de colaboración y cooperación entre Estados a través de acuerdos celebrados sin presencia de la Federación y con la finalidad de resolver los problemas que se plantean en algunos impuestos o para intercambiar información y evitar los colisiones que puedan producirse. Como consecuencia de esa cooperación entre Estados se creó la Comisión Tributaria Multiestatal, encargada de llevar a cabo las auditorías requeridas por los Estados en relación con la gestión de los impuestos sobre sociedades y sobre las ventas.

Siguiendo éste concepto de cooperación fueron creadas las oficinas de relaciones Federal-Estatales, creadas como parte de la Oficina Nacional en 1991 y su trabajo primordial es desarrollar relaciones entre las instituciones estatales y federales, fomentar el compañerismo en la administración tributaria con el propósito de incrementar el cumplimiento voluntario y reducir la carga a los contribuyentes y reducir el costo de la administración tributaria al actuar como enlace con las distintas agencias tributarias, otras agencias federales, y la Federación de Administraciones Tributarias (FTA).

Sistemas de Participación / Transferencias:

Las subvenciones han adquirido una importancia fundamental en el funcionamiento del sistema federal de los Estados Unidos, por ejemplo, alrededor del 20% de los ingresos de los Estados los proporciona el gobierno federal. En el nivel local, el porcentaje es mucho más alto pues el 37 % de los ingresos locales proviene de los gobiernos de nivel superior, de los que el grueso procede de los Estados, y el resto del gobierno federal.²⁵

Los fondos que el gobierno federal ofrece a los gobiernos estatales y locales tienen propósitos específicos que se encuentran incluidos dentro de los programas de asistencia financiera, entre los que se destacan las subvenciones categorizadas o de bloque, y la participación en ingresos.

Las transferencias intergubernamentales se clasifican de la siguiente manera:

a) Subvenciones categorizadas²⁶

Este tipo de subvenciones son la forma más común de otorgar ayuda financiera, tanto en el nivel federal como en el nivel de los gobiernos estatales y locales. Esta ayuda financiera se ofrece para ser aplicada en áreas programáticas específicamente definidas. Estas subvenciones pueden estar basadas en fórmula o proyecto, las primeras acaparan el 70% de los fondos y están automáticamente a disposición de los receptores con derecho a ellas, estando determinada su distribución entre jurisdicciones por la fórmula aplicable.²⁷

1) Subvenciones de proyecto

Las transferencias de recursos para proyecto, que constituyen un tipo específico de subvención categorizada, exige que los potenciales beneficiarios compitan entre si

²⁵ Boadway, Robin W. y Wildosin E. David. "La descentralización condicionada e incondicionada de recursos financieros en los Estados Unidos de Norteamérica". En: *Trimestre Fiscal*. Pág. 285.

²⁶ Edwin kee, James y Forrer, John J. "Los ingresos intergubernamentales". En: *Trimestre Fiscal*. P.p. 203-238.

²⁷ Las fórmulas utilizadas en las subvenciones categorizadas difieren ampliamente entre estas, algunas comienzan con una cantidad fija per cápita para cada Estado; otras establecen un techo para el total.

para obtener recursos de esta clase; la competencia consiste en elevar ante los otorgantes de la subvención, planes en los que explican el uso que harán de los fondos. La selección de los proyectos se basa en los criterios contenidos en la legislación, o bien, en criterios que se hayan desarrollado a través de las regulaciones emitidas por las autoridades otorgantes de la subvención. Al beneficiario le ofrecen la oportunidad de financiar un programa que de otra manera no pudiera financiarse (por causa de pertenecer a más bajas prioridades locales) o que, en todo caso, hubiera tenido que financiarse con recursos locales; mismos que pueden dedicarse a algunos otros proyectos, o inclusive permitir algunas reducciones de impuestos.

2) Transferencias de reintegro abierto o de compensación

Se caracterizan por el compromiso del Gobierno Federal de rembolsar sin límite un porcentaje determinado del costo de un programa estatal o local específico. No existe competencia entre los posibles receptores de las transferencias ni una fórmula que determine la cantidad a que tiene derecho cada sujeto activo de la misma. Dentro de este tipo se encuentran programas de transferencias tan relevantes como el “Medicaid”, que cubre los gastos médicos de ciudadanos sin medios económicos, y el “Aid for Dependent Children” que asiste económicamente a padres y madres solteros sin medios económicos para mantener a los hijos que tengan a su cargo.

3) Subvenciones de fórmula

A este tipo de subvención se destina el 70% de los fondos de las subvenciones categorizadas y están automáticamente a disposición de los gobiernos con derecho a ellas y su distribución ésta dada por la fórmula aplicable en cada caso.

Los factores empleados en las fórmulas de subvenciones categorizadas incluyen normalmente a la población y a la renta per cápita como medida de la necesidad, pero en algunos casos se añaden índices más específicos²⁸. Dado que los programas son categorizados, las subvenciones están relacionadas con una necesidad determinada o una

²⁸ Así por ejemplo, la fórmula de distribución para el programa estatal de seguridad en la navegación asigna una tercera parte de los fondos de acuerdo al número de embarcaciones registradas.

población objetivo, pero difieren en cuanto a que unos programas están ligados con la capacidad fiscal y otros no, y que algunos exigen la compensación y otros no.

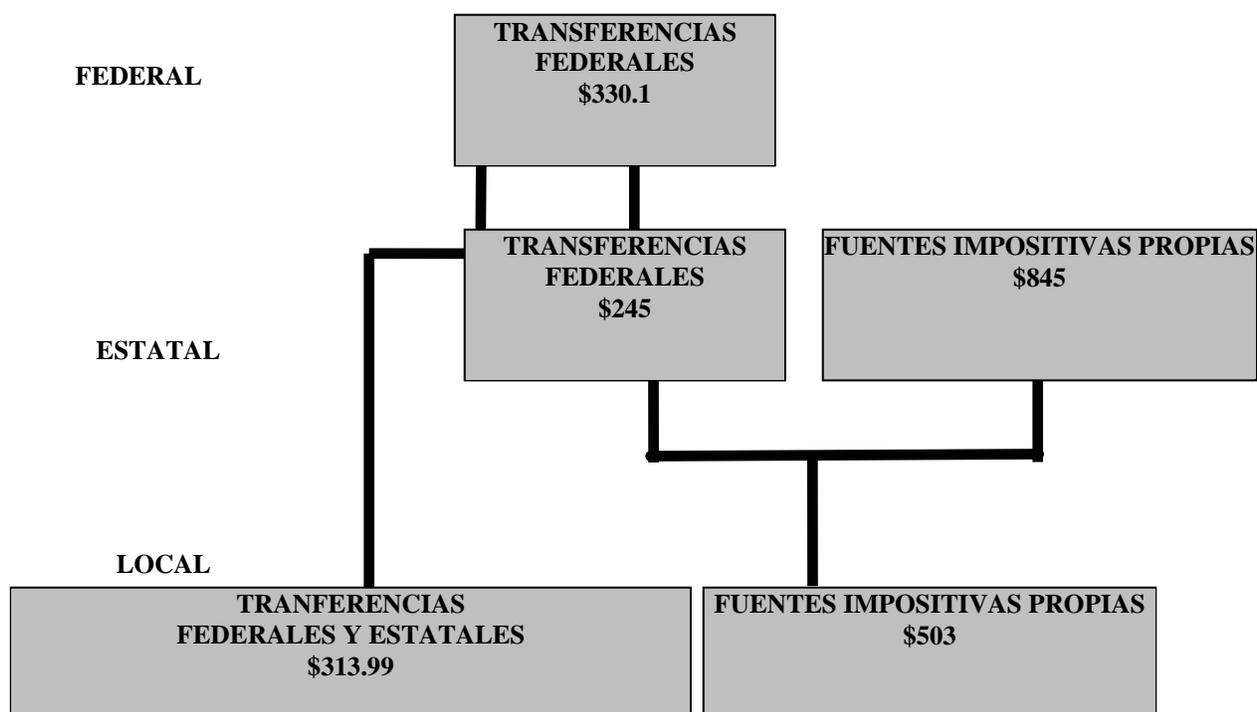
b) Paquetes de Subvenciones

Son subvenciones que forman paquetes o bloques de programas que presentan una reducción del control central que ejerce el otorgante de los paquetes y, por ello, las transferencias de recursos de este tipo son, para el gobierno beneficiario, mucho más sencillos de administrar. Estos paquetes de subvenciones tienen pocas consecuencias sobre la estimación del esfuerzo fiscal local y, en el largo plazo, pueden convertirse en simplemente sustitutos de los ingresos locales. El creciente uso que de los paquetes de subvenciones ha venido haciendo el gobierno federal, no ha sido imitado por los gobiernos estatales. Esto refleja, entonces, el hecho de que los gobiernos estatales siguen teniendo sobre los gobiernos locales un mayor grado de control respecto al uso de fondos procedentes de las transferencias de este tipo.

c) Transferencias irrestrictas

La ayuda irrestricta o asistencia general se otorgaba sin restricciones en forma de participación de impuestos, con la que una fracción de los ingresos federales o estatales quedaba compartida con el gobierno estatal o con los gobiernos locales, ya sea en base al lugar de origen (el sitio donde se cobran los impuestos) o bien en base a distribuciones hechas mediante fórmulas que se basaban en las cifras de población.

FLUJOS DE LOS INGRESOS INTERGUBERNAMENTALES Y RECAUDACIONES DE FUENTES IMPOSITIVAS PROPIAS DE LOS BENEFICIARIOS (1999-2000)
(Miles de Millones de Dólares)



Incluye Subsidios y transferencias de capital

Fuente: IMF, OECD

SISTEMA IMPOSITIVO NORTEAMERICANO	
1	Impuesto al Ingreso Personal
2	Impuesto a las Ventas
3	Impuesto al Comercio Internacional
4	Impuesto al Ingreso de las Empresas
5	Impuesto a las Nóminas
6	Impuesto sobre Herencias
7	Impuesto sobre Regalos
8	Contribuciones al Seguro Social

FUENTE: Elaboración del autor con datos del Reseach Institute of America.

“All State Tax Handbook 1994”, y ACIR Vol. 2, Significant Features of Fiscal Federalism Revenues y Expenditures.

iii. Canadá

Canadá está constituida como una Federación de 10 provincias y 2 territorios, tiene una población de 33 millones de habitantes (2006) y un PIB per capita de 34 mil dólares americanos (2005). En el ámbito fiscal²⁹ el sistema canadiense se caracteriza por la superposición de impuestos sobre las mismas bases imponibles por parte del gobierno federal y los gobiernos provinciales, su sistema de federalismo fiscal canadiense se considera también incluido dentro de los modelos de federalismo cooperativo y se caracteriza por la existencia de múltiples mecanismos de consulta y coordinación entre los gobiernos de las provincias y el gobierno central siendo principalmente las Conferencias Regionales y las Oficinas de Asesoramiento y Ayuda las que desarrollan un marco fundamental de coordinación vertical.

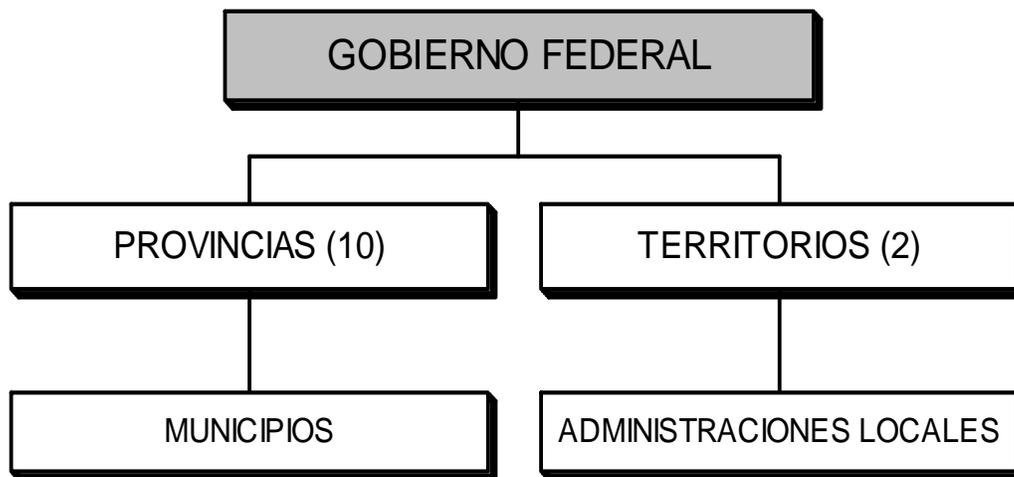


Las provincias, en el modelo canadiense, tienen más capacidad que los Estados Federales de otras naciones para la captación de recursos propios. No obstante, también aquí las transferencias que reciben de la Federación juegan un papel clave para el financiamiento de sus gobiernos descentralizados. Los acuerdos de financiamiento proceden de

²⁹ Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Notario, New Brunswick, Nueva Escocia, Isla Príncipe Eduardo y Newfoundland, los territorios son: Yukon y los territorios del Norte

conferencias entre el gobierno central y los provinciales y se plasman en convenios firmados cada cinco años.

Estructura de los diversos niveles de Gobierno



Sistema de Participación de Impuestos

Inicialmente comenzó a partir del principio de reservar los impuestos indirectos a la Federación y los directos a las Provincias, sin embargo, este principio genérico quedó abandonado en la práctica por la invasión de la Federación en el campo de la imposición directa al campo de la imposición indirecta mediante una interpretación ad-hoc de la imposición provincial al campo de la imposición indirecta, que tenía constitucionalmente vetado.

En Canadá la administración del impuesto sobre la renta corresponde prácticamente en exclusiva al gobierno federal, y ha puesto como condición la armonización tributaria para poder hacerse cargo de la administración de los impuestos. Esta exigencia ha sido precedida durante un largo periodo de tiempo por un sistema de supresión de impuestos y ha sido aceptado por la mayoría de los gobiernos provinciales dando opciones a las

provincias, cuando los recursos propios no cubren las propias necesidades financieras, de acudir a las transferencias de la federación y, en caso necesario, al crédito público.

Conforme los años, se han desarrollado en Canadá gran variedad de acuerdos, donde los gobiernos transfieren dinero entre ellos mismos, estas transferencias intergubernamentales pueden ser descritas de acuerdo a muchas variables, pero en si, las principales transferencias en Canadá son las condicionales o sin condiciones. Respecto a las transferencias condicionales la legislación federal define la naturaleza general de los programas que las provincias deben seguir si están recibiendo dichas transferencias. En las transferencias incondicionales, el gobierno receptor puede desarrollar sus propios programas en cualquier modo que les parezca apropiado. La más importante de estas transferencias en Canadá es el Programa de Nivelación Fiscal³⁰, el cual tiene las siguientes características principales:

- Uso del sistema impositivo representativo de modo que se aproxime a la medida de su capacidad fiscal.
- Uso del estándar de 5 provincias que son: British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Québec.
- Aplicación de tasas promedio nacionales de impuesto en las bases impositivas.

Algunas transferencias están estructuradas de modo que el total transferido por el gobierno federal depende del nivel de gasto del gobierno provincial en programas particulares. Dichas transferencias se pueden recibir como igualación de costos y para calificarse a ellos, un gobierno provincial debe gastar dinero en lanzar el programa y después endosarlo al gobierno federal, describiendo como se gastó el dinero, el gobierno federal entonces reembolsa al gobierno provincial alguna parte de los gastos (generalmente el 50%); este tipo de acuerdos se usan para cubrir la asistencia social y programas de servicio social.

Finalmente, las transferencias pueden ser hechos en forma de efectivo o impuestos, las últimas implican que el gobierno reduce la cantidad de impuesto que colecta y dar lugar a que el gobierno local colecte más impuesto.

Para el periodo 1984-1995, las transferencias del gobierno federal a las provincias permanecieron en su mayoría en el Financiamiento de Programas establecidos (EPF), el Programa de Nivelación (CEP) y el Programa de Asistencia Canadiense (CAP). El total de transferencias para todos los programas para dicho año se proyectó en 41.9 billones³¹ ó 24% de todo el programa federal de gasto, a continuación se describen estos programas.

El programa de Nivelación (Canadian Equalization Program) es una transferencia incondicional en bloque que distribuye fondos a las provincias para proveer niveles razonablemente comparables de servicios utilizando un estándar promedio nacional para todas las provincias, está proyectado en 7.7 billones; mientras que el Programa de Asistencia Canadiense (CAP), conformado por transferencias condicionales, apoya a la asistencia pública, está programado en 8.2 billones. Finalmente el Financiamiento a Programas Establecidos (EPF) son también transferencias condicionadas en bloque destinadas al sector salud y a la educación para reunir un estándar nacional, los recursos aportados son de 21.3 billones.

En Canadá el sistema fiscal de la federación delimita detalladamente acerca de las materias contributivas que competen ya sea al estado federal, a las provincias, territorios y gobiernos municipales. Para el año fiscal del 1999, el gobierno federal reportó que el total de las recaudaciones representó aproximadamente el 34.8% del Producto Interno Bruto, y del total de impuestos tan sólo el 40.1% del total provino del impuesto al ingreso personal. Como podemos apreciar en la tabla, los principales impuestos en Canadá son el Impuesto al Ingreso Personal; Primas de Seguro de Desempleo e Impuesto por Bienes y Servicios, entre estos tres constituyen aproximadamente el 75% del total de las recaudación.

³⁰ La nivelación Fiscal es un programa federal anual que da pagos incondicionales a las provincias, las cuales tienen una capacidad subestándar de obtener ingresos por medio de impuestos BNA (British Northamerican Act) 1982,36(2).

³¹ Los billones serán tomados para esta tesis como miles de millones

Impuestos Totales como % del PIB		
Comparación 1961-1999		
	1961	1999
Impuestos al Ingreso Personal	5.1	13.9
Impuesto General de Ventas	3.3	5.3
Salud y Seguro social	1.6	3.6
Impuestos a la Propiedad y Relacionados	3.5	3.3
Impuestos al Ingreso Corporativo	2.9	3.6
Licor, Tabaco y Especiales	2.0	1.47
Impuestos de Importación	1.1	0.2
Impuestos de combustibles	1.3	1.2
Impuestos sobre recursos naturales y otros impuestos	1.7	2.2
Total	22.5	34.8

Fuente: Statistics Canada

La delimitación en materia contributiva se puede ejemplificar con la administración del sistema de impuestos a la renta, estos impuestos se establecen federalmente bajo la autoridad del Acta del Impuesto a la Renta y provincialmente bajo la autoridad de la Legislación del Impuesto a la Renta de varias provincias, aún así, la mayoría de los impuestos sobre la renta de las Provincias son administrados y recolectados por el gobierno federal, sólo Alberta, Ontario y Québec tienen un sistema independiente para el impuesto corporativo a la renta y sólo Québec tiene un sistema independiente de impuestos para los individuos. Estos impuestos son administrados por las autoridades de Ingresos de las respectivas provincias. Por su parte, la participación de ambos niveles de gobierno en los rendimientos de los impuestos sobre las ventas (tanto en general, como en consumos específicos) aparece prácticamente equilibrado en un 50% en los gobiernos locales.

Características de los gobiernos provinciales en la política canadiense:

- Fuerte influencia estatal en la creación de políticas estatales.
- Estatus constitucional de un gobierno estatal fuerte.
- Fuerte control actual estatal del gobierno local.
- Amplio rango de responsabilidades del gobierno local.
- Fuerte influencia del gobierno local en la fabricación de políticas estatales.
- Fuerte influencia del gobierno local en la política federal.
- El carácter del federalismo fiscal es descentralizado.
- Razonablemente fuerte independencia fiscal del gobierno local.

En términos de balance vertical, la experiencia en Canadá es la típica de la mayoría de las federaciones donde las responsabilidades del gasto están dadas a las provincias por la Constitución -como la educación, hospitales, bienestar social, vías de comunicación- se han vuelto con los años progresivamente más importantes, como un resultado de la transferencia de responsabilidades del Estado a funciones previamente llevadas por la familia o la iglesia, y por el avance tecnológico. Ahora, en muchos de los programas, las provincias y sus municipios actualmente aportan más del 50% del total del gasto del gobierno.

Acompañado por este hecho, el problema relacionado con la distribución vertical de ingresos en la federación se ha manejado de tres formas en Canadá:

- 1.-Transferencia de algunas funciones de gasto al gobierno federal.
- 2.-Transferencia de fondos o espacios de impuestos a las provincias en condiciones relativas a la forma en que esos fondos se van a gastar.
- 3.-Transferir fondos o espacios de impuestos a las provincias de modo condicional.

Desde que las transferencias incondicionales pueden ser gastadas donde y como a las Provincias mejor les convenga, se está siendo más consistente con una federación descentralizada que con cualquier política de garantía condicional o transferencia de gastos.

Competencias Fiscales

**Impuestos
Federales**

- Impuesto sobre la Renta Personal
- Impuesto sobre la Renta Corporativo
- Impuesto General sobre las ventas
Federal
- Impuesto de Importación
- Impuestos Especiales sobre cigarrillos
bebidas alcohólicas, cerveza y
gasolinas
- Impuesto al Capital Invertido
- Impuesto sobre Nóminas y Seguro
Social

**Impuestos
Provinciales**

- Impuesto sobre la renta personal
- Impuesto a las ventas provinciales
- Impuesto a la tenencia y
transferencia de inmuebles
- Impuesto sobre el capital
- Impuesto social
- Impuesto sobre Recursos Naturales

**Impuestos
Municipales**

- Impuesto a la Propiedad

Los acuerdos federal-provinciales en Canadá están compuestos de tres hechos:

- 1.-Los acuerdos de participación impositiva (tax-sharing), que abarcan los dos niveles de gobierno, coordinando el uso de los impuestos en las respectivas jurisdicciones tanto provincial como federal.
- 2.-Los pagos de Nivelación, que consisten en transferencias incondicionales del gobierno federal para pagar parte del costo de los programas federales a la o las provincias designadas.
- 3.-Los programas de costos compartidos son esencialmente acuerdos fiscales donde el gobierno federal provee asistencia financiera a las provincias, a condición de que esa asistencia sea usada para ayudarse a establecer programas particulares en áreas de jurisdicción provincial.

El gobierno federal al acceder a este tipo de acuerdos persigue dos fines: Inducir a las Provincias a operar y mantener ciertos programas públicos, esto está complementado por la oferta de pagar parte de los costos, el otro objetivo es influir el modo en que los programas se operan, esto se realiza al imponer condiciones a las transferencias destinadas a esos programas.

Órganos de Coordinación Fiscal.

El modelo canadiense cuenta con instrumentos de coordinación en el ámbito tributario y en tal sentido han de entenderse los convenios de recaudación tributaria que pretenden incrementar la armonización fiscal en los distintos territorios del país y facilitar la coordinación de sus políticas fiscales. A cambio del esfuerzo de armonización, el gobierno federal se responsabiliza de la gestión y recaudación de los tributos establecidos por las provincias, bien sea de forma independiente bien a través de recargos sobre las figuras impositivas federales. El gobierno federal, una vez gestionado el tributo, entrega la recaudación obtenida a las provincias.

- Oficina de Relaciones Federales-Provinciales
- Departamento de Finanzas

- Administración de la Junta del Tesoro
- Federalismo Ejecutivo

Departamento de Impuestos Nacionales, siendo este el principal responsable de la administración de los impuestos, así como de su cobro.

La constitución canadiense (BNA) da a las provincias control sobre los impuestos directos³², mientras que el gobierno federal está limitado a los impuestos indirectos³³. Existe un problema en el hecho de que el gobierno federal puede pedir impuestos indirectos, pero también puede instituir su propia tributación directa en competencia con las provincias. A un nivel considerable, ambos, las provincias y el gobierno federal pueden imponer impuestos en las mismas fuentes. Esta competencia por las fuentes de ingreso no ha conducido a una política impositiva equitativa y estable, y ha quedado como uno de los aspectos más conflictivos de las relaciones federales/provinciales.

Así como el sector público como un todo ha crecido y los gobiernos provinciales han llegado a tener una influencia más significativa en la economía canadiense, la práctica de una coordinación ha llegado a ser más importante conforme pasa el tiempo.

El tamaño de los gobiernos en la economía ha crecido considerablemente en el periodo de la posguerra, y su influencia ha sido penetrante. En 1990, el gasto hecho por todos los niveles de gobierno fue de 46% del producto interno bruto. El gobierno aportó directamente un 22% de todos los gastos finales en bienes y servicios: transferencias a personas y negocios alcanzaron el 14% del PIB.

Más de un tercio del PIB fue transferido del sector privado a todos los niveles de gobierno en forma de impuestos.

Durante los últimos 30 años, los gobiernos municipales y provinciales han crecido particularmente rápido. Estos niveles de gobierno sobrepasan ampliamente al gobierno

³² La constitución otorga al gobierno federal el recolectar dinero “bajo cualquier sistema o modo de impuesto” (BNA 91.3), mientras que las provincias están limitadas a la recaudación directa (BNA 92.2)

³³ Los impuestos directos como hemos visto, se refieren a los impuestos sobre la renta, al corporativo y a los derechos de sucesión, entre otros. Actualmente el impuesto sobre bienes y servicios está armonizado con el impuesto provincial de “ventas al menudeo” solo en algunas provincias como en Québec.

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

federal en términos de poder de gasto directo. En 1990 sus gastos en bienes y servicios fueron poco más de 3.5 veces más grandes que las del gobierno federal. En cambio los gastos hechos en transferencias a personas y negocios continúan dominadas por el gobierno federal pero sólo por un pequeño margen.

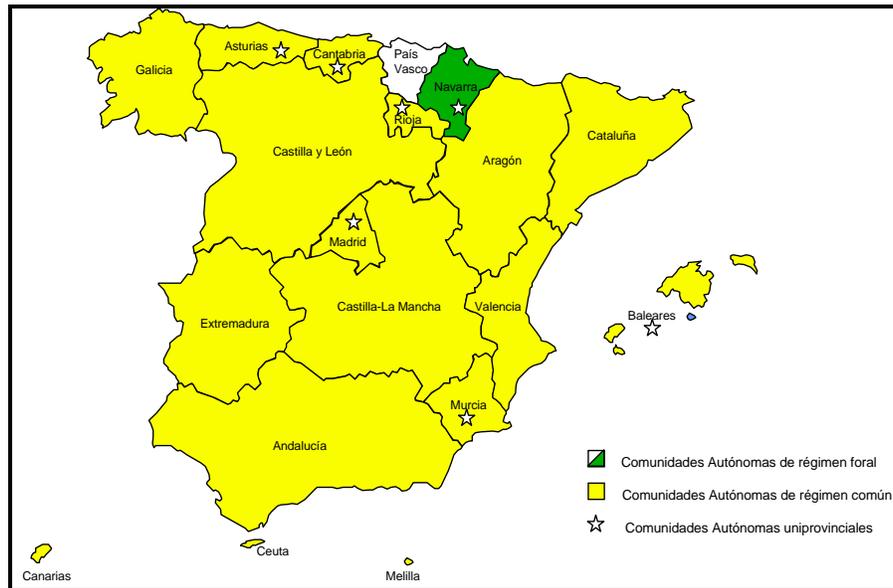
iv. España:

España esta constituida como una monarquía parlamentaria, y dividida en 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas³⁴ tiene 40 millones de habitantes (2006) con un PIB per capita de 25,500 dólares.

Durante los últimos 25 años el Estado español ha pasado por un profundo cambio en su estructura y organización, de ser un Estado autocrático se convirtió en un Estado moderno y democrático. De ser un estado altamente centralizado, cambió a una descentralización notoria debido a la influencia de la evolución de los poderes otorgados a las regiones y por la integración a la Comunidad Económica Europea.

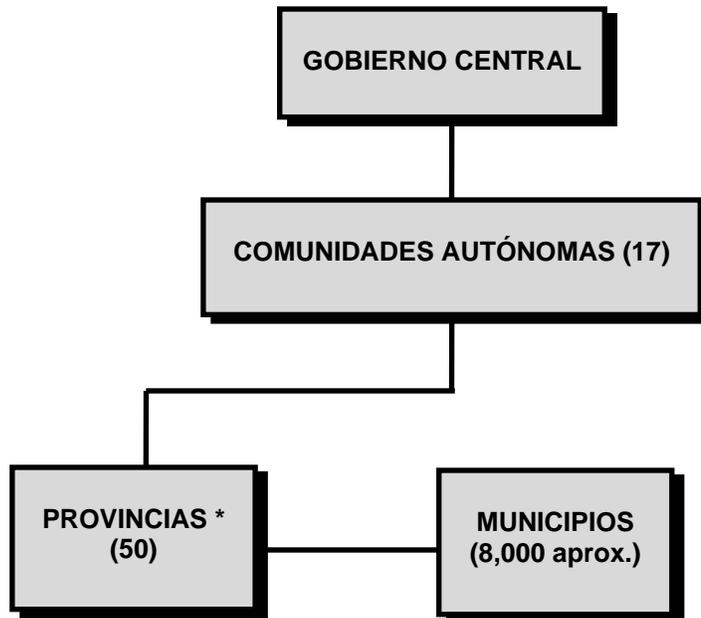
La construcción del Estado de las Autonomías ha supuesto en la práctica el paso de una configuración estatal centralista a un sistema descentralizado, semejante en competencias y medios financieros a los estados federales, este cambio ha tenido, y sigue teniendo, unas repercusiones importantes en la realización de la política económica y en la configuración de la Hacienda Pública.

³⁴ Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares Ceuta*, Canarias Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Melilla*, Murcia, Navarra, País Vasco.



España presenta una situación compleja pues las funciones de distribución se hicieron por medio de la constitución y los estatutos de autonomía obligan al gobierno central recauda el impuesto y coparticipa el rendimiento con los gobiernos estatales y locales sobre la base de una formula preestablecida dando a las Comunidades Autónomas, en materia tributaria, una potestad normativa condicionada que tiene el mismo carácter originario que la del Estado, puesto que también la deriva de la propia constitución (Art. 133).

La elaboración del denominado Plan de Convergencia diseñado por el gobierno en 1992 presentaba una orientación de la política fiscal basada en el mantenimiento de la presión fiscal individual, estas previsiones se tuvieron que revisar en 1994 para adaptarse a un contexto económico más desfavorable y en vistas de la creación de bloques supranacionales alrededor del mundo, siendo así que la evolución posterior de la política fiscal española está marcada por el cambio que se produce en la Unión Europea y por el su proceso mismo de descentralización.

ESTRUCTURA DE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO

* Las 50 provincias actuales constituyen, cada una, una entidad legal.

Históricamente, la tributación indirecta ha representado la mayor parte de la recaudación nacional. Sin embargo, como consecuencia de la reforma de los impuestos directos en 1978 y el propósito de la política gubernamental de prevenir el fraude fiscal, esta situación está cambiando. Actualmente, la tributación directa -incluyendo los impuestos y contribuciones de seguridad social- representa más del 50% de la recaudación nacional.

Entre los principales impuestos indirectos están: el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto general sobre el tráfico de las empresas, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los impuestos locales.

COMPETENCIAS FISCALES

En España se observa la coexistencia de Comunidades Autónomas con niveles competenciales muy diferentes. Las Comunidades Autónomas se clasifican en 4 grupos diferenciados según sean Comunidades Autónomas de régimen foral o común, que a su vez pueden ser uniprovinciales, pluriprovinciales con competencias amplias (obtenidas originariamente o no) y pluriprovinciales con competencias reducidas (todavía pendientes de ampliación).

En el ámbito de la Hacienda Pública, la LOFCA³⁵ en 1996 establece el marco general de su actividad financiera, dentro del cual, el marco jurídico actual permite a las Comunidades Autónomas una total autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pudiendo crear cuantos órganos deseen, tanto dentro de su Administración General, como Entes con personalidad jurídica propia, con el fin de especializar y mejorar la prestación de los servicios correspondientes a las competencias asumidas.

El País Vasco y Navarra gozan de unos regímenes tributarios que cabe considerar como propios de un sistema confederal. Dichas Comunidades Forales se caracterizan por la existencia de una importante autonomía tributaria de las diputaciones forales vascas y de la Comunidad Autónoma de Navarra, en el marco del sistema de Concierto en el País Vasco, y del sistema de Convenio en Navarra. Su modelo de financiación se basa en 2 conceptos: los tributos concertados y el “cupo”.

³⁵ Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

El sistema consiste en la potestad atribuida a los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra de recaudar en la práctica, la totalidad de los tributos cuyos hechos imponibles radican en dichos territorios (llamados tributos concertados) y posteriormente realizar una aportación anual (“cupo”) al sostenimiento de las cargas del Estado.

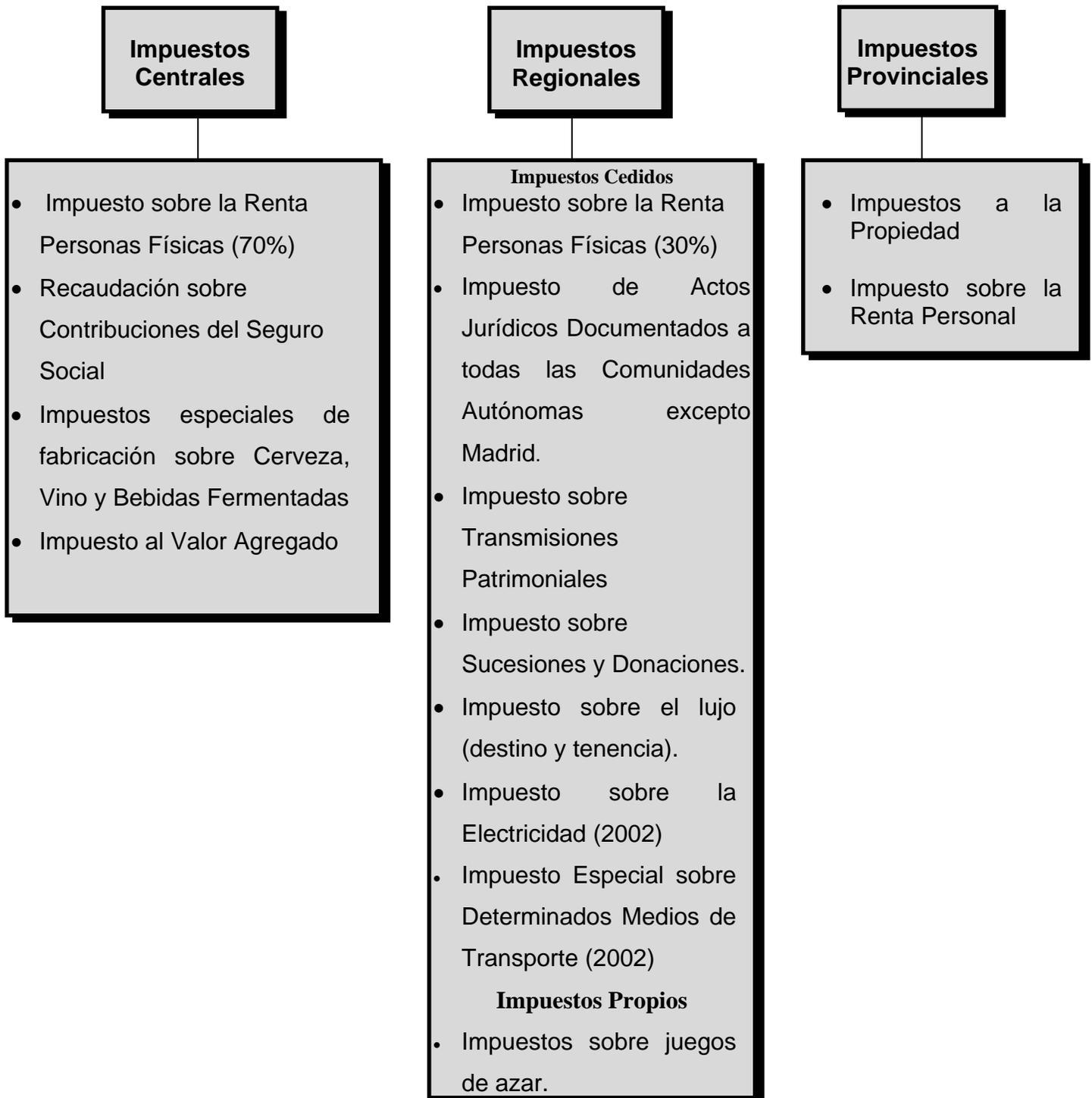
En el caso del País Vasco, independientemente del hecho de que la capacidad legislativa radica en el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y es ella la que debe aportar el cupo, son las diputaciones forales (entes locales) quienes recaudan los tributos concertados. Así pues, la Comunidad Autónoma del País Vasco prácticamente no recauda tributo alguno, al ser las diputaciones forales de los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya quienes mantienen estas competencias, y posteriormente financian, por medio de transferencias, a la Comunidad Autónoma. El carácter uniprovincial de la Diputación Foral de Navarra hace de ésta la mayor recaudadora de tributos en virtud del sistema de Convenio.

Por otra parte, el régimen de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común (las restantes) descansa en 2 recursos principales: a) Los tributos cedidos, cuya capacidad normativa corresponde al Estado, aún cuando se ceden a las Comunidades Autónomas la gestión y la recaudación (excepto Madrid) en el correspondiente territorio, y b) Un porcentaje de participación en los impuestos del Estado. Este sistema de participaciones se articula en forma de fondos globales de financiación, distribuidos sobre la base de determinadas variables indicativas de necesidades de gasto (o, en su caso, de esfuerzo fiscal). Los tributos cedidos se encuadran dentro de la categoría genérica de participación en el rendimiento de los impuestos del Estado en el territorio; el porcentaje de

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

participación es del 100%. En forma adicional, aquellas Comunidades que deseen mejorar sus servicios tienen la posibilidad de establecer sus propios tributos (siempre que no graven hechos imponible ya utilizados por el Estado ni hechos radicados fuera de su territorio) o bien recargos sobre impuestos estatales.

A nivel general, respecto de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, se observa lo siguiente:



El Estatuto de Autonomía del País Vasco concretó el alcance de los derechos históricos de los territorios forales en el terreno hacendístico, al establecer que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrían reguladas por el sistema tradicional de concierto económico. La Ley 12/1981 aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y determinó el primer cupo. Distintas circunstancias han aplazado este proceso y han obligado a la negociación y actualización anual del cupo provisional fijado inicialmente.

La hacienda foral tiene 5 rasgos característicos fundamentales:

- 1) La titularidad legislativa del sistema impositivo en el País Vasco (sobre los tributos concertados) recae en buena medida en teoría en las instituciones forales. En la práctica, sin embargo, está sometida a fuertes condicionamientos, que hacen que la regulación normativa de los impuestos concertados sea básicamente similar en el País Vasco y en el resto del Estado.
- 2) La administración tributaria de los impuestos concertados corresponde a las instituciones forales.
- 3) La hacienda foral, se nutre fundamentalmente de los rendimientos en el territorio de los tributos concertados.
- 4) Las instituciones forales deben compensar al gobierno central por los servicios que éste sigue asumiendo. Esta compensación se instrumenta mediante el sistema del “cupo”.
- 5) Las instituciones forales responsables de la administración tributaria y de establecer las relaciones con el gobierno central son las Diputaciones. El gobierno autonómico se financia mediante subvenciones procedentes de las mismas.

Sistemas de Participación / Transferencias:

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas responde a dos modelos claramente diferenciados, a causa del reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales.

Las Haciendas de las Comunidades Autónomas de Régimen Común están constituidas por 5 vías de ingreso fundamentales:

1. Ingresos tributarios propios;

Los tributos propios son aquellos cuya regulación y titularidad corresponde a las propias Comunidades Autónomas. En la actualidad existen dos tipos distintos, por su procedencia, de tributos propios. Por un lado, están aquellos cuya titularidad correspondía previamente al Estado.

Las Comunidades pueden establecer tributos siempre y cuando no recaigan sobre hechos imposables por el Gobierno Central. Es por esto que los tributos propios tiene una implantación muy limitada, circunscribiéndose básicamente al Impuesto sobre el juego de azar.

2. Participación de los rendimientos en el territorio de los ingresos tributarios del gobierno central.

Los impuestos cuya recaudación y/o gestión ya estaba cedida a los gobiernos regionales eran: El Impuesto Sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y la Imposición sobre el juego.

Desde 2002 se cede también, una parte del IRPF equivalente al 33% de la cuota. El 35% de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40% por los impuestos especiales de fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas. El 100% de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte

Los tributos cedidos son figuras impositivas de titularidad estatal -es decir, cuya capacidad normativa corresponde al Estado- cuyo rendimiento es atribuido a las Comunidades Autónomas. Al existir un origen de derivación territorial, estos ingresos pueden considerarse una forma de participación en los rendimientos de la imposición del Estado en el territorio, con la particularidad de que el porcentaje de participación es del 100% en la mayoría de los casos.

3. Las subvenciones (transferencias) de carácter general

Las subvenciones de carácter general percibidas por las Comunidades Autónomas corresponden a las denominadas subvenciones vía porcentaje de participación. El objeto fundamental de estas subvenciones es financiar conjuntamente el denominado coste efectivo de los servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas. Este objetivo condiciona totalmente el método de cálculo de estas subvenciones.

4. Las subvenciones condicionadas

Este tipo de subvenciones proceden del gobierno central y de las cuales los gobiernos locales hacen uso discrecional de ellas.

5. Endeudamiento³⁶

Las Comunidades Autónomas pueden obtener ingresos debido a su capacidad de endeudamiento, legalmente limitado en su destino (Inversión) y en su cuantía (limitado a un 25% de sus ingresos corrientes a el gasto anual en intereses y amortizaciones).

Las Comunidades Autónomas de régimen foral (País Vasco y Navarra) disponen de un sistema específico de financiación, distinto del que es aplicable a las demás Comunidades Autónomas, fundamentado en un sistema de convenio con el gobierno central.

Como consecuencia de este hecho, el País Vasco y Navarra mantienen unos regimenes de Concierto y convenio Económico, respectivamente que otorgan una gran autonomía en materia financiera y tributaria atribuida a los órganos forales, que se corresponden con las provincias.

La participación se ha materializado en función de la ponderación de ciertas variables socioeconómicas (población, insularidad, superficie, unidades administrativas, riqueza relativa y esfuerzo fiscal), diferenciando dos techos competenciales: el de aquellas Comunidades que ya tenían asumidas las competencias en materia de educación y el resto de las Autonomías.

³⁶ Las Comunidades necesitan la autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de títulos de deuda o cualquier otro instrumento de crédito público.

El porcentaje de participación se determina en el periodo transitorio para cada Comunidad Autónoma, aplicando las normas que prevé la Ley, y únicamente puede ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizaba el Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.
- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando, transcurridos 5 años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

El Fondo de Compensación Interterritorial:

Entre las transferencias condicionadas existentes (fondos europeos, convenios de inversión, etc.) cabe destacar que con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, anualmente se dota en los Presupuestos Generales del Estado un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Las previsiones legales indican que el FCI se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública aprobada para cada ejercicio en los Presupuestos Generales del Estado.

Anteriormente el FCI se destinaba a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza, también dentro de cada Comunidad Autónoma y

en particular a proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural y transportes y comunicaciones. Ahora este Fondo se amplía a las ciudades de Ceuta y Melilla, y por otro lado, flexibiliza su destino. Así, la división del FCI en dos subfondos permitirá que este pueda financiar no solo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a esa inversión.

- a) El 70% del Fondo se distribuye en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.
- b) El 20% se distribuye en forma directamente proporcional al saldo migratorio.
- c) El 5% se distribuye en forma directamente proporcional al paro existente.
- d) Finalmente, el 5% restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- e) El hecho insular se estimará aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios de acuerdo con los criterios anteriores en un 5%, más un 1% por cada 50 km de distancia existente entre los territorios insulares y la Península. La cantidad que ello supone, reduce proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios.

Las destinatarias de este Fondo, son la Autonomías cuyo ingreso por habitante resulte inferior al 75% de la media existente en la Unión Europea³⁷.

³⁷ Este criterio beneficia actualmente a diez regiones – Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia-

Órganos de Coordinación Fiscal

El Consejo de Política Fiscal y Financiera es el órgano creado por el artículo 3 de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) para cumplir con la tarea de coordinar las haciendas subcentrales con la hacienda central. Se trata de un órgano consultivo y deliberante que entiende de las materias relacionadas con la actividad financiera y los problemas que en este ámbito se produzcan entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

En cuanto a sus competencias materiales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene entre sus principales funciones la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con el Estado, el análisis de los criterios de distribución de los recursos del FCI (Fondo de Compensación Interterritorial), el estudio y revisión de los métodos empleados en el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, la coordinación de la política de endeudamiento y de la de inversiones públicas, y en general todos los aspectos de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que dada su naturaleza precisen de una actuación coordinada.

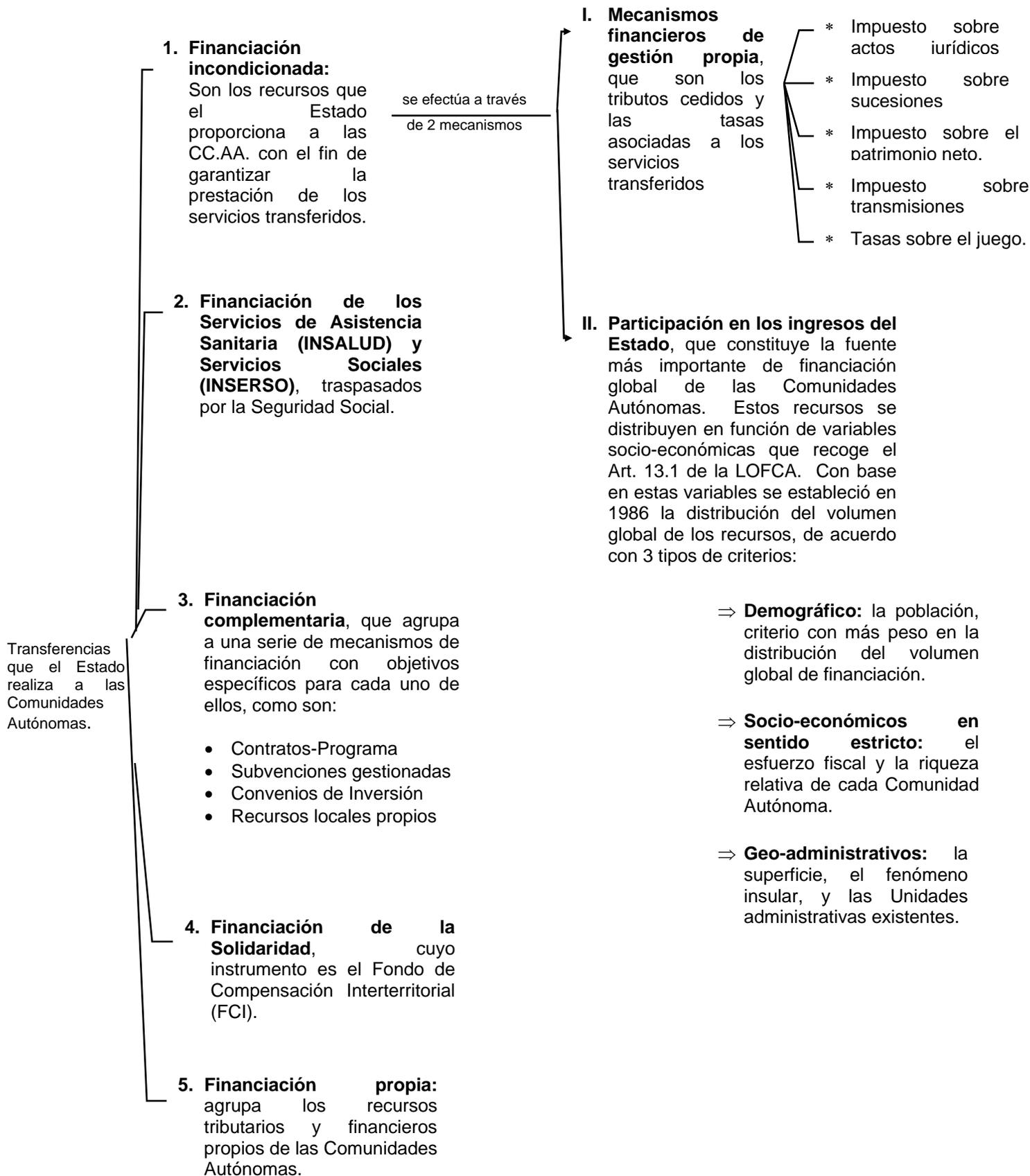
En relación con el sistema de Concierto Económico Vasco, las instituciones de coordinación se contienen en la Ley de Concierto y la Ley 27/83, de los Territorios Históricos, en donde se establecen los mecanismos de colaboración y coordinación de los órganos forales entre sí y con la Hacienda General del País Vasco.

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

El principal organismo de conexión es la Comisión Coordinadora, formada por 4 representantes de la Administración central y otros 4 de la Comunidad Autónoma Vasca, 3 de ellos designados por las Diputaciones Forales. Es una comisión mixta paritaria encargada de realizar los estudios necesarios para la articulación funcional y estructural del régimen autonómico con el sistema fiscal del Estado y facilitar a las Administraciones criterios uniformes, planes y programas de informática, homogéneos, etc.

DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES

ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN ESPAÑA



El conjunto de Comunidades Autónomas desarrolla un papel preponderante en la producción de bienes públicos de carácter social (especialmente en servicios de salud y educación), en infraestructuras y transportes y en la regulación económica de determinados sectores productivos como el turismo y la energía.

El reciente traspaso de la salud pública y el traspaso que se está completando de las competencias en materia de administración de justicia y seguridad vial, permitirá una mayor homogenización. No obstante, el modelo español no es un modelo cerrado y el Estado, por delegación de competencias, puede ampliar las funciones que tienen actualmente asignadas las regiones.

Como se ha mencionado, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se ha ido configurando, a lo largo de las últimas dos décadas, por los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Así, de la preocupación inicial de la suficiencia financiera, se pasó, a partir de 1986, a dar un mayor cumplimiento a la autonomía en la vertiente del gasto a través del establecimiento de un sistema de transferencias incondicionadas combinando con la cesión de una serie de impuestos.

El sistema resultante hasta ahora combinaba rasgos positivos, destacando su graduabilidad hacia un modelo maduro de financiamiento, la introducción de mecanismos de nivelación y la garantía de hacer compatible el ejercicio de la autonomía con la suficiencia financiera, pero también se presentaron elementos distorsionantes, como la

ausencia de un criterio explícito de la equidad en la financiación obtenida, la excesiva dependencia de las transferencias estatales, una recaudación territorial muy desigual entre otras.

El proceso de descentralización paralelo a los logros alcanzados en la reducción del déficit público, la reducción de la inflación y el mayor crecimiento económico ha aportado unos activos importantes en la racionalización del gasto, la mejora de los servicios públicos y la mejor cobertura de las muchas necesidades sociales.

Los cambios introducidos en el sistema de financiación regional y local han permitido mejorar los desajustes fiscales existentes en algún momento.

En este sentido, la graduabilidad del proceso descentralizador fiscal ha contribuido a mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, aunque hay que admitir también al marco de la Unión europea la principal responsabilidad por esto.

El objetivo del capítulo será proveer un panorama desde el campo del la criminología comparada³⁸. Comenzaremos considerando un poco el contexto y la historia dentro de cada nación en estudio y señalar desde una comparativa contemporánea los aciertos y desventajas que ofrecen cada uno de sus sistemas de justicia criminales, poniendo énfasis en las conformaciones estructurales que denoten la cultura, el entramado social y sobre la distribución de los recursos económicos en cada País de estudio resumiendo así algunas de los más comunes variables estudiadas en la criminalística comparada.

La gran ventaja – muchas veces vista como un impedimento- para el estudio de estas variables es la gran diversidad que existe a través de las naciones y pueblos referente a las categorías sociales y culturales como la familia, vida rural y citadina, pero que a la vez son universales para la existencia humana, es así que éstas pueden ser usadas y clasificadas al momento de comparar un grupo cultural con otro, los estudios como la presente Tesis prometen ofrecer información que conlleve a una mayor eficacia en las iniciativas políticas en un país como el nuestro, pues a pesar que la criminología comparada es un área de investigación que involucra cada vez más la influencia de una creciente globalización debido al aumento de nuevas tecnologías y crímenes transnacionales, se encuentra aún en sus primeras etapas de desarrollo teórico.

³⁸ Beristain Ipiñz.1978

México

Sistema de Seguridad Pública

No es ninguna noticia que la seguridad pública en México atraviesa por una etapa de frustrante ineficacia de la cual los ciudadanos, la vasta mayoría, han sido y son testigos, víctimas y críticos consistentes, pues hasta ahora la ineficiencia en materia de seguridad pública no es vista más que como un asunto de leyes, de corrupciones individuales, de limitaciones materiales o como una fatalidad derivada de la crisis económica que se expone como causa y como impedimento, aunque la realidad es incluyente en éstas excusas parciales, abarca un sentido mucho más amplio.

Políticamente, México esta conformado por 31 Estados y un Distrito Federal, sede de los poderes federales, cada Estado cuenta con su propia Constitución y gobierno estatal elegido democráticamente. El gobierno federal ejerce jurisdicción sobre cuestiones de interés nacional aunque capaz de atraer asuntos estatales de seguridad nacional a su ámbito, pues en México, la seguridad pública es una ocupación a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución³⁹ señala, asimismo, todos estos ámbitos de gobierno se coordinarán, en los términos que la

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2005.

ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, del cual se hablará mas adelante.

Federalmente, es la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la que contiene varios órganos desconcentrados en materia de Seguridad Pública, tales que son: Policía Federal preventiva (PFP), Sistema Nacional de Seguridad Publica (SNSP), Prevención y Readaptación Social y Consejo Tutelar de Menores Infractores.

Entre las principales funciones de la PFP están el prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las Leyes Federales, prevenir la comisión de delitos, en las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos: así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos y participar en operativos conjuntos con

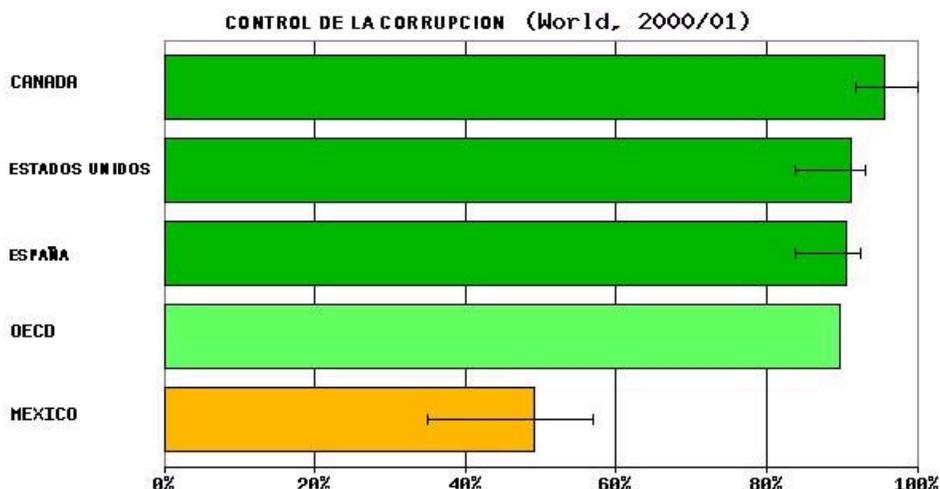
otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dentro de la República Mexicana, los elementos de seguridad, pueden abarcar desde el policía preventivo municipal hasta los magistrados que procuran impartir justicia, con lo cual se convierten todos ellos en el vocero de la eficacia gubernamental y en el espejo en el que se refleja el grado de responsabilidad con la que los gobiernos acometen el cumplimiento de tan elevada función pública.

Respecto al tema de los recursos financieros, cada año los presupuestos de egresos del Gobierno Federal y de los Estados presentan rubros abultados de peticiones para la seguridad pública y la justicia, no obstante, pocas veces se informa y por lo tanto se ignora cómo se ejercen esos recursos porque al parecer de la sociedad, no van a dar ni al bienestar de los elementos de seguridad, ni a su capacitación, ni a su equipamiento, ni a la sociedad en su conjunto, y sobre esto, las legislaturas estatales en su caso o el Congreso de la Unión en el suyo, por lo general no suelen llamar a cuentas a nadie, de tal manera que parece prevalecer una especie de impunidad financiera, que no corresponde a las exigencias de transparencia ni al deber de la eficacia tan sonados en las recientes administraciones.

Dados los resultados francamente desastrosos evidenciados por la inseguridad pública latente en el país, o por la impunidad de los delincuentes e infractores, así como por cuerpos de seguridad mal equipados, peor estimulados, sin capacitación suficiente, sin mística sobre la trascendencia de su trabajo, con recursos financieros que se vuelven invisibles, fallas en el sistema penal en donde los delincuentes, que en las raras ocasiones son atrapados, salen libres por inconsistencias legislativas, son una constante invitación al crecimiento de la ola creciente de delincuencia y considerando la federalización (e incluso la militarización) que se vive de los delitos como en narcotráfico, se causaron fuertes externalidades negativas⁴⁰ para el País, dichas externalidades son locales y nacionales, las locales se refieren a los efectos del crimen (ya sea organizado o no) y la corrupción en las comunidades y sus habitantes desencadenando efectos como la violencia, mayor consumo de drogas y aumento de otros delitos satélites, por mencionar sólo algunas; mientras que las externalidades negativas a nivel nacional surgen debido a la naturaleza del crimen organizado como pueden ser la producción, distribución y transporte de las drogas, el contrabando, la corrupción, entre otras.

⁴⁰ Una externalidad se produce siempre que una persona, empresa o institución pública realice una actividad que afecta al bienestar de otros que no participan en la misma, sin pagar ni recibir compensación por ello.



Descripción del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal en México aprobada desde principios la década de los ochenta⁴¹, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir los problemas sociales y fue entonces, que el Gobierno Federal determinó transferir a Estados y Municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 de “Solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997.

A partir de 1998, y producto de las reformas al sistema fiscal de transferencias, se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o también llamado Ramo 33.

⁴¹ Ley de Coordinación Fiscal, ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, siendo Presidente de la República Mexicana José López Portillo.

Dentro de este conjunto de aportaciones federales (Ramo 33) se encuentra el llamado Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y consiste en un monto que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de una propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se distribuye con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública, incorporando elementos determinantes tales como el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, entre otros.

Para 1994 se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política⁴² de los Estados Unidos Mexicanos cuyo propósito fue crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con el propósito de:

- Aplicar una política nacional integral de seguridad pública,
- Fortalecer al Estado Mexicano,
- Combatir sistemáticamente la delincuencia,
- Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales,
- Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)

⁴² Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1994.

Poco después, en noviembre de 1995, se promulgó la “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”⁴³, la cual contiene las normas básicas de coordinación entre los tres niveles de gobierno y señala principios, materias, instancias e instrumentos de coordinación.

Actualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como parte de la Secretaría de Seguridad Pública, es un ente jurídico, que se integra por las instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar niveles óptimos de seguridad pública en el país; como instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y de las dependencias federales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública es el órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social.

Entendiendo al Sistema Nacional de Seguridad Pública como el instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública a nivel nacional y de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, el presupuesto como comentamos, se destinará exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación, equipamiento y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública, a complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios, a establecer una red nacional de telecomunicaciones e informática para la

⁴³ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 De Diciembre de 1995, en vigor a partir del 12 de diciembre de 1995.

SISTEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

seguridad pública, a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social, al seguimiento y evaluación de los programas, entre otros.

Estados Unidos de América

Sistema de Seguridad Pública

Políticamente los Estados Unidos de América se componen 50 Estados y el Distrito de Columbia, donde se encuentra la ciudad de Washington, sede del gobierno estadounidense, estos Estados gozan de una considerable autonomía, pues cada uno de ellos tiene su propia constitución y gobierno elegido democráticamente. El gobierno federal ejerce jurisdicción sobre cuestiones de interés nacional, como los asuntos exteriores y la seguridad interna. Puerto Rico es un Estado autónomo asociado a Estados Unidos.

Estados Unidos tiene la economía más fuerte del mundo, pero es un país con graves problemas sociales, existen disparidades extremas de riqueza y poder. La drogadicción y el alcoholismo están muy extendidos, los homicidios por ejemplo, constituyen la principal causa de muerte entre la juventud de raza negra, y uno de los factores que contribuyen a ello es el uso corriente de armas de fuego (en la actualidad hay en circulación en el país más de 200 millones de pistolas, rifles, escopetas y armas de gran calibre)⁴⁴.

El enfoque estadounidense es diferente del encontrado en diversas partes del mundo (y se asemeja mucho a aquel encontrado en las comunidades

⁴⁴ El número de armas particulares en los Estados Unidos se eleva en aproximadamente 4.5 millones por año. Fuente: National Rifle Association of America, 2005.

independientes españolas vascas), pues los estadounidenses saben que pueden influenciar el sistema de justicia votando por aquellos candidatos que compartan sus creencias y opiniones, y echando del gobierno a aquellos que no. Sus votos deciden en temas tan relevantes para la seguridad pública tales como el elegir sheriff, jefe de policía local, fiscales y jueces por al menos 4 años; gobernador, fiscal general y representantes legislativos a nivel estatal, y presidente y legisladores a nivel federal.

La respuesta gubernamental hacia el crimen está basada en la estructura intergubernamental de los Estados Unidos, pues cada Estado y el Gobierno Federal tienen su propio sistema de justicia criminal pues las constituciones estatales definen su propio sistema de seguridad pública y en cada Estado se delegan las autoridades y responsabilidades a varias jurisdicciones, oficiales e instituciones, las leyes estatales definen el comportamiento criminal.

Debido a dicha conformación política, en la cuales existen miles de ciudades y condados, la vasta mayoría de éstos tienen sus propios sistemas de justicia y seguridad pública, y, en adición a lo anterior, también el gobierno federal tiene su propio sistema de justicia, lo que significa que cada ciudad, condado, estado y gobierno federal tienen su propia policía, fiscales, cortes, y (menos común) sus propias leyes.

El hecho es que nadie en el gobierno tiene una responsabilidad absoluta para la administración de justicia desde una institución centralizada o federal, y aunque es cierto que el gobierno federal trata de enfatizar el llegar a un nivel general de equipamiento y servicio entre las diferentes agencias policíacas y sistemas de justicia, no puede directamente influir en los sistemas estatales de justicia, como ejemplo, el gobierno federal no puede impedir a un gobierno estatal de liberar prisioneros que no hayan cumplido con el 85% de su condena (muchos Estados lo hacen pues no cuentan con los recursos suficientes para mantener sus poblaciones penitenciarias), pero si puede ofrecer incentivos económicos a los Estados y mantener esos prisioneros, continuando el ejemplo, hasta que hayan cumplido al menos el 85% de su condena.

Si todo el sistema de justicia criminal en los Estados Unidos fuera administrado por un sistema central o gobernado por un sólo conjunto de leyes nacionales sería un caos, pues a diferencia de otros Estados Nacionales, los Estados Unidos tienen al menos 51 conjuntos de leyes independientes (pero armonizadas entre si), esto es, las leyes de 50 Estados y la ley federal, cada ley de este conjunto es susceptible de cambiar localmente.

El sistema de policía en los Estados Unidos es sumamente complejo, de múltiples niveles, casi-independiente entre sus distintas jurisdicciones (federal, estatal y local). Por esta razón la ausencia de un cuerpo central que administre las policías

y sus procedimientos a lo largo de los Estados Unidos hace necesario que se cree un consenso para aceptar principios universalmente aceptados. Sus deberes principales incluyen hacer que las leyes se obedezcan, investigar crímenes específicos, buscar personas, inmuebles, arrestar o detener personas sospechosas, dentro del concepto de discrecionalidad⁴⁵.

En los Estados Unidos, existen diferentes niveles policiales, Policía Federal, Policía Estatal (frecuentemente llamados *estate troopers* o *highway patrol*), policía con propósitos especiales (parques, escuelas, hogares, tránsito, etc.), Policía de Condado (*sheriffs*, alguaciles, y otras agencias) y Policía Local; como podemos apreciar, este sistema policial se encuentra entre los más descentralizados y fragmentados del mundo, consistiendo en miles de agencias a nivel federal, estatal y local, pues existen aproximadamente 18,760 agencias de policía independientes en los Estados Unidos con aproximadamente 940,275 empleados y un presupuesto combinado de 51 mil millones de dólares, de los cuales la contribución federal solamente es del 15%.⁴⁶, y, en conjunto, todos estos niveles de policía en los Estados Unidos envuelven 6 grandes rubros de Seguridad Pública:

⁴⁵ Discrecionalidad es la autoridad conferida por ley para actuar en ciertas condiciones o situaciones acorde con el propio juicio o conciencia o el de la agencia respectiva. Esta discrecionalidad es ejecutada a través de todos los niveles gubernamentales, por supuesto, los límites de esta discrecionalidad varían de jurisdicción en jurisdicción

⁴⁶ O'Connor, T. 1994, Police Structure and Organization. En *MegaLinks de Justicia Criminal*. Tomado de <http://www.apsu.edu/oconnort/polstruct.htm>

- Cortes y Legislaturas. Leyes federales y Estatales, y legislaturas
- Delitos, Prisiones e Instituciones Correccionales.
- Desastres y emergencias, Planeación y preparación
- Seguridad interna, terrorismo, advertencias de peligros, cyber-alertas
- Reforzamiento de la ley y agencias correccionales. Policía federal y estatal y agencias de justicia criminal
- Seguridad personal y pública. Seguridad, niños perdidos, ofensas sexuales, violencia domestica

Al coexistir un universo tan extenso de agencias policiales, ya sean grandes o pequeñas, se ha requerido una correcta adecuación entre ellas para funcionar efectivamente, y, debido a la Décima Enmienda en su Constitución, que reserva los poderes de la policía para los Estados⁴⁷, y como consecuencia de éste federalismo y de la tradición, tiene Estados Unidos una estructura policíaca sumamente fragmentada ejemplificada por la separación local en sus niveles de gobierno y que muy difícilmente variará en el futuro.

Dado el hecho que la mayoría del financiamiento para la Seguridad Pública es local, los municipios tienen agencias especiales o “fuerzas de tarea”⁴⁸ que operan por separado de la policía estatal o la policía de caminos, de igual forma, los

⁴⁷ La Décima Enmienda nos dice: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, queda reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.” Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, Décima enmienda ratificada el día 15 de Diciembre de 1791.

⁴⁸ Task forces.

condados pueden llegar a tener policías de ferrocarril o tribales, y las zonas metropolitanas pueden tener policías de puerto, de tránsito, escolar y de capital.

A nivel Estatal, 35 Estados cuentan con agencias de policía propias con poderes de investigación y de labores policíacas. Estas agencias “de propósitos limitados” tienen nombres como Control de Bebidas Alcohólicas, Departamento de Investigación Criminal, etc. Donde estas agencias existen, a menudo comparten poderes con las agencias estatales bajo el cobijo de una institución como “el Departamento de Seguridad Pública), el Departamento de Reforzamiento de la Ley o el Departamento Estatal de Justicia, también existen 26 agencias llamadas “policías de caminos” y 23 denominadas “policía estatal” (Hawai no tiene agencia de policía estatal *per se*, pero si Departamento de Seguridad Pública). Como un ejemplo de jurisdicciones, la policía de caminos usualmente, pero no siempre, limita su autoridad a patrullar los caminos federales y estatales, por otro lado, la policía estatal funciona de manera similar a las agencias locales pero con jurisdicción estatal.

A nivel Federal existen aproximadamente unas 60 diferentes agencias de policía, y de estas las llamadas “grandes 8”⁴⁹ están en los Departamentos de Justicia y del Tesoro aunque los departamentos de la Defensa, el Interior, Estado y de

⁴⁹ La Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF), Aduanas (Customs), Servicio Interno de Recaudación (IRS), el Servicio Secreto, la Fuerza Administrativa de Drogas (DEA), el Buró Federal de Investigación (FBI), los Servicios de ciudadanía e inmigración (USCIS) y los US Marshals

Agricultura también tienen sus propias agencias policíacas⁵⁰. Normalmente los Estados, gobiernos locales y el gobierno Federal se relacionan entre si para consolidar o crear nuevos departamentos de policía.

Desde 1870 este sistema está en funcionamiento con la creación del Departamento de Justicia, el cual es el responsable de reforzar el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Congreso (crímenes federales). Sus cuatro agencias principales son: la Fuerza Administrativa de Drogas (DEA), el Buró Federal de Investigación (FBI), los Servicios de ciudadanía e inmigración (USCIS) y los US Marshals. El Departamento del Tesoro fue establecido más tarde, en 1789 y sus funciones giran alrededor de la recolección de impuestos, sus cuatro agencias principales son: La Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF), Aduanas (Customs), Servicio Interno de Recaudación (IRS), el Servicio Secreto.

De las agencias mencionadas, las dos que sobresalen por su importancia estratégica y monto presupuestal son:

- a) El Buró Federal de Investigación (FBI), que principalmente protege a los Estados Unidos de amenazas terroristas y de inteligencia exterior, refuerza las leyes criminales de los Estados Unidos, pues tienen capacidad e investigación y arresto a niveles federales, estatales municipales, agencias

⁵⁰ U.S. Postal Inspectors, 2nd Unofficial site for Border Patrol, U.S. Forest Service, U.S. Fish and Wildlife Service, National Park Service, U.S. Park Police, Bureau of Prisons, Administrative Office of the U.S. Courts, U.S. Capitol Police, Environmental Protection Agency, National Security Agency, Federal Trade Commission, Diplomatic Security Service, Indian Affairs, GSA-Federal Protective Services, y Amtrak.

internacionales y aliados, esta agencia tiene, entre otras labores, combatir el crimen organizado, los crímenes cibernéticos y de alta tecnología, proteger los derechos civiles, combatir la corrupción a cualquier nivel, crimines de cuello blanco, crímenes violentos notorios e incluso combatir organizaciones criminales transnacionales.

Desde el año 2001 la administración transformó el FBI radicalmente, con lo que dramáticamente mejoró su habilidad de combatir el terrorismo potencial, desde entonces el FBI ha visto incrementar sus recursos financieros en los últimos años, pasando de 3.2 mil millones en 2001, a 5.7 mil millones de dólares en 2006. De este gran aumento en el presupuesto se apoyaron, con más de 2.5 mil millones de dólares, iniciativas de combate crítico al crimen, concluyendo proyectos tales como el “Proyecto Vecindarios Seguros” (Project Safe Neighborhood), este proyecto en particular, ha ayudado a conjuntar recursos estatales, federales y locales para enfocarse a combatir crímenes relacionados con armas de fuego. Y la “Iniciativa ADN”, la cual avanza en el uso del ADN para resolver crímenes y proteger a los inocentes. Todo esto ha acompañado la histórica caída en la tasa de crímenes violentos la cual esta en su mínimo histórico desde hace 3 décadas.⁵¹

⁵¹ Departamento de Justicia, PSN in Practice II, 2006.

b) La Fuerza Administrativa de Drogas (DEA) es la responsable de investigar el tráfico de drogas y sus organizaciones en conjunción con las demás agencias federales en la denominada “Fuerza de Tarea contra el Crimen Organizado y el Combate a las Drogas” (OCDETEF) por sus siglas en ingles, estas dos organizaciones enfocan sus esfuerzos en combatir el tráfico ilegal de drogas.

Como observamos, la protección policíaca es una función primaria en las ciudades y pueblos, el sistema correccional es responsabilidad de los gobiernos estatales, la mayoría del personal de seguridad pública es empleada a nivel local y la responsabilidad para responder a la mayoría de los crímenes recae en los Estados y gobiernos locales, y, aunque muy pocos crímenes están bajo jurisdicción exclusiva de la federación, el Congreso ha establecido un sistema de justicia que responda federalmente a éstos crímenes como robo bancario, secuestro y contrabando, entre otros, dentro y fuera del territorio de los Estados Unidos, delegando así, todas las responsabilidades y deberes en materia de Seguridad Pública en todos los niveles de gobierno.

Canadá

Sistema de Seguridad Pública

Canadá esta políticamente constituido por 10 provincias y tres territorios⁵², donde todas las provincias y territorios tienen jurisdicción sobre la administración de justicia, así como también tienen la responsabilidad de establecer y mantener un sistema provincial y territorial de seguridad pública y de impartición de justicia, pero, lo anterior no significa que sea una tarea exclusiva de las provincias, puesto que el gobierno federal también está involucrado en la provisión de servicios policiales y de impartición de justicia, el código penal canadiense está fundado sobre el antiguo código penal inglés, el cual data de 1892 y siempre se encuentra en constante actualización.

El sistema de seguridad pública en Canadá consiste de múltiples niveles y etapas de operación, las responsabilidades de seguridad pública están divididas entre varias jurisdicciones. La principal ejecutora de éstas responsabilidades es la Policía Federal Canadiense, la Real Policía Montada (RPMC) que opera en todas las provincias y territorios para actuar de acuerdo con las leyes federales de las cuales es responsable (tales como narcotráfico y control de sustancias

⁵² CIA, The World Factbook, Canadá, 2006. disponible en internet en <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ca.html>

prohibidas), de igual forma la RPMC provee servicios a los tres territorios de Canadá y algunas provincias y municipios mediante la celebración de contratos.

Las provincias de Ontario, Québec y Newfoundland tienen sus propias fuerzas policíacas, las cuales son las encargadas de hacer valer las leyes provinciales así como también las leyes federales y por último encontramos a las fuerzas municipales policíacas que son las encargadas de hacer valer tanto las leyes municipales, provinciales como las federales, aunque sus jurisdicciones se restringen exclusivamente a sus municipalidades.

Las fuerzas policiales en Canadá están generalmente divididas en unidades provinciales, municipales y federales.⁵³, como sabemos, la Real Policía Montada Canadiense (RPMC) es la agencia de policía federal y es la responsable directa de reforzar los estatutos federales, ejecutar ordenes ejecutivas, proveer servicios de protección, patrullar aeropuertos, edificios federales, y patrullar territorios geográficos remotos. Los crímenes que caen en un ámbito federal en Canadá se refieren a aquellos referentes a la ley de bancarrota, contrabando, explosivos, inmigración. Algunas veces la RPMC une esfuerzos de manera coordinada con fuerzas municipales o provinciales, por ejemplo, en operativos contra el crimen organizado o narcóticos), de igual forma, la RPMC puede ser contratada por cualquiera de las provincias canadienses para proveer servicios policiales; en

⁵³ Griffiths, 1980: 47; Understanding the Canadian Criminal Justice System, Canadá, 1993.

dichas provincias la Policía Federal deriva su autoridad desde el gobierno central en Ottawa y los fiscales generales provinciales.

A pesar que la policía montada es una agencia federal, su responsabilidad jurisdiccional puede extenderse hacia las provincias, en cambio, las fuerzas del orden municipales tienen limitada su jurisdicción en las zonas más densamente pobladas (como por ejemplo la ciudad de Toronto), y utilizan grandes montos de recursos financieros y de equipamiento, este financiamiento proviene de las Provincias, las cuales por ley, deben soportar financieramente las fuerzas municipales policíacas. En fechas recientes la fuerzas provinciales y municipales han adquirida mayor ámbito en sus jurisdicciones al perseguir delitos que antes eran del orden federal exclusivo como el narcotráfico plasmado en el “Acta de Drogas y sustancias controladas”⁵⁴

En Canadá las policías locales están ampliamente descentralizadas, en Ontario y Québec, por ejemplo, los cuerpos policíacos son completamente provinciales y generalmente, sus deberes cubren aquellas áreas geográficas no cubiertas aun por la policía municipal, sin embargo hay continuos intercambios de información entre ambas agencias sin ningún tipo de restricción. Como resultado de este esquema, los cuerpos policíacos en Canadá están altamente divididos en jurisdicciones y con ello especializados, por ejemplo, en la división de servicios de operaciones encontramos el buró de Investigaciones criminales, el servicio de

⁵⁴ *The Controlled Drugs and Substances Act*. 1996. Esta nueva ley entró en vigor en Mayo 14 de 1997. La Ley anterior llevaba por nombre -- the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act*.

seguridad antiterrorista, el servicio de inteligencia especializada, etc. esta especialización ha llevado a la existencia de otras entidades policiales como las policías de ferrocarriles, marítimas, de puertos, etc., incluso instituciones como la oficina de correos, los servicios de inmigración y el departamento de hacienda cuentan con sus poderes de investigación.

Acorde con la división y especialización policíaca, los temas de seguridad en Canadá ha sido divididos en grandes áreas que abarcan los siguientes contenidos:

- Abusos contra personas
- Emergencias y desastres
- Seguridad familiar y del hogar
- Protección de la salud
- Seguridad Nacional
- Seguridad Recreacional
- Seguridad en el transporte,
- Policía y actividad criminal
- Seguridad Financiera
- Seguridad del medio ambiente
- Seguridad informática
- Protección al consumo y productos
- Seguridad Escolar
- Seguridad Laboral

1994-2004: La Prevención del Delito como Política Federal

Antes de la preparación del “Reporte Horner”⁵⁵, la prevención del delito no estaba presente en el dominio público canadiense, teniendo representación sólo en los niveles provincial y municipal, pero esto cambió rápidamente y en el transcurso de los años, la referencia a la comunidad ha sido una constante en el discurso federal sobre la prevención del delito, desde los años 1970 hasta la fecha.

Para 1990, sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, el gobierno canadiense inició la sección sobre seguridad urbana y prevención del delito con una descripción de la acción comunitaria (Canadá, Department of Justice, 1990). Un inventario de actividades preventivas realizadas por el gobierno federal, preparado en 1993, también enfatizó el papel de la comunidad: “El gobierno federal cree que las estrategias exitosas de prevención del delito prosperarán en las comunidades donde las personas más afectadas por una situación respondan y tomen acciones....Mediante el trabajo conjunto, *sí podemos reducir la criminalidad*”⁵⁶.

Más tarde, el propio Reporte Horner adoptó como estrategia principal de prevención del delito la búsqueda de “comunidades más seguras”, basada en cuatro principios: la comunidad es el punto focal de la prevención efectiva del

⁵⁵ Standing Committee on Justice and the Solicitor General, Crime Prevention in Canada: Toward a National Strategy (Ottawa, 1993), mejor conocido como el Reporte Horner.

⁵⁶ Redekop, V. y Schmolka, V. An Inventory of Federal Crime Prevention Activities. Interdepartmental Working Group on Crime Prevention, Ottawa, 1993.

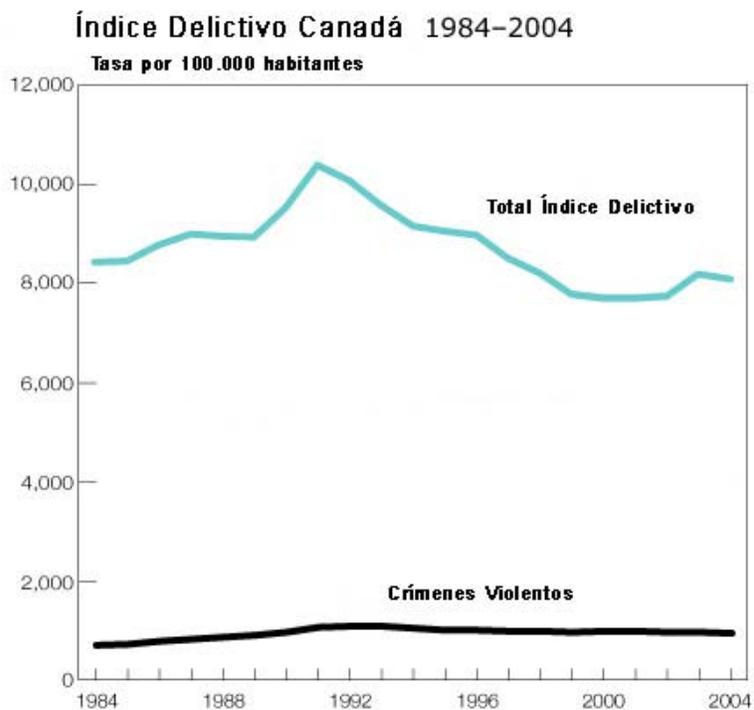
delito; la comunidad debe identificar y responder ante necesidades de corto y largo plazo; los esfuerzos por prevenir el delito deben juntar a personas de una amplia gama de sectores para atacar la delincuencia; las estrategias para prevenir el delito deben contar con el apoyo de toda la comunidad.

Evidentemente el gobierno federal quería aparecer como facilitador de las actividades comunitarias a la vez que se distanciaba del reto tan grande de lograr reducciones en la delincuencia, para 1994, el gobierno federal anunció el inicio de la Estrategia Nacional de Seguridad Comunitaria y Prevención del Delito, la cual se desarrolló en dos fases. La primera comprendió la creación del Consejo Nacional de Prevención del Delito, un cuerpo de 25 académicos y trabajadores comunitarios que recibió financiamiento del gobierno para producir informes y recomendaciones en el área de prevención del delito. La segunda fue la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito (CNPD) en 1998 como una entidad burocrática gubernamental perteneciente al Ministerio de Justicia encargada de mejorar la seguridad ciudadana mediante la dotación de los conocimientos, habilidades y recursos necesarios para adelantar los esfuerzos por prevenir el delito en las diferentes comunidades. El Centro Nacional de Prevención del Delito hoy pertenece al nuevo Departamento de Seguridad Pública y Preparación para Emergencias.

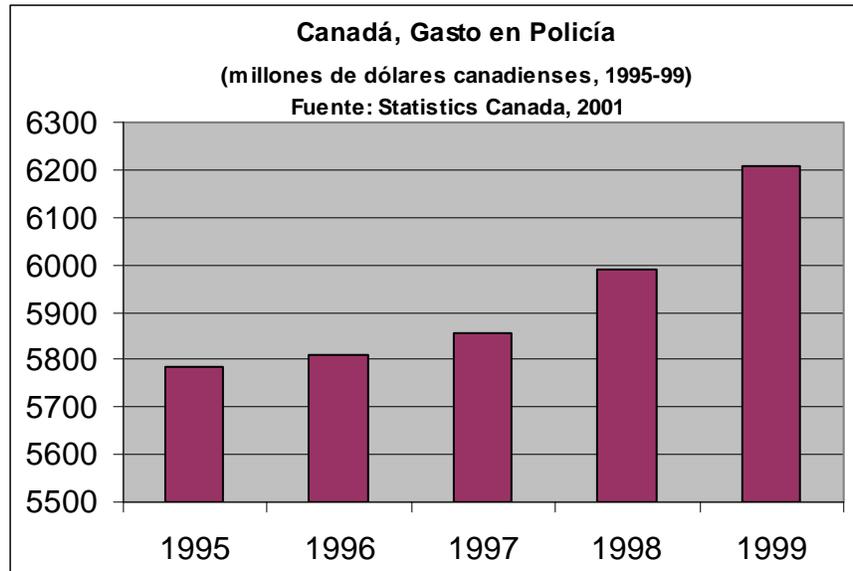
La prevención social permite al gobierno federal activar un programa mediante el cual las comunidades asumirían el papel protagónico frente al delito. Para ellas quedarían los éxitos o fracasos materiales.

Por otra parte, es interesante considerar brevemente la situación en cuanto a las tasas delictivas del país, pues en Canadá se presentó un incremento bastante sostenido entre 1965 y 1980, tendencia que también se observaban en otros países de altos ingresos, durante la década de los ochentas mostró una tasa relativamente estable, seguido por un pico en 1991, luego del cual se inició un descenso sostenido en las tasas delictivas. Para 2002, las tasas habían regresado a los niveles de 1979 y el número de policías en Canadá era de 58,422, esto es aproximadamente una tasa de 28 policías por cada 100 mil habitantes con un índice de criminalidad de 8025 delitos por cada 100 mil habitantes⁵⁷. La alta especialización policial y su división lejos de crear problemas de competencias y jurisdicciones aunados a la extensa política de prevención han funcionado muy bien en Canadá, logrando abatir con notable éxito los niveles de crimen a lo largo de los años.

⁵⁷ Eighth United Nations Survey, 2005: Office on Drugs and Crime. Division for Policy Analysis and Public Affairs.



Fuente: Statistics Canada, 2004, Canadian Centre for Justice Statistics, *Uniform Crime Reporting Survey*, 2004.



ESPAÑA

Seguridad Pública

España está constituida políticamente como una Monarquía Parlamentaria con comunidades autónomas (17) y dos ciudades autónomas⁵⁸ donde la toma de decisiones a niveles subnacionales, como hemos visto, es un fenómeno relativamente reciente, y España no escapa de esta tendencia en materia de seguridad pública tanto como país independiente como miembro de la Comunidad Económica Europea. Corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad la dirección, coordinación y supervisión de los órganos directivos dependientes de la Secretaría de Estado del Interior, bajo la inmediata autoridad de su Ministro, para el ejercicio de las siguientes funciones⁵⁹:

- La promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de residencia y circulación.
- El ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que les corresponden.

⁵⁸ CIA, *The World Factbook*, España, 2006.

⁵⁹ Disponible en internet en: <http://www.mir.es/MIR/estorganica/estructura/secestseg/secestse1.html>

- El control de las empresas y del personal de seguridad privada y la seguridad pública de los espectáculos y actividades recreativas, en el ámbito de competencias del Estado.
- La Dirección y coordinación de la cooperación policial internacional.
- La representación del Departamento en los supuestos en que así se lo encomiende el Ministro.
- La dirección, impulso y coordinación de las actuaciones del departamento en materia de tráfico de drogas, blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico y delitos conexos.
- La Dirección de las competencias del Ministerio del Interior en materia de Administración Penitenciaria.

Como órgano de asistencia inmediata al Secretario de Estado existe un Gabinete, con nivel orgánico de subdirección general llamado el Gabinete de Coordinación, al que le corresponden las funciones de estudio, coordinación, asesoramiento e informe en materia de seguridad ciudadana y actualización del modelo policial; formación y cooperación policial; informe de proyectos de disposiciones generales; elaboración y supervisión de resoluciones y circulares del Secretario de Estado de Seguridad, asimismo, dependen del Secretario de Estado los siguientes órganos con rango de subdirección general:

- La Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, encargada de la inspección, comprobación y evaluación del desarrollo de los servicios,

centros y unidades, centrales y periféricos, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las actuaciones realizadas por los miembros de los respectivos cuerpos en el cumplimiento de sus funciones.

- El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), al que corresponde la elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones. Para el ejercicio de sus funciones le corresponderá:
 - Recibir, integrar y analizar cuantas informaciones y análisis operativos relacionados con la delincuencia organizada sean relevantes o necesarios para la elaboración de la inteligencia estratégica y de prospectiva en relación con el crimen organizado.
 - Dictar o determinar, en los supuestos de intervención conjunta o concurrente, los criterios de coordinación y de actuación de las Unidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de éstos con otros Servicios intervinientes, en función de sus competencias propias o de apoyo a la intervención.
 - Elaborar el informe anual sobre la situación de la criminalidad organizada en España, así como una Evaluación Periódica de Amenaza.

- Elaborar y difundir las informaciones estadísticas relacionadas con esta materia.
- El Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) será el encargado de apoyar, mediante la elaboración de estadísticas y estudios e investigaciones sobre la situación y tendencias de la seguridad, a los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior en la elaboración de las políticas de seguridad y en la toma de decisiones relacionadas con esta materia. Asimismo, complementará, con el desarrollo e impulso de acciones formativas específicas, la especialización de los altos responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En concreto, le corresponderán las siguientes funciones:

- Desarrollar el Sistema Estadístico de Seguridad Interior, así como realizar e impulsar los estudios e investigaciones dirigidos a conocer la situación y evolución de las diferentes formas delincuenciales y de la percepción social de seguridad.
- Realizar estudios y análisis sobre aspectos relacionados con las políticas de seguridad, así como sobre el impacto alcanzado de determinados planes operativos de carácter general
- Desarrollar y promover la celebración de acciones formativas dirigidas a altos responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, orientadas a impulsar y actualizar los valores directivos

comunes y a promover una efectiva cultura corporativa de cooperación y colaboración.

- Actuar como Centro español de la Academia Europea de Policía.
- Desarrollar las relaciones correspondientes con otros Centros o Unidades similares de la Unión Europea, de sus Estados Miembros o de terceros países.
- Fomentar la participación y colaboración de la Universidad, de otras entidades o instituciones públicas y privadas, y de personalidades investigadoras o del ámbito académico, en el desarrollo de las actividades y funciones que le corresponden.
- Cualesquiera otras que le sean encomendadas por el Ministro del Interior o por el Secretario de Estado de Seguridad.

De acuerdo con la Constitución Española, la ley orgánica de los cuerpos policíacos⁶⁰, y en si toda la estructura de Seguridad Publica en España es responsabilidad única del Estado y es el rol del gobierno mantener dicha seguridad, en la cual las comunidades autónomas y empresas locales pueden participar a través de sus propias fuerzas.

La mayoría de los cuerpos policíacos en España están afiliados al gobierno central, con excepción de la policía regional “mossos d’esquadra” en Cataluña y

⁶⁰ Artículo 104 de la Constitución Española.

los “erchaintza” en el país vasco, pues esta policía regional opera con el principio de que es mejor tener una fuerza policíaca compuesta por gente que pertenece a la misma región para resolver problemas de orden público. Conforme a la Ley Orgánica 2/86, del 13 de marzo⁶¹, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Cuerpo Nacional de Policía nace de la integración de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional.

De este modo, además de solucionar posibles problemas de coordinación y mando, se pretendía homogeneizar, en un solo colectivo, cuerpos que realizaban funciones similares o complementarias, para conseguir un incremento en la efectividad del servicio. Por esto, en el Cuerpo Nacional de Policía se integraron los funcionarios de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional, que quedaron extinguidos; no hay que pasar de largo que también existen cuerpos policíacos en las ciudades y en los pueblos más poblados, donde su función primaria es el tráfico y delitos menores, así como cuerpos especiales que operan en los puertos y las fronteras para detectar y prevenir el contrabando y el tráfico de drogas y de indocumentados provenientes del norte de África, entre otras cosas.

Dada la importancia de la Seguridad Pública para el gobierno español, la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, experimentó en 2002 un incremento en su presupuesto de, respectivamente, el 3,52% y 3,82%, por la oferta de empleo

⁶¹ Disponible en Internet en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.html

público en ambos Cuerpos⁶². La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional de Drogas contará con un Presupuesto un 1,92% superior al de 2001, y el de Instituciones Penitenciarias tendrá una subida de 5,80% respecto del año en curso.

La Secretaría de Estado de Seguridad experimentó en 2002 un incremento en su Presupuesto del 48,43% con lo que desarrolló los siguientes proyectos de inversión⁶³:

Proyecto SIRDE. Tiene como finalidad la mejor prestación del servicio de comunicaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la realización de mejoras de la capacidad y cobertura geográfica actualmente vigente, la compatibilidad y coordinación de los Cuerpos de Seguridad, permitiendo compartir infraestructuras por diversos Organismos pero manteniendo plena independencia y posibilitando la intercomunicación cuando las necesidades operativas lo requieran.

Plan de Modernización Aeronáutica. Con una dotación de 1.500.000.000 pesetas (3.879.000.000 euros aprox.) persigue modernizar, unificando, los medios aéreos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, introduciendo un helicóptero medio que permita misiones en el mar (combatir narcotráfico) y otro adaptado al rescate de montaña.

⁶² Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de España. Presupuestos Generales del Estado 2000, 2001 y 2002.

⁶³ Nota de Prensa, Ministerio del Interior, Madrid, Noviembre 10 del 2001, disponible en Internet en http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Ministerio_Interior/2001/np101101.htm

Plan Sur. El Programa de Inmigración Plan Sur, pretende afrontar el fenómeno migratorio, que ha situado a España como uno de los países europeos de mayor conflictividad y punto neurálgico por su situación geográfica.

Proyecto SIVE. El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, tiene como objetivo garantizar la cobertura de la frontera sur de la Unión Europea, en la parte que afecta al litoral andaluz, potenciando la eficacia de la Guardia Civil mediante el establecimiento de un sistema operativo que impida la entrada de tráficos ilícitos procedentes del continente africano.

SITEL. EL Sistema Integrado de Interceptación de Telecomunicaciones es un sistema informático integrado de interceptación legal de telecomunicaciones de ámbito nacional y utilización conjunta por las Direcciones Generales de Policía y Guardia Civil.

Plan Canarias. Con un importe de 500.000.000 pesetas (3.005.060 euros aprox.) para reforzar las medidas de seguridad y vigilancia exterior en el ámbito del archipiélago.

En el período transcurrido desde el fin de la dictadura podemos decir que se ha producido en España plenamente la transformación de mentalidad, tanto en los miembros de los cuerpos de seguridad pública como en los ciudadanos, pasando desde una policía que estaba al servicio del Estado a una policía que está al servicio de los ciudadanos.

Fue precisamente la policía una de las instituciones que requería una reforma a fondo tras la dictadura, debido al carácter eminentemente represivo y político de las fuerzas policiales durante el régimen anterior. El proceso tuvo que enfrentarse a graves dificultades al tratarse de un cuerpo esencialmente fiel al régimen y que además estaba controlado por el estamento militar debido a que las Fuerzas de Orden Público –nombre que recibían la Policía Armada y la Guardia Civil– formaban parte de las Fuerzas Armadas, junto a los ejércitos de tierra, mar y aire. Otro factor de dificultad fue la necesidad de mantener determinadas estructuras por el temor a debilitar la capacidad de lucha contra ETA.

El objetivo estaba claro desde un principio: convertir progresivamente una policía de marcado carácter represivo, con instituciones tales como la Brigada político-social, encargada de perseguir las actividades de la oposición política y sindical, y de llevar a sus miembros ante el Tribunal de Orden Público (TOP), en una policía que tuviera como objetivo principal garantizar la seguridad ciudadana, y preservar los derechos y libertades individuales.

Ya antes de la promulgación de la Constitución (1978) se disolvió el Tribunal de Orden Público y se aprobó una nueva Ley de Policía que terminó con el carácter totalizador de la función policial y centró el trabajo de los Cuerpos policiales en determinadas tareas señaladas por ley⁶⁴.

⁶⁴ LEY ORGÁNICA 2/86, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. (Boletín Oficial del Estado 14/03/86)

La Constitución de 1978 ratificó estos cambios en su artículo 104, donde se fija como misión principal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el proteger el libre ejercicio de los derechos y de las libertades y garantizar la seguridad de los ciudadanos, su decisión más trascendental fue separar definitivamente la Policía y la Guardia Civil -llamados Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- de las Fuerzas Armadas.

La puesta en práctica de este principio tampoco fue fácil. No bastó con la Constitución: todavía en 1980 diversos capitanes generales mantenían que la jurisdicción castrense era la competente en delitos atribuidos a la Policía Nacional. Hubo que promulgar una reforma urgente del Código de Justicia Militar en 1980⁶⁵ para empezar a aplicar la Constitución en este punto. Por otra parte, todos los mandos de la policía y de la Guardia Civil a partir de un cierto nivel eran militares y, en caso contrario, debían estudiar dos años en las Academias militares.

En estrecha relación con la desmilitarización está el reconocimiento del derecho de sindicación, expresión y reunión a los miembros de los cuerpos policiales, de manera que los policías tengan reconocidos los mismos derechos que los demás ciudadanos. La legalización de sindicatos en el seno de la policía contribuyó también a crear una nueva mentalidad en la etapa democrática.

⁶⁵ El 19 de junio de 1980, el Congreso de los Diputados aprueba el proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código de Justicia Militar.

Una segunda medida de trascendencia ya incluida en la Constitución es el establecimiento de una pluralidad de policías, al permitir la creación de policías por parte de las Comunidades Autónomas. Ello ha llevado a la creación de policía propia por parte del País Vasco, de Navarra y de Cataluña.

Una tercera medida de trascendencia la constituyó la previsión constitucional de crear la policía judicial⁶⁶, es decir a las órdenes de los jueces instructores. Esta era una clara novedad con relación a los tiempos pasados.

Una prueba de las dificultades de la transición española en el campo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es que hasta 1986 no fue aprobada la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS), que desmilitarizó definitivamente la Policía Nacional, e introdujo la posibilidad que un civil ocupara el puesto de director general de la Guardia Civil.

La Constitución española estableció pues un sistema policial con tres niveles: la policía estatal, la autonómica y la local o municipal. La coordinación entre ellas está prevista a través de Juntas de Seguridad a varios niveles, pero la realidad es que estos mecanismos resuelven algunos problemas de coordinación política pero

⁶⁶ Al respecto el Artículo 126 de la Constitución Española menciona: “La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”.

la cooperación operativa es insuficiente, empezando por el nivel estatal, el de la Policía Nacional y la Guardia Civil.

Con la entrada de España a la Comunidad Económica Europea⁶⁷ las nuevas amenazas potenciadas por la globalización exigieron incrementar la coordinación policial, y aun más con el atentado terrorista perpetrado el 11 de marzo de 2004 ha enseñando dramáticamente a España a cambiar su concepto de seguridad, a pesar que ningún Estado vecino amenaza su integridad territorial, un gran número de ciudadanos sufrió una brutal agresión directa en los trenes de cercanías de Madrid. El enfoque cambió, y la seguridad relevante ya no es la territorial, sino la humana.

Desde hace diez años las Naciones Unidas han definido e impulsado este concepto⁶⁸. Algunos países lo han adoptado, como Canadá, pero es muy significativo que lo hiciera la OEA desde su asamblea del año 2003⁶⁹, prosiguiendo desde entonces en la elaboración del carácter multidimensional de su concepción de seguridad, de modo que el instrumento militar deja de monopolizar estos problemas.

⁶⁷ 1 de enero de 1986.

⁶⁸ En junio de 2001 fue establecida la Comisión sobre Seguridad Humana en Naciones Unidas por iniciativa del gobierno de Japón.

⁶⁹ Disponible en Internet en http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

La entrada de España a la Comunidad Económica Europea marcó definitivamente la ruta de su plan en Seguridad Pública, como parte de la Unión Europea ha aprobado en el año 2003 su primera estrategia de seguridad que incluye como amenazas el terrorismo, la delincuencia organizada, los estados en descomposición y los conflictos regionales, en el entendido que estas amenazas no son exclusivamente amenazas europeas, sino que son amenazas globales. Pero lo relevante es que no sólo estas organizaciones han modificado sus percepciones y sus conceptos, lo ha hecho conjuntamente la opinión pública española y la mundial.

Por ello deben analizarse las modificaciones que condujeron a una mayor eficacia y a respuesta a los nuevos retos de la seguridad interna. Puede decirse también que la gravedad de la amenaza terrorista que ha supuesto ETA⁷⁰ hasta fechas bien recientes, ha frenado un poco la predisposición a introducir reformas por parte de un ejecutivo que estaba preocupado por la posible pérdida de eficacia en los procesos de cambio. En este sentido, existe un consenso sobre la necesidad de que las reformas cuenten con un respaldo parlamentario amplio, tanto por tratarse de un tema de estado como por la convicción de que un marco estable es una condición imprescindible para la eficacia policial.

⁷⁰ Euskadi Ta Askatasuna (en español, Patria Vasca y Libertad), conocida por sus siglas ETA, es una organización terrorista, autodeclarada independentista y nacionalista vasca.

Los temas en los que en la actualidad sería más necesario introducir reformas están ligados, en primer lugar, a las nuevas amenazas y riesgos que el proceso de globalización conlleva. Aquí hay que mencionar, sobre todo, al terrorismo internacional, pero también al narcotráfico, las mafias organizadas y el control posible de los flujos de inmigración, en segundo lugar, hay que indicar que la coordinación entre las distintas policías es uno de los grandes temas pendientes en este momento.

Ministerio del Interior de España. (fuente: Gobierno Español)

MÉXICO

Como hemos mencionado con anterioridad, en México la operación de los fondos de aportaciones federales condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece y se precisa en los correspondientes programas, dichos fondos se dividen en los siguientes grandes rubros:

- (FAEB) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- (FASSA) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- (FAIS) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social integrado por:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal
- (FORTAMUN) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
- (FAM) Fondo de Aportaciones Múltiples, integrado por:
 - Fondo de Asistencia Social
 - Fondo de Infraestructura Educativa
- (FASP) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- (FAETA) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:

En México existe un Programa Nacional de Seguridad Pública, el cual se ha integrado en rubros principales que abarcan aspectos como el de adecuar el marco legal para combatir la delincuencia organizada, desde las iniciativas para el

ajuste y fortalecimiento del Poder Judicial Federal hasta la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dirigidas a la actualización de la forma de enfrentar el delito (definición de delitos graves, administración de los cuerpos de policía, etc.), el establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública como estrategia fundamental para el apoyo de las instituciones de ésta rama y de la procuración de justicia de los gobiernos locales, los cuales se convierten en la columna vertebral en el esquema del Gobierno Federal. Utilizar la evaluación y ajuste permanente de la Estrategia para el Control de Drogas en México, asegurando su actualización, al reconocer al fenómeno como el riesgo más grave para la seguridad nacional, y finalmente la creación en 1998 de la Policía Federal Preventiva como brazo operativo federal, capaz de ser punto de referencia, modelo y evidencia del compromiso federal en la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia.

En conjunción con el Programa Nacional de Seguridad Pública Federal encontramos que la Constitución Política de cada Entidad Federativa establece la facultad de ese orden de gobierno para transferir recursos a los municipios que formarán parte de su hacienda, y, entre otras disposiciones se encuentran: la soberanía local tributaria, la determinación de las contribuciones hacia los municipios, los convenios de desarrollo social y las correspondientes; en cada

caso, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal de que se trate, así como los Convenios de Desarrollo Social.

Dada la heterogeneidad y dimensión de las posibilidades de desarrollo tanto de cada Estado como de cada municipio, los ordenamientos legales en cada entidad para transferir recursos estatales es variable, pero comúnmente encontramos en todos los Estados de la República el compendio de leyes vigentes en cada Estado, que debe establecer la responsabilidad de estos de transferir recursos y la facultad municipal para recibir los ingresos que formen parte de su hacienda.

Es visto que a descentralización es una actividad progresiva y en evolución, una buena estrategia requiere una adecuada infraestructura institucional para formular una política de descentralización, así como seguirla muy de cerca y aplicarla.

La experiencia estudiada nos muestra que en el proceso determinado y generalizado de descentralización las campañas abruptas y uniformizantes generalmente han fracasado, es así que diseñar, recabar y divulgar indicadores importantes dentro del marco mismo del proceso de descentralización y supervisar los cambios de responsabilidades en lo que se refiere a ingresos y gasto; aumentará la capacidad de los gobiernos estatales para asumir nuevas responsabilidades.

PROPUESTA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN

Existen fórmulas que especifican claramente como será asignada la mayor parte de los recursos especiales del Ramo 33, por consiguiente, el Ramo 33 -en la práctica- es un mecanismo por medio del cual el nivel federal (el Congreso y el Ejecutivo) garantiza la asignación territorial de recursos conforme a las prioridades federales, sin embargo, los informes y la contabilidad para los recursos del Ramo 33 aun son deficientes, y ninguno fomenta la confianza intergubernamental ni deja un margen para supervisar o evaluar sus efectos.

Los mecanismos actuales para coordinar el presupuesto de egresos en su mayor parte-entorpecen la iniciativa y autonomía en los niveles inferiores de gobierno, lo cual en vez de fomentar una asignación mas eficiente de recursos en los territorios, tienden a aumentar el control federal de la asignación de recursos, incluso aunque se otorgue mas responsabilidad política a los Estados en este sentido. Por consiguiente, estos mecanismos complican la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno y reducen la responsabilidad de cada nivel. Además, estos mecanismos no contribuyen a una verdadera coordinación bilateral del gasto porque, ante todo, son métodos formales de programación y presupuesto y sobre todo se muestran ineficientes en sus objetivos principales para con su responsabilidad social.

Aunado a lo anterior expuesto, es conocido que la capacidad administrativa y fiscal de los 32 Estados de la República Mexicana también varia mucho. Por

PROPUESTA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN

ejemplo, en 1997 sólo tres estados tenían una ley de coordinación fiscal, una ley de gasto público, contabilidad y presupuesto, y una ley de deuda pública; siete estados no tenían ninguna de estas leyes. En la actualidad, todos los Estados cuentan con estas leyes aunque su eficacia varía en parte a causa de su novedad.

Las transferencias identificadas para programas de fortalecimiento de las capacidades, como las que aparecieron en el presupuesto del año 2000, podrían ayudar a los Estados a llegar hasta una norma uniforme, y, a medida que los gobiernos municipales y estatales sean más democráticos y más responsables, los ciudadanos exigirán que sus gobiernos rindan mejores informes.

Todas las partes interesadas coinciden en la necesidad de aumentar la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos estatales, pues por ejemplo, las deficiencias técnicas impiden que la contabilidad y presentación de informes de las transferencias del Ramo 33 sean adecuadas, sobre todo en municipios cuya capacidad de gestión y fiscal es mínima. Sin embargo, existe menos acuerdo respecto a la mejor manera de fortalecer la capacidad en los niveles inferiores de gobierno.

Las transferencias intergubernamentales en México cumplen diversas funciones en los sistemas federales. Primero, equilibran la interacción entre las necesidades de gasto y el ingreso de los gobiernos subnacionales. Segundo, integran el

federalismo fiscal y las dimensiones social y política de las federaciones. Por ejemplo, establecer más condicionamientos a las transferencias gubernamentales es señal de un aumento en la centralización de la federación y viceversa; menos condicionamientos significan más descentralización.

Los enfoques alternativos a la cuestión de las transferencias ofrecen la flexibilidad de generar un grado deseado de equidad horizontal en todos los gobiernos subnacionales y pueden incorporar incentivos importantes aumentando la responsabilidad o estimulando el esfuerzo fiscal. También son el principal método para llevar a cabo los propósitos de la sociedad en lo que concierne a la naturaleza del Pacto Fiscal y al grado de igualdad de oportunidades entre los ciudadanos que viven en diferentes Estados.

México ha experimentado un sorprendente grado de descentralización en los últimos años, facilitado por un gran aumento en el número y diversidad de transferencias. Aunque podrían reconsiderarse aspectos seleccionados de estos nuevos planes de transferencias, la revolución en gasto y transferencias en el federalismo fiscal mexicano es impresionante.

En el actual sistema de transferencias podemos encontrar al menos cuatro importantes problemas:

PROPUESTA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN

(a) Es demasiado complejo para lograr un conjunto de propósitos coherente. Por lo tanto, el gobierno federal distribuye más recursos de los necesarios para alcanzar sus objetivos, y el trato que se da a los estados no es equitativo. Los principales beneficiarios de tal complejidad son los estados que obtienen más recursos de los que recibirían de acuerdo a un sistema sencillo y transparente;

(b) El fundamentar muchas transferencias en valores iniciales o de reposición, en vez de hacerlo en base a costos per capita o por posibles beneficiarios, es injusto y no estimula la eficiencia;

(c) La disponibilidad de transferencias para propósitos determinados destinadas a Estados políticamente favorecidos debilitaba los incentivos para administrar bien el gasto y aumentar los ingresos (Intereses Políticos);

(d) Los requisitos de asignación y las donaciones obligatorias de contrapartida dejan a los estados con poca autonomía para aumentar su eficiencia o ajustar las partidas de acuerdo a sus necesidades.

Con la Propuesta de la nueva distribución de los recursos del FASP se permitirá una más equitativa y realista distribución de los recursos de seguridad pública en las Entidades Federativas, más acorde a cada realidad estatal, y por supuesto, dentro de un proceso estructurado de descentralización pero sin perder eficiencia en la asignación de recursos en todos los niveles de gobierno, acorde con lo anterior, la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad

PROPUESTA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN

Pública debe ser estructurada de modo que se adecue a los tiempos actuales, dicha Fórmula deberá de contemplar variables más acordes a la realidad vivida en nuestro país, contemplando variables tales como geografía, demografía, población penitenciaria estatal, etc.

A continuación se describe la nueva propuesta

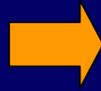
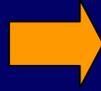
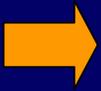
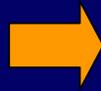
INTRODUCCIÓN

Fondos de Aportaciones

Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos condicionados que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios para su ejercicio, dentro de una nueva conformación de atribuciones de gasto entre los tres ámbitos de gobierno.

La importancia que estos fondos tiene para las Entidades radica, tanto en su monto como en el destino hacia el cual va dirigido el ejercicio de estos recursos (cubrir las necesidades básicas de la población).

MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP)

-  **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
-  **Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**
-  **Presupuesto de Egresos de la Federación**
-  **Ley de Coordinación Fiscal Federal**
-  **Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos firmados entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas**

CRITERIOS ACTUALES DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP) – “FÓRMULA”

Con Fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal arts. 25 fracción VII, 44 y 45. El FASP se construye con los siguientes criterios:

- **Población de la Entidad Federativa y del Distrito Federal.**
- **Índice Delictivo**
- **Índice de ocupación penitenciaria.**
- **Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.** (valoración de esfuerzos de las Entidades en el desarrollo de las acciones comprometidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública)
- **Inversión en Proyectos Nacionales Convenidos en Proceso** (equipamiento, modernización tecnológica y del Sistema Nacional de Información)
- **Aplicación de recursos destinados a programas y/o acciones de prevención**
- **Recursos invertidos por los Municipios en programas y/o acciones de Seguridad Pública**

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

CRITERIOS Y PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN ACTUALES

A	➔	Población de la entidad federativa.	➔	35%
B	➔	Indice Delictivo	➔	10%
C	➔	Ocupación Penitenciaria	➔	20%
D	➔	Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.	➔	10%
E	➔	Inversión en Proyectos Convenidos	➔	20%
F	➔	Aplicación de recursos FOSEG en programas o acciones de prevención.	➔	4%
G	➔	Recursos invertidos por los municipios en programas y/o acciones de Seguridad Pública	➔	1%

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP)

CRITERIOS Y PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN PROPUESTOS POR PUEBLA

A	➔	Población de la Entidad Federativa.	➔	45%
B	➔	Indice Delictivo	➔	15%
C	➔	Ocupación Penitenciaria	➔	10%
D	➔	Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.	➔	5%
E	➔	Inversión en Proyectos Convenidos	➔	25%

¿PORQUE LA NECESIDAD DE UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN?

- LA FÓRMULA ACTUAL NO LOGRA ADECUAR LAS NECESIDADES PARTICULARES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA EN SEGURIDAD PÚBLICA Y CON ELLO DE LA POBLACIÓN. ESTO SE NOTA CLARAMENTE EN LOS CASI NULOS AVANCES QUE HA TENIDO EL ABATIMIENTO DE LOS NIVELES DE CRIMINALIDAD A LO LARGO DEL PAÍS
- POR LA FALTA DE DICHOS RESULTADOS A CONSECUENCIA EN PARTE POR UNA DEFICIENTE CANALIZACION DE LOS RECURSOS EXISTENTES.
- ALTO GRADO DE CENTRALISMO REFLEJADO EN LA ACTUAL FÓRMULA
- NO CONTEMPLA LOS FACTORES SIGNIFICATIVOS COMO LO SON EL ESTADO DE FUERZA, LOS FACTORES DEMOGRAFICOS, ESCOLARIZACIÓN, ENTRE OTROS.
- NO SE RECOMENSAN LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR ABATIR LA DELINCUENCIA.

A) POBLACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA Y DISTRITO FEDERAL 45%

Donde:

Pe = Estimación de la Población estatal al año vencido.

Pn = Población nacional al año 2005.

Ind.Dispers = Índice de Dispersión Poblacional.

$$Ind.Disp = \frac{1}{hab/km^2}$$

X = Valor poblacional compensatorio según el tamaño poblacional:

Población Chica = 1

Población Mediana = 5

Población Grande = 10

Y = Factor multiplicador por el nivel educativo promedio en el Estado de Fuerza Estatal :

Secundaria = 0.1

Preparatoria = 0.2

Educación Superior = 0.3

$$A = \left(\frac{Pe_i \left[\frac{1}{(Ind.Dispers)_i} \right] * \left[\frac{1}{CrecPob} \right] * [Tasa.Del] * [x] * [y]}{Pn * \left[\frac{1}{(Ind.Dispers)_N * 1000} \right]_N} \right) * Pp$$

CrecPob = Crecimiento Poblacional.

$$Crec.Pob. = \left[\frac{(Pob2005 * 100)_i}{pob1995} \right] - 100$$

Tasa.Del = Frecuencia de Delitos por cada mil habitantes.

$$TD = \frac{frec.delictiva}{1000hab.}$$

i = Dato por Entidad Federativa

N = Dato Nacional

Pp = Valor Ponderado de la variable poblacional

A) POBLACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA Y DISTRITO FEDERAL 45%

En este nuevo esquema del criterio de distribución ***Población*** se toman en cuenta factores de ponderación como el Índice de Dispersión Poblacional, el Crecimiento Poblacional, la Frecuencia Delictiva, el tamaño poblacional y el nivel educativo del estado de fuerza de cada Entidad Federativa.

Con esto se busca adecuar mejor el criterio de población a un nivel dinámico en vez de ser un factor estático reflejado en la fórmula actual.

B) ÍNDICE DELICTIVO 15%

$$B = [X_1 * .45 + X_2 * 0.35 + X_3 * 0.10 + X_4 * 0.05 + X_5 * 0.05] * PDIS$$

$X_1 =$ Delitos de alto impacto

$X_2 =$ Crimen Organizado y Delitos contra la Salud

$X_3 =$ Ponderador de índice delictivo de la Entidad Federativa

$$X_3 = Ind.Del. = \frac{ind.del.2007}{\sum_{2002-2006} \frac{ind.del.}{4}}$$

$X_4 =$ Ponderador de índice delictivo Zonal (donde "i" son las Entidades vecinas)

$$X_4 = \sum_i \frac{ind.del.2007}{[Pr om.(ind.delic.2002 - 2006)]}$$

$X_5 =$ Prevención de variables de incidencia delictiva no destacadas en la Entidad

B) ÍNDICE DELICTIVO 15%

El criterio de *Índice Delictivo* es ahora evaluado desde una perspectiva más preventiva, pues incorpora factores que consideran los delitos contra la salud (narcotráfico y narcomenudeo), la prevención de variables de la incidencia delictiva no destacadas en cada Entidad, entre otros y considera también ponderadores de evolución del índice delictivo de cada Entidad Federativa así como un factor de índice delictivo regional (esto es de las Entidades vecinas).

Con esta distribución se permitirá ir adelante en la prevención y abatimiento de los índices delictivos, fomentando la baja del índice delictivo al premiar los logros en la materia.

C) OCUPACIÓN PENITENCIARIA 10%

$$C = \left[\frac{\left(\frac{Ind .Ocup_i}{Ind .Ocup_N} \right)}{\left(\frac{incid .del .2007}{prom (incid .del .2002 - 2006)} \right)} \right] * PIOP$$

Donde:

Ind.Ocup_i = Índice de Ocupación Penitenciaria de la Entidad Federativa "i"

Ind.Ocup_N = Índice de Ocupación Penitenciaria Nacional

Incid.del. = Incidencia delictiva

PIOP = Valor ponderado de la variable índice de ocupación penitenciaria (10% del FASP)

C) OCUPACIÓN PENITENCIARIA 10%

El criterio de ***Ocupación Penitenciaria*** ahora contempla un factor de ponderación de incidencia delictiva, pues desde una perspectiva más funcional, al incorporar este factor estamos involucrando el desempeño del Sistema Judicial en la impartición de justicia en las Entidades Federativas, fortaleciendo el abatimiento del delito al mismo tiempo que de igual manera se incentiva el cumplimiento de las sentencias en su caso, y la sanción por sí misma.

Con esta variable se espera reactivar y apoyar a los Estados en la aplicación de las sanciones en las Entidades Federativas.

D) AVANCE EN LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 5%

$$D = \sum n \left[\left[\frac{AporEfec_i}{AporConv_i} \right] * 100 \right] * PEAP$$

Donde:

h = Ejercicio Presupuestal (2003-2007)

Aport.Efec = Aportaciones Efectuadas por la Entidad Federativa

Aport.Conv = Aportación Convenida con la Entidad Federativa

X = Porporción de las aportaciones efectuadas por la Entidad Federativa en el Ejercicio presupuestal ***h***

PAR = Ponderador de las aportaciones efectuadas en el Ejercicio ***h***

PEAP = Valor Ponderado de la Variable de avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (5% del FASP)

D) AVANCE EN LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 5%

El criterio de *Avance en la Aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública* ahora contempla exclusivamente el factor de ponderación al cumplimiento en el calendario de las aportaciones depositadas en los fideicomisos locales de los ejercicios fiscales correspondientes a los años 2003 a 2007, eliminándose así, el valor de la ponderación al ejercicio de los recursos que fueron canalizados en el mismo periodo, por tratarse de recursos soberanos con etiqueta.

Con esta variable se espera valorar los esfuerzos de las Entidades Federativas en el desarrollo de las acciones ya comprometidas en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública.

E) INVERSIÓN EN PROYECTOS CONVENIDOS 25%

$$E = \left[\frac{\left(\frac{Req.Est_{pc}}{Tot.Nac._{pc}} \right)}{\left(\frac{Tot.Est._{ppc}}{Tot.Nac._{ppc}} \right)} \right] * PAppc$$

Donde:

Req.Estpc = Requerimientos Estatales de los proyectos convenidos

Tot.Est.ppc = Total Estatal de los proyectos nacionales en proceso convenidos

Tot.Nac.pc = Total Nacional de proyectos convenidos

Tot.Nac.ppc = Total Nacional de proyectos en proceso convenidos

Pappc = Valor Ponderado de la variable de proyectos en proceso convenidos (25% del FASP)

E) INVERSIÓN EN PROYECTOS CONVENIDOS 25%

El criterio de *Inversión en Proyectos Convenidos* elimina la sumatoria de las Entidades Federativas de los requerimientos de los proyectos convenidos y en su lugar toma una tasa de los requerimientos de los proyectos convenidos por Entidad Federativa, ponderado a su vez por una tasa nacional de proyectos convenidos y en proceso convenidos.

Con estas nuevas variables se espera la consolidación de los múltiples proyectos que la Federación y las Entidades Federativas llevan a cabo en la aplicación del equipamiento y modernización tecnológica y del Sistema Nacional de Información principalmente.

PORCENTAJE DE ASIGNACIÓN PROPUESTA POR EL ESTADO DE PUEBLA

Método de Asignación

$$= A + B + C + D + E$$

Porcentaje de Asignación de los criterios de
distribución propuestos: $45+15+10+5+25 = 100\%$

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CRITERIOS ACTUALES (2008) Y LA PROPUUESTA REALIZADA EN ESTA INVESTIGACIÓN

FÓRMULA ACTUAL

Población

$$a = \frac{PE}{PN} * Pp$$

Índice Delictivo

$$b = (x_1 * 0.40 + x_2 * 0.40 + x_3 * 0.20) * PDIS$$

Ocupación Penitenciaria

$$c = \frac{IO_p}{IO_n} * PIOP$$

PROPUESTA DE FÓRMULA

Población

$$A = \left(\frac{Pe_i \left[\frac{1}{(Ind.Dispers)_i} \right] * \left[\frac{1}{CrecPob} \right] * [FrecDel] * [x] * [y]}{Pn * \left[\frac{1}{(Ind.Dispers) * 1000} \right]_N} \right) * Pp$$

Índice Delictivo

$$B = [X_1 * .45 + X_2 * 0.35 + X_3 * 0.10 + X_4 * 0.05 + X_5 * 0.05] * PDIS$$

Ocupación Penitenciaria

$$C = \left[\frac{\left(\frac{Ind .Ocup_i}{Ind .Ocup_N} \right)}{\left(\frac{incid .del .2007}{prom (incid .del .2002 - 2006)} \right)} \right] * PIOP$$

FÓRMULA ACTUAL

Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública

$$d = \left[\left[\left(\frac{AE_1}{AC_1} \right) * PAR_1 * 100 \right] \left[\left(\frac{IE_1}{ATC_1} \right) * PAE_1 * 100 \right] + \right. \\ d = \left[\left[\left(\frac{AE_2}{AC_2} \right) * PAR_2 * 100 \right] \left[\left(\frac{IE_2}{ATC_2} \right) * PAE_1 * 100 \right] + \right. \\ d = \left[\left[\left(\frac{AE_3}{AC_3} \right) * PAR_3 * 100 \right] \left[\left(\frac{IE_3}{ATC_3} \right) * PAE_3 * 100 \right] + \right. \\ d = \left[\left[\left(\frac{AE_4}{AC_4} \right) * PAR_4 * 100 \right] \left[\left(\frac{IE_4}{ATC_4} \right) * PAE_4 * 100 \right] * PEAP \right]$$

Inversión en Proyectos Nacionales Convenidos, en proceso

$$e = \frac{(Z_1 + \dots + Z_{32})}{TNppc} * Pappc$$

PROPUESTA DE FÓRMULA

Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública

$$D = \sum n \left[\left[\frac{AporEfec_i}{AporConv_i} \right] * 100 \right] * PEAP$$

Inversión en Proyectos Nacionales Convenidos, en proceso

$$E = \left[\frac{\left(\frac{Req.Est_{pc}}{Tot.Nac._pc} \right)}{\left(\frac{Tot.Est._ppc}{Tot.Nac._ppc} \right)} \right] * PAppc$$

FÓRMULA ACTUAL

Aplicación de recursos destinados a programas y/o acciones de prevención

$$f = \frac{IPP}{TPP} * Ppp$$

Recursos invertidos por los Municipios en programas y/o acciones de Seguridad Pública

$$g = \frac{IRM}{INRM} * PRM$$

De forma normal, los factores económicos sociales y culturales, así como los históricos y de comercio internacional moldean las diferentes estructuras fiscales de un país a otro (Teresa Tier-Minassian) descartando así la existencia de algún modelo único o ideal, ni una norma uniforme que se haya inspirado en la experiencia práctica en cuanto a la estructura del sistema tributario, asignación de recursos, y sobre todo, las relaciones entre los niveles de gobierno, sin embargo, observaciones recientes de las experiencias mundiales permiten identificar una clara tendencia hacia el avance de la descentralización fiscal directamente ligada al avance en seguridad y democracia en cada región.

Desde el punto de vista económico, ninguna de las experiencias observadas ha demostrado que fue perfectamente concebida y ejecutada, dado que estamos tratando con un proceso esencialmente político en el cual las negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno no proporcionan una solución óptima, específicamente en México, la naturaleza política intrínseca del proceso de descentralización en el federalismo fiscal está estrechamente ligada a la redemocratización del País.

Está claro que debe tenerse cuidado con las generalizaciones peligrosas, la descentralización fiscal no puede reducirse a una simple cuestión de participación y control social, aunque al mismo tiempo no puede ser ignorada, se deben considerar las cuestiones financieras, costos, tecnología, balance y equidad, así

como la calidad de los servicios públicos; pero no hay una solución inmediata para encontrar un equilibrio entre elementos tan diferentes entre si y en algunos casos tan conflictivos.

Desde el punto de vista económico, ninguna de las experiencias observadas ha demostrado que fue perfectamente concebida y ejecutada, esto se debe principalmente a que estamos tratando con un proceso esencialmente político, en el cual las negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno, no proporcionan la solución óptima.

La escuela de la Elección Pública (Public Choice)⁷² ve más allá de la disputa sobre el logro de óptimos paretianos en la asignación de recursos, y trata de poner a debate una cuestión eminentemente política con implicaciones institucionales sociales sumamente importantes, donde se generan dos soluciones de esquina: aquellos inclinados al manejo centralizado de los ingresos nacionales contra los que ponen prioridad en las libertades de los individuos, en un manejo descentralizado del recurso, sin abandonar con ello la idea de solidaridad a nivel nacional. Mientras que un enfoque normativo nos dirá que las funciones gubernamentales ligadas a la función estabilizadora y redistributiva deben estar asignadas al gobierno central.

⁷² La Escuela de la elección Pública es una rama de la Economía que se desarrolló del estudio de la imposición y el gasto público, surgió en los años cincuentas y fue ampliamente conocida cuando su impulsor, el economista James Buchanan, fue galardonado con el Premio Nobel.

Conjuntando ambas, se hace claro que para comenzar el proceso de descentralización y llevarlo a buen término, es de gran prioridad fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales dentro de nuestro País.

En México, la naturaleza política intrínseca del proceso de descentralización está estrechamente ligada a la redemocratización del País, tal vez el principio o idea básica para garantizar un mínimo de efectividad en el proceso de descentralización financiera y fiscal sea el hecho de que no se le comprenda o utilice políticamente como una panacea universal, como la solución mágica a todos los problemas que enfrenta el subdesarrollo y el desequilibrio regional de nuestro País. La seguridad pública, sin embargo, atraviesa por una etapa de frustrante ineficacia de la que los ciudadanos, casi todos, son testigos, víctimas y críticos consistentes, hasta ahora, la ineficiencia en materia de seguridad pública no es vista más que como un asunto de leyes, de corrupciones individuales, de limitaciones materiales o como una fatalidad derivada de la crisis económica que se expone como causa y como impedimento, lo cierto, en esta consideración, es que el problema es mucho más de fondo que esas excusas parciales.

Es innegable que la seguridad pública, como tarea del Estado, tiene que ser vista como uno más de los ámbitos de la administración pública, y no por cierto, el de menor escala, sino todo lo contrario, la administración de un bien tan preciado

como la seguridad pública pasa por ser definitivo en la existencia y constitución de un Estado que pretenda pasar la prueba de su legitimidad política, brindando con eficiencia dicho servicio y cumpliendo a cabalidad dicha responsabilidad.

El personal humano, el factor subjetivo de la seguridad pública son los elementos que integran los cuerpos de seguridad, lo cual nos lleva a los procedimientos de captación, selección, capacitación, observación y estímulos. Seleccionar y contratar elementos para los cuerpos de seguridad pública, revista de suma importancia, pues los elementos de seguridad son aquellos con los que el ciudadano común entra en contacto con la autoridad, y es a través de esa mediación que la sociedad forja su percepción acerca de la eficiencia o ineficiencia de todo aparato de gobierno éstos elementos de seguridad, que pueden ir desde el policía preventivo municipal hasta los magistrados que imparten justicia son el vocero de la eficacia gubernamental, y el espejo en el que se refleja el grado de responsabilidad con la que los gobiernos acometen el cumplimiento de tan elevada función pública.

Llegamos así al tema de los recursos financieros en México, donde periódicamente los presupuestos de egresos de los gobiernos federal y de los Estados presentan rubros cada vez más abultados de peticiones para la seguridad pública y la justicia, no obstante, pocas veces se informa, y por lo tanto se ignora, cómo se ejercen esos recursos, porque al parecer, no se eficientiza el recurso

gastado en seguridad pública, ni la capacitación, ni el equipamiento, entre otros elementos y sobre esto las legislaturas estatales en su caso o el Congreso de la Unión no suelen llamar a cuenta a nadie, de tal manera que parece prevalecer una especie de impunidad financiera, que no corresponde a las exigencias de transparencia ni al deber de la eficacia exigidos en el contexto globalizado, dados los resultados francamente desastrosos evidenciados por la inseguridad pública latente en el país, o por la impunidad de los delincuentes e infractores.

Cuerpos de seguridad vagamente equipados, peor estimulados, sin capacitación suficiente, sin mística sobre la trascendencia de su trabajo, recursos financieros que se vuelven invisibles, vericuetos mil para los delincuentes en las raras ocasiones en que son atrapados, son una invitación al crecimiento de la ola creciente de delincuencia.

Situaciones similares al parecer se lograron abatir en proporciones considerables en los países estudiados al acercar las necesidades locales a los dineros locales con políticas públicas ad-hoc para cada región en particular y transparentando totalmente los procesos al hacer partícipes a las poblaciones

La realidad nos muestra una amplia variedad en la configuración de los sistemas de transferencias dirigidos a la consecución del equilibrio financiero intergubernamental y simultáneamente a un descenso en los índices criminales,

sin embargo, en las soluciones adoptadas es común la consideración conjunta de las posibles repercusiones en los dos aspectos, vertical y horizontal.

En el ejercicio de comparación con los países tomados, poca duda queda que las naciones pueden diferir dramáticamente en los resultados obtenidos a través de procesos descentralizadores correctamente ejecutados mejorando su calidad de gobierno ante sus electores (entendiendo por calidad de gobierno a la forma en que el gobierno provee bienes y servicios públicos que el pueblo demanda a un mínimo costo de impuestos). Un importante grupo de factores que afectan esta calidad es la forma en cómo están estructurados los Estados, esta tesis se ha enfocado en un aspecto de dicha estructura: la descentralización fiscal.

Fisman y Gatti muestran en su trabajo que la descentralización fiscal, como medida de la proporción subnacional en el gasto federal, esta asociada con una percepción menor de la corrupción⁷³, esto demostraría que los recursos se están asignando más eficientemente en un plano de seguridad pública, amarrando la relación entre una mayor descentralización fiscal y una mayor seguridad pública.

Mientras que numerosas naciones en desarrollo a través de mundo están pasando por vastos procesos descentralizadores, entender como afectaran estos a la calidad de gobierno es crucial.

⁷³ Fisman, R., y Gatti, R. (2000). Decentralization and corruption - evidence across countries. *Policy Research Working Paper Series*, 2290. The World Bank, Washington D,C.

Esto llevado al ámbito de la Seguridad Pública y materia tributaria podría implicar, por ejemplo, que los impuestos que gravan bases móviles (como el IVA y otros impuestos al consumo) conseguirían crear a niveles subnacionales arbitrajes regionales no deseados, que implicarían economías de escala importantes y los que persigan fines redistributivos (ISR) corresponden ser asignados al gobierno central.

Recomendaciones

La primera, para que el político gobernante adquiera una clara percepción de la trascendencia que tiene la seguridad pública en el papel que desempeña el Estado en una sociedad, de manera que la simple contratación de una secretaria o un intendente que se ponga al servicio de los cuerpos de seguridad, por no decir ya elementos policiales o de supervisión o comando, la sienta y la adopte como la más seria decisión de estado. Es decir, crear una cultura de seguridad pública que tiene que forjarse en el entendido que ésta es la tarea fundamental de todo Estado Moderno y que justifica en parte el aprovechamiento de los recursos generados por el trabajo de los ciudadanos. Hay que educar al gobernante en esta cultura y es tarea de la administración pública en todos sus niveles.

La segunda, en cuanto a la capacitación de todos los individuos que forman parte de las tareas de seguridad y de las funciones de justicia, que van desde investigar, atrapar, someter a proceso y dictar penas para los delincuentes. Esta es una tarea enorme de educación técnica, pero también y sobre todo, en los valores de lo que

significa la seguridad pública para la legitimación del estado, así como para la justificación de los presupuestos, de los cargos y del simple salario policíaco, la segunda recomendación surge en el sentido en la que la administración pública tiene tareas educativas que desempeñar donde se orientaría a la misma población, para que cada vez más, con mayor exigencia, delate, denuncie y repruebe todo acto de desviación de los actores de la seguridad pública pues un Estado que no garantiza la seguridad pública no puede llamarse tal ni tiene derecho a llamar a los ciudadanos a la observancia de la ley incluso ni al pago de sus impuestos.

Actualmente en México, los cuerpos de seguridad tienen un grave problema de temporalidad en los ayuntamientos municipales, pues los periodos de gobierno, al ser relativamente cortos (3 años) impiden la continuidad en las instituciones, esto significa que, comenzando con los ayuntamientos municipales, no se puede responder a largo plazo por actos de delincuencia ordinaria u organizada, y los perjudicados son los ciudadanos que, de este modo, ven en los elementos de seguridad a entes extraños a su vida y a sus necesidades de protección. Ahí está la clave de una irresponsabilidad social legalmente establecida, las instituciones de seguridad municipal resultan entonces, de un lado inoperantes, y del otro continuamente despojados de atribuciones legales y de recursos materiales, humanos y financieros para cumplir con los requerimientos mínimos de la gente en materia de seguridad.

En el siguiente nivel de gobierno, los Consejos Estatales de Seguridad se relacionan más en procesos administrativos relacionados más con el manejo de enormes presupuestos, pero sin el interés ni la exigencia para cumplir funciones, y en cuanto al Consejo Nacional de Seguridad, ciertamente repite el fenómeno centralizador de dedicarse a administrar y distribuir recursos, pero sin distribuir responsabilidades concretas y mecanismos de sanción para los incumplimientos.

En este sentido, una de las tareas más urgentes es la potenciación de las policías locales, sobre todo en las grandes ciudades, puesto que su mayor proximidad a los ciudadanos las hace más eficientes combatiendo y previniendo los delitos urbanos. Será necesario que puedan actuar como policía judicial en relación, al menos, con los denominados pequeños delitos.

El Sistema de Justicia Mexicano ha mantenido aisladas durante mucho tiempo, las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social, sin advertir la importancia y necesidad de coordinarse para atender conjuntamente el fenómeno de la delincuencia, lo anterior condujo a un grave deterioro de la seguridad pública que en el decenio pasado llegó a niveles alarmantes:

- En 1997 se denunciaron un millón y medio de delitos del fuero común y 74,000 del fuero federal. Los delitos del fuero común representaron el 95% y los del fuero federal el 5 por ciento.
- La delincuencia crecía más rápido que la población y se observaban altos niveles de impunidad e ineficiencia en el ámbito de procuración de justicia.
- Las actividades ilícitas alcanzaron un índice de 15.7 delitos por cada mil habitantes nunca registrado anteriormente.

Aunado a estas cifras existían factores, que limitaban las posibilidades de obtener resultados favorables en el corto plazo en el combate a la delincuencia, entre los que destacaban los siguientes:

- Una sobrepoblación penitenciaria de casi el 12% provocada por el déficit de espacios en cárceles.
- Falta de coordinación entre las instituciones.
- Deficiencias cuantitativas y cualitativas en las instituciones de prevención del delito, procuración y administración de justicia y readaptación social.
- Esfuerzos importantes pero aislados entre corporaciones y entre entidades.
- Ineficiencia, impunidad, corrupción y falta de credibilidad en las instituciones de seguridad pública.

- Descuido, cambios constantes de funcionarios, reformas legales que habían sido rebasadas por los hechos y falta de instrumentos para desarrollar los programas nacionales de seguridad pública.
- Carencia de instrumentos metodológicos que permitieran ofrecer al personal de seguridad pública posibilidades reales para su desarrollo adecuado.
- Ausencia de una política integral para el adiestramiento y capacitación de los encargados de la seguridad pública.
- Falta de homogeneidad e integralidad en los sistemas de información. Sólo se contaba con una desactualizada base de información en materia de policías preventivos.
- Atraso tecnológico y procedimientos administrativos obsoletos.
- Falta de una estructura programático-presupuestal que destinara recursos financieros adecuados con un criterio de integralidad y complementariedad.
- Equipamiento e infraestructura que observaban grandes deterioros y desequilibrios.

Ante esta situación, el Gobierno Federal tiene que encaminar sus esfuerzos a atender de manera prioritaria e integral las crecientes demandas de la sociedad de garantizar el precepto constitucional de proteger al ciudadano en sus personas, sus familias y sus bienes.

México

Astudillo Moya Marcela, La Distribución de los Impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX, Miguel Angel Porrúa, México, 2001,

Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. UNAM, México, 1999.

Bustani, Eduardo. El Régimen Fiscal Mexicano Frente al Tratado de Libre Comercio. ITAM, México, 1992.

Campos, J. Modulo V, Curso Virtual de Gestión Municipal. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. 1998

Colmenares Páramo, David. Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo y el Caso Mexicano. Colegio Nacional de Economistas. México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

COPARMEX, Estudio de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública. México, 2001.

Díaz, M. Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: una Perspectiva teórica. Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm.11, 2002 pp. 387-407. México

Diaz, Sylvia, Transfers in Mexican Fiscal Federalism. University of Wisconsin-Madison. Estados Unidos. 2002

Fernández, A. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, capítulo: Análisis, Evaluación y Propuestas para una Reforma Tributaria, México, ITAM, 2001

Giugale, Marcelo. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, lessons from Mexico, Banco Mundial, 2000.

González Christian. Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America, policy research working paper No. 2869, Banco Mundial, 2002.

H. Congreso de La Unión, Resumen del Paquete Económico-Fiscal aprobado para el Ejercicio Fiscal 2006. México, 2006.

Lüders, Rolf. Estado y Economía en América Latina: por un gobierno efectivo en la época actual. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. CINDE, 1999.

SHCP Federalismo: Evaluación y Retos. Presentación en PowerPoint. 2001

Secretaría de Seguridad Pública. Criterios de asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Diario Oficial de la Federación, 2003.

Tijerina, A. Fortalecimiento de los Ingresos de los Gobiernos Estatales en México. Centro de Análisis y Difusión Económica, México, 1998.

España

Constitución Española, 1978.

García-Milà Teresa, Fiscal Federalism and Regional Integration: lessons from Spain, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. 2003.

Junquera, Raúl. Aspectos Básicos del Sistema Fiscal Español. Documento de trabajo No. 19. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2000.

Lagos Rodríguez, María Gabriela. Una Revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial. Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2001.

Ley Orgánica Española número 2/1986, del 13 de marzo de 1986, disponible en Internet en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.html

Ministerio del Interior de España, Presupuestos Generales del Estado 2006.

Rubio, Oscar. Federalismo Fiscal y Unión Monetaria en Europa", en revista Información Comercial Española, No. 776, Febrero 1999, pp. 145-158

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de España. Presupuestos Generales del Estado 2000, 2001, 2002.

Serra Narcís. Amenazas a la Democracia en el Campo de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Inteligencia: Sugerencias a partir del caso de España. Tercera Asamblea General del Club de Madrid. 2004.

Utrilla de la Hoz, Alfonso. La Experiencia de la Descentralización fiscal en el contexto de la política económica de España. Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid, España, 2002.

Vinuela, Juan . Fiscal Decentralization in Spain, International Monetary Fund, Washington. Estados Unidos, 2001.

Estados Unidos

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). Local Revenue Diversification: Local Sales Taxes. Ed. ACIR. Estados Unidos. 1989. 50 págs.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). Revenue Diversification: State and Local Travel Taxes. ed. ACIR. Estados Unidos. 1994. 36 págs.

Avoletta, James W. Federal tax policy and the States: corporate integration. En: National Tax Journal, Vol. XLVI, N° 3, Septiembre de 1993. pp. 339-397.

Feld, Lars. State and Local Taxation, University of Linz, Austria, 2000.

Fox, William. Decentralization in the United States: Where has the Country Headed?, University of Tennessee, Estados Unidos, 2001.

Herd, Robert. Increasing Efficiency and Reducing Complexity in the Tax System In the United States, Economics Department Working Papers No. 313, OECD, Estados Unidos 2001.

Internal Revenue Service. Data Book 2000.

Krouse-Junk, Gerold y Müller, Regina. Fiscal Descentralización in Selected Industrial Countries. Naciones Unidas, Proyecto regional en Descentralización Fiscal. Santiago de Chile. 1993. 84 Págs.

Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave. Sistema de subvenciones federales a gobiernos locales en EE. UU. En: Trimestre Fiscal. Núm. 52, Año 16. Octubre-Diciembre de 1995. México. Págs. 139-160.

Price Waterhouse. Doing Business in United Sates. Information Guide. ed. Price Waterhouse. EE.UU., 1993.

Rodden, Jonathan. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, Massachusetts Institute of Technology. Estados Unidos, 2001.

U.S. Government. Manual Internal Revenue Service. Washington, D.C. 1994.

Wallin, Bruce. Forces Behind Centralization and Decentralization in the United States, Quebec Provincial Commission on Fiscal Imbalance, Canadá, 2002.

Canadá

Antia, Zahir. Canada's Exchange Rate Regime and North American Economic Integration: The Role of Risk-Sharing Mechanisms, Bank of Canada Working Paper 99-17, 1999.

Aylesworth Thompson Phelan O'brien. Guide to Doing Business in Canada. Canadá, 2001

Canada Privy Council Office. Securing an Open Society: Canada's National Security Policy. Canadá, 2004.

Canadian Centre for Justice Statistics. Feasibility Study on Crime Comparisons Between Canada and the United States. Canadá, 2001.

Coulombe, Serge. Regional Disparities in Canada: Characterization, Trends and Lessons for Economic Policy. Working Paper 18, University of Ottawa. 1997.

Department of Finance Canada. Fiscal Reference Tables, Octubre 1996.

Dyck, Rand. Provincial Politics in Canada. Ed. Prentice-Hall, Ontario, Canadá, 1991.

Mancera. Sistemas Impositivos: Canadá, Estados Unidos, México: Estudio Comparativo, México, 1992

Riggs, A.R. Federalism in Peril: National Unity, Individualism, Free Markets and the Emerging Global Economy, Fraser Institute, British Columbia, 1992.

Sproule-Jones, Mark. Governments at Work. Canadian Parliamentary Federalism and its Public Policy Effects, University of Toronto, Canadá, 1993.

Suppanz, Hannes. Canada Changes to the Tax System. En Revista: The OECD Observer, No. 209 Diciembre 1997/Enero 1998.

Solicitor General of Canada. Integrated Justice Information Action Plan 1999-2004. Canadá 1999.

Tratados en Materia Tributaria con Canadá. México, Themis, 1994.

UNAM. Canadá en Transición. México, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

Vigneault, Marianne. The Interaction of Federal and Provincial Taxes on Businesses. Working Paper 96-11, Queens University. Canadá 1996.

General

Asensio, Miguel Ángel. Una nota sobre la Dimensión Fiscal de la Descentralización. Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. Argentina 2001.

CIA, The World Factbook, Canadá, 2006. disponible en internet en <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ca.html>

CIA, The World Factbook, España, 2006. disponible en internet en <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sp.html>

Diccionario de la Lengua Española, 2005. Espasa-Calpe. S.A. Madrid.

Ebel, Robert. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. Quebec Commission on Fiscal Imbalance. Canadá, 2001.

Garrett, G. and J. Rodden, Globalization and fiscal decentralization, en: Governance in a global economy: political authority in transition, Princeton and Oxford, Estados Unidos, 2003.

Hobbes, Thomas. El Leviatán, Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Hueglin, Thomas. Federalism and globalization. Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. Argentina, 2001.

International Monetary Found. Government Finance Statistics Yearbook 2001

Ma, Jun. Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia), World Bank. Estados Unidos, 1997.

Lagos R. Gabriela. Una revisión de la Literatura del Federalismo fiscal. Notas sobre la equidad Interterritorial. Universidad de Castilla-La Mancha. España. 1997.

Lin Zhengxi. Taxes Internationally Perspectives, en Revista: Statistics Canada, Catalogo No. 75-001-XPE, Otoño del 2000.

McLure, Charles. El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional. Instituto de Estudios Superiores en Administración. Venezuela, 1999.

McDermott, Gerald. La Reinención del Federalismo: Governance de los Experimentos Institucionales Descentralizados en América Latina. Banco Mundial, 2000.

Mello, Luiz. Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies: The case of Moldova. Fondo Monetario Internacional. 1999.

Meritano Corrales, Sergio. Economic Analysis on a New Federalism, Mexican Association of *Law and Economics in Mexico*. Law and Economics Working Series Papers of Law and Economics, no. 17. 1996.

OECD, Revenue Statistics 1965-2000. Ed. 2001.

OECD Economic Surveys. 2000.

OECD Economic Survey of Mexico, 2002.

Piffano, Horacio. Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina. Consejo Empresarial Argentino, Argentina, 1999.

Porto, Alejandro. Modelos de Federalismo Fiscal. Universidad Nacional de la Plata, Argentina, 2001.

Rodden, Jonathan. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. MIT, Estados Unidos. 2002.

Rodden, Jonathan. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. MIT. Estados Unidos, 2001.

Seidel, Bernhard. Fiscal Federalism and financial Resources for Regional Development – Co-operative and Competitive Models. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Alemania. 2000.

Shah, Anwar. Fiscal Federalism and Economic Governance: For better or for Worse?. World Bank, 1997.

Shahid, B. Más Allá del Centro: la Descentralización del Estado. Banco Mundial, 1999.

Enid Slack. Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas, World Bank Institute, Estados Unidos, 2001.

Smoke, Robert. Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice. MIT, Estados Unidos, 1999.

Stein, Ernesto. Fiscal Decentralization en Government Size in Latin America. Journal of Applied Economics, Vol. II, No. 2 (nov1999) pp. 357-391.

Tanzi, V. Taxation in Latin America in the Last Decade. Stanford University, CA, Estados Unidos, 2000.

Thiessen, Ulrich. Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Alemania, 2000.

World Development Report 1999/2000.

Yilmaz, Serdar. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. George Mason University, Estados Unidos, 1999.

Seguridad Pública y Crimen

Bancomer. Seguridad Pública. Serie Propuestas No. 18, Diciembre 2001.

Barclay, G. International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2000. RDS Communications & Development Unit. Home Office, Issue 05/02, Reino Unido. 2002.

Barclay, G. International Comparisons of Criminal Justice Statistics 1998. Issue 04/00. 2000.

Becker, Gary S. The Economics of Crime. Estados Unidos, 1995.

Boletín del Instituto de Estudios de Seguridad y Policía. Núm. 10, Mayo 2002. España.

Boyland, Richard. Fiscal Federalism and the War on Drugs. American Law & Economics Association Annual Meetings, Paper 3. Estados Unidos, 2004.

The Controlled Drugs and Substances Act. 1996, Gobierno Canadiense, 1996.

Constitución de los Estados Unidos de América, 2005.

Council of Europe. European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics. Europa. 1999.

Delgado, Leticia. La cooperación Policial en la UE. Universidad de Granada, 2001. España.

Diario Oficial de la Federación. Criterios de asignación para la distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal. México, 29 enero de 2001.

Dirección General de la Policía en España, Evolución de la Criminalidad en España años 1980-1998. España, 1999

Encuesta Nacional sobre la Inseguridad Pública: Incidencia Delictiva. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. México, 2002.

Fajnzylber, Pablo. Determinantes del Crimen en América Latina y el Mundo. Banco Mundial, Estudios para América Latina y el Caribe, 1998.

F.B.I., Summary and Interpretation of Crime in the United States, 1999.

F.B.I. Crime in the United States. Uniform Crime Reports 2000. Estados Unidos 2001.

F.B.I. Uniform Crime Reports. Enero-Diciembre 2001. Estados Unidos, 2002.

Fisman Raymond y Gatti Roberta. Decentralization and Corruption: Evidence from U.S Federal transfer programs, *Public Choice* 113: 25–35, *Holanda*, 2002.

Fisman, Raymond y Gatti Roberta. Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence. Banco Mundial, Estados Unidos, 1999

Griffiths. Understanding the Canadian Criminal Justice System, Canadá, 1993.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. Primera Encuesta Nacional sobre la Inseguridad Pública en las Entidades Federativas. México, 2002.

Lederman, Daniel. Ciencia, Investigación y Políticas Públicas: El curioso caso del crimen y la violencia en América Latina. Ed. Banco Mundial, México, 2000.

O'Connor, T. 1994, Police Structure and Organization. En *MegaLinks de Justicia Criminal*. Tomado de internet, disponible en <http://www.apsu.edu/oconnort/polstruct.htm>

Organización de Estados Americanos (OEA), Declaración Sobre Seguridad en las Américas, 2003, documento disponible en Internet en http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

Organización de las Naciones Unidas, Eighth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2001 – 2002. Publicado en 2005.

Standing Committee on Justice and the Solicitor General. Crime Prevention in Canada: Toward a National Strategy. Ottawa, Canadá, 1993.

Statistics Canada. A graphical Overview of Crime and the Administration of Justice in Canada. Canadá, 1997.

Statistics Canada. Crime Statistics. Canadá 1999.

US. Department of Justice. Crime and Justice Atlas. Estados Unidos, 2000.

U.S. Department of Justice. Crime and Justice Atlas 2001 actualización.

U.S. Department of Justice., Cross-National Studies in Crime and Justice, September 2004,

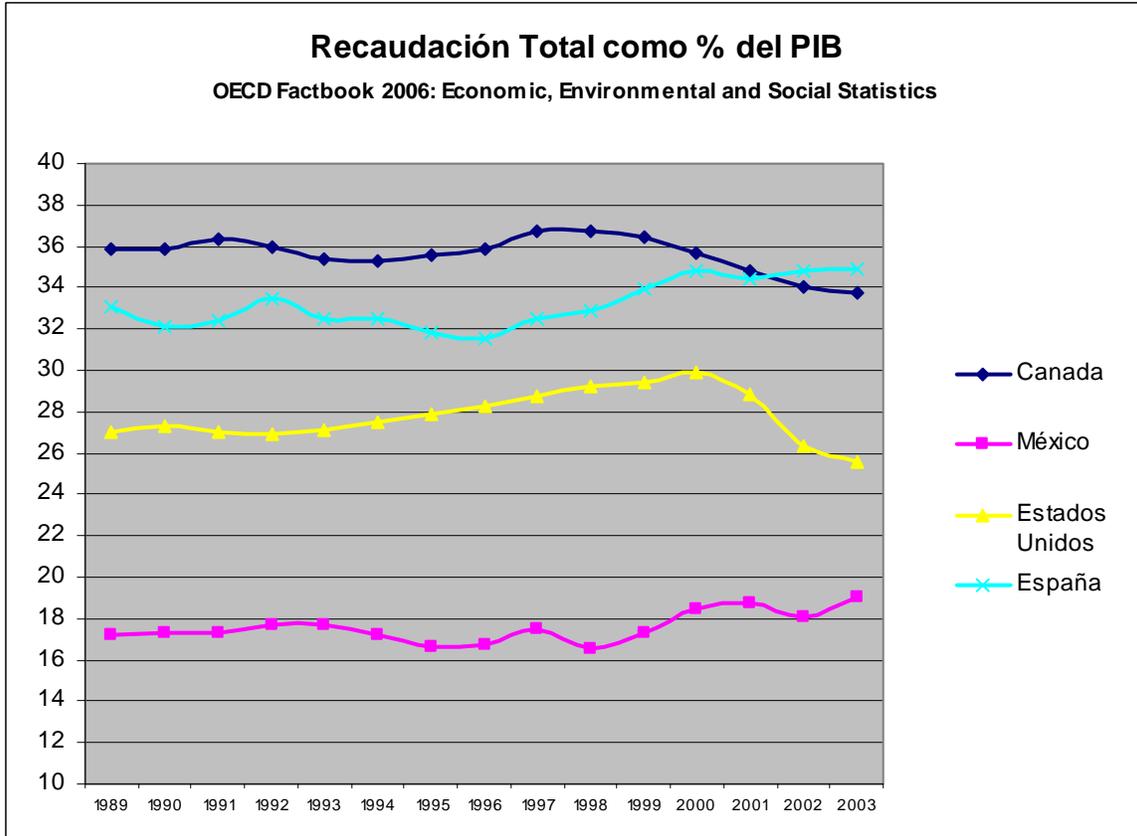
U.S. Department of Justice, PSN in Practice II, 2006.

Vargas Casillas, Leticia A. Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (coordinadores), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, 141.

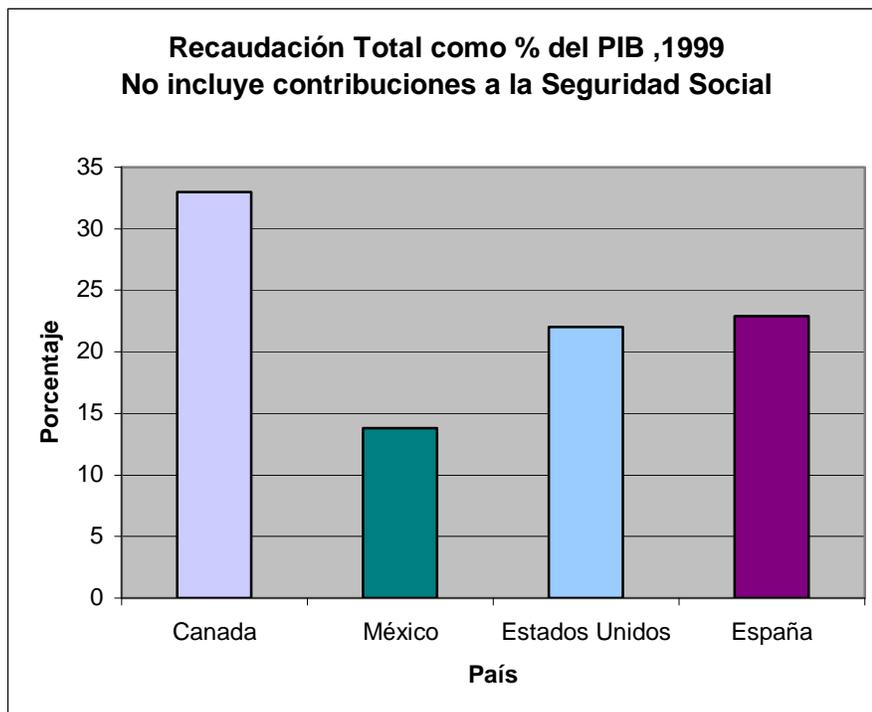
Walmsley, Roy. World Prison Population List. Ed. Home Office, London, UK. 2002.

Weiss Alexander, Informal Information Sharing Among Police Agencies, U.S. Department of Justice, December 1998.

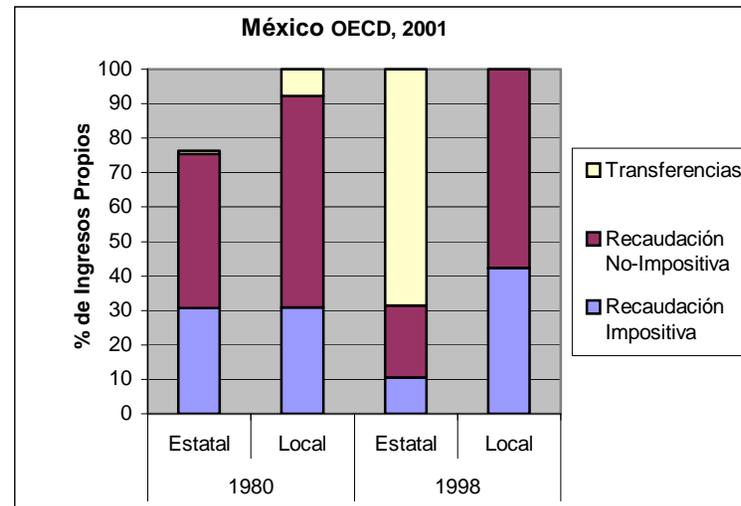
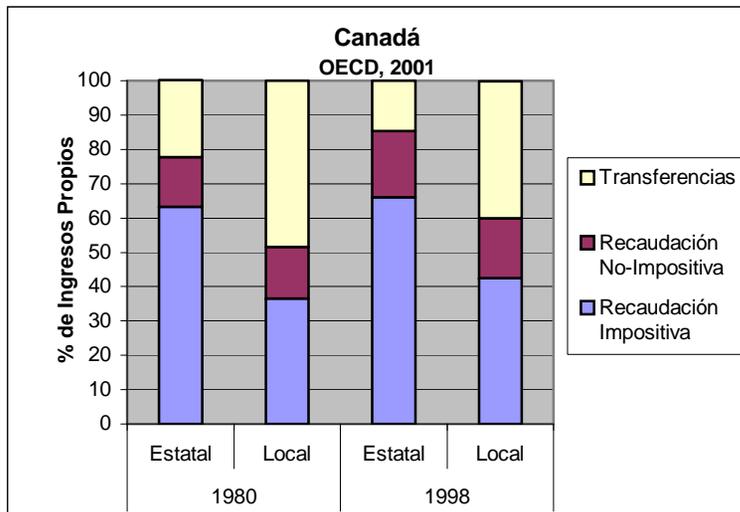
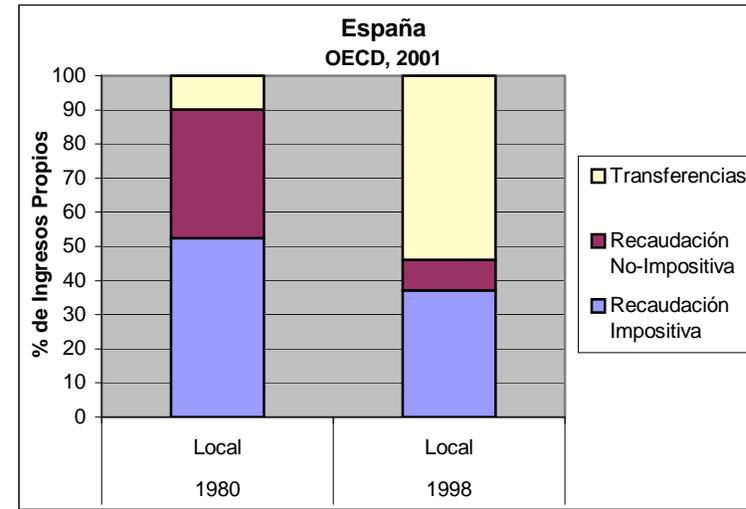
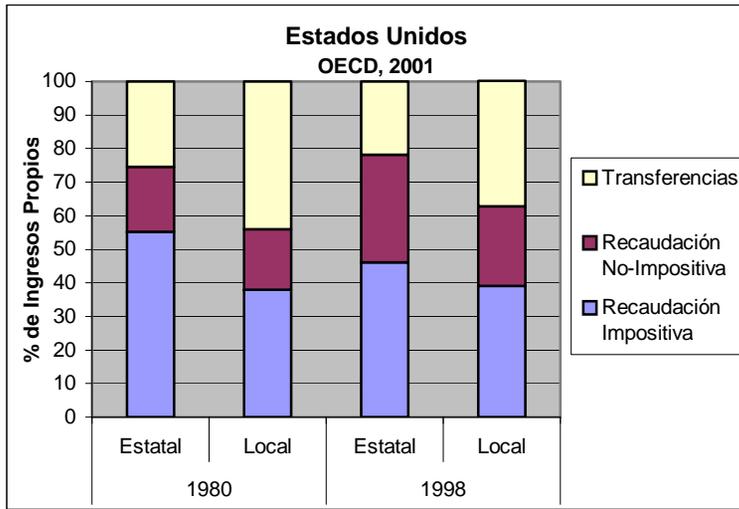
Wells L. Gary. From the Lab to de Police Station, a Successful Application of Eyewitness Research. American Psychological Association, 2000. USA



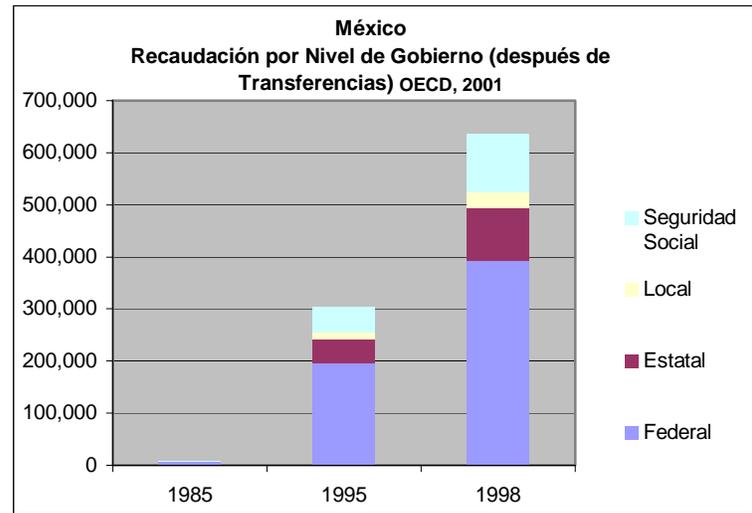
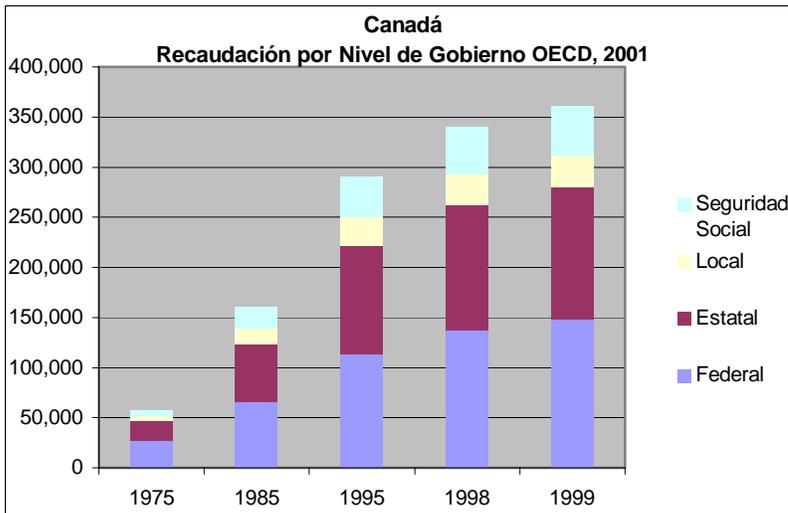
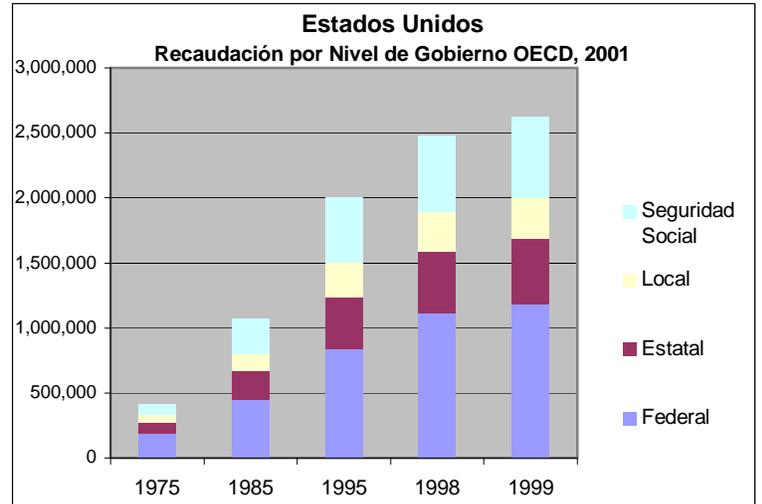
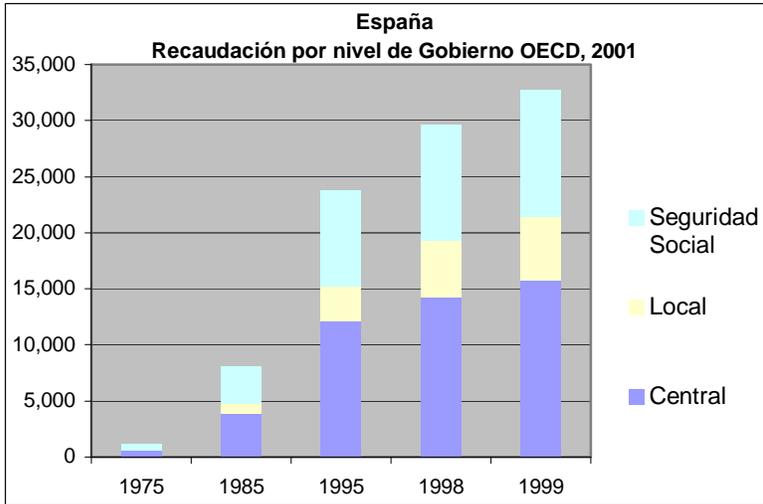
La apreciación en cuanto a este cuadro es que la tendencia de México en la recaudación en cuanto al porcentaje del PIB es negativa, es decir, se está recaudando menos, en cambio en los otros países estudiados es claramente positiva



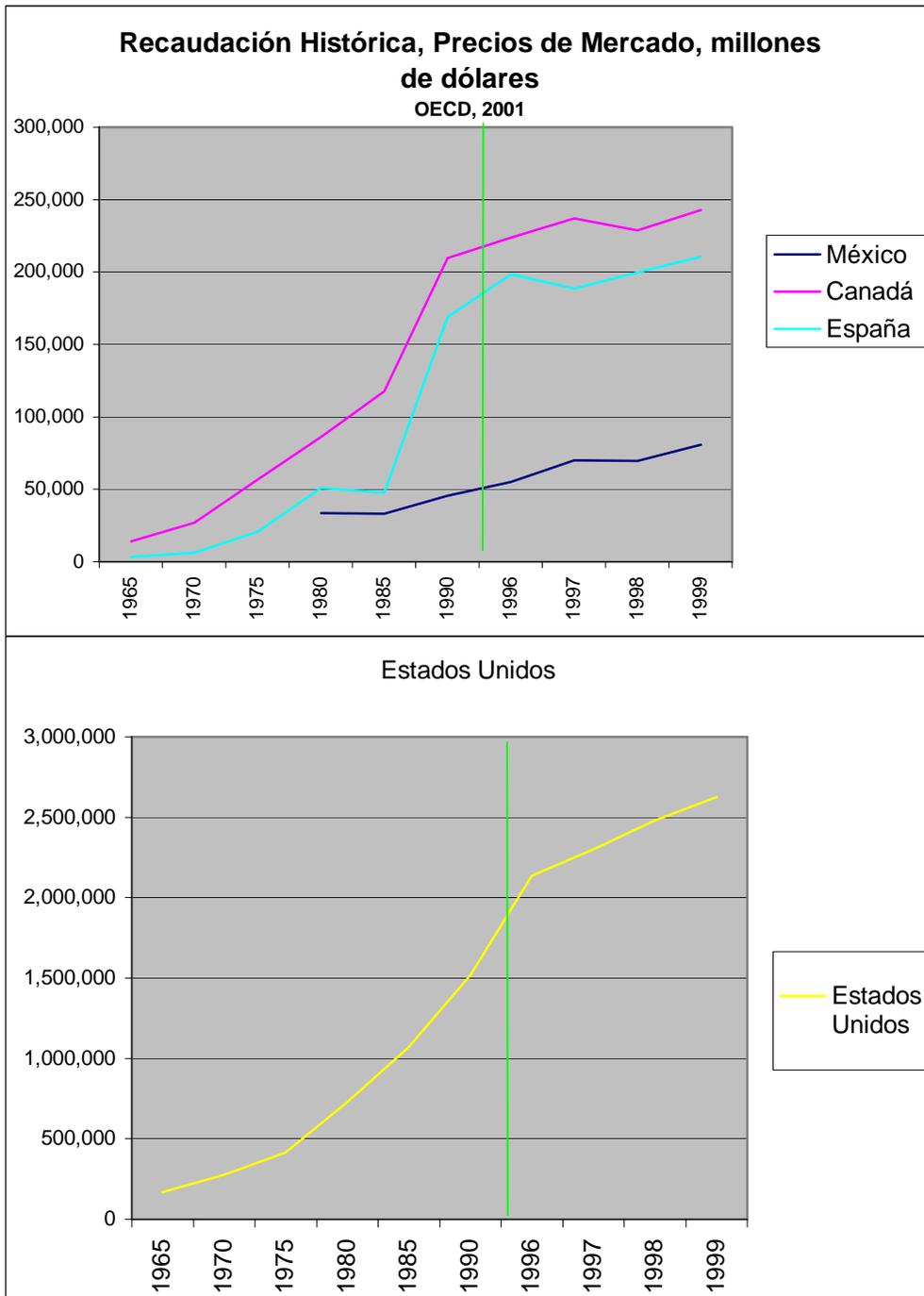
Recaudación Total de los Gobiernos Locales



Recaudación subnacional

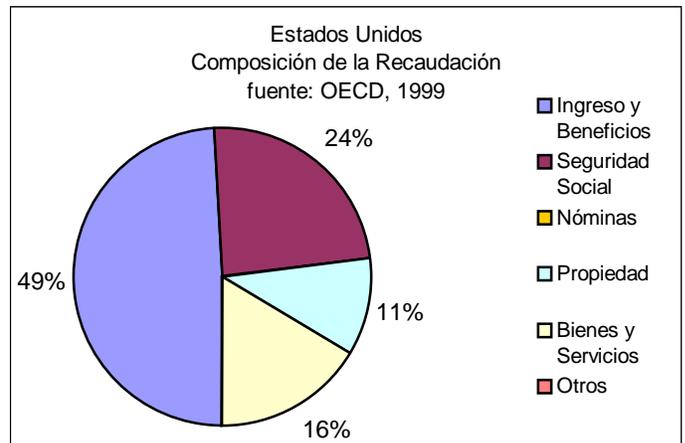
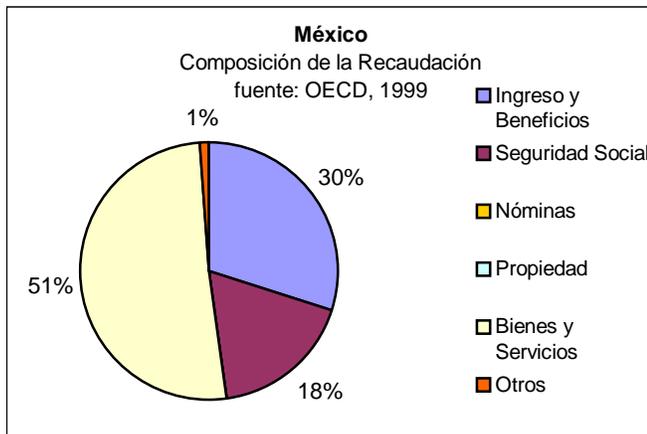
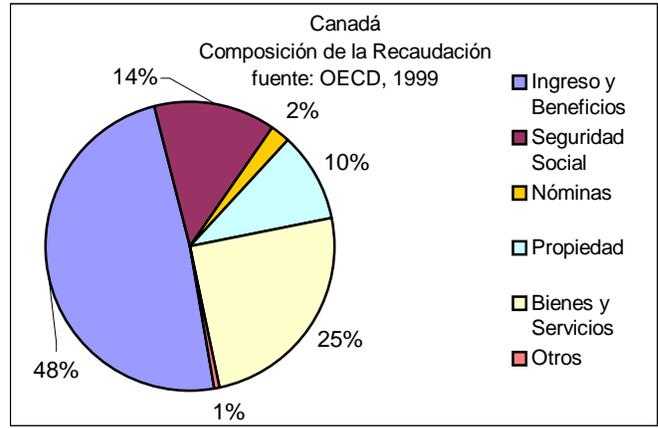
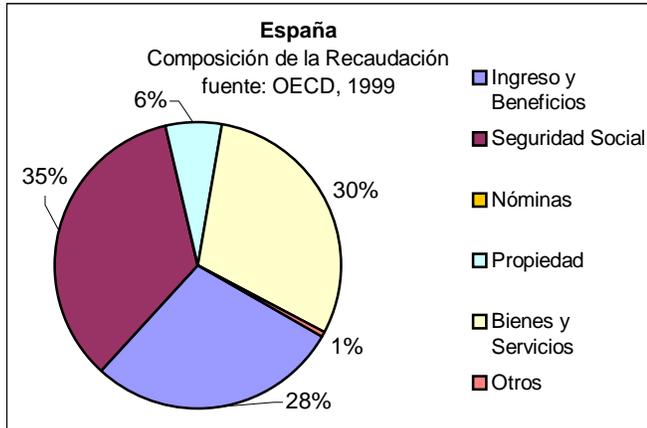


Recaudación histórica millones de dólares

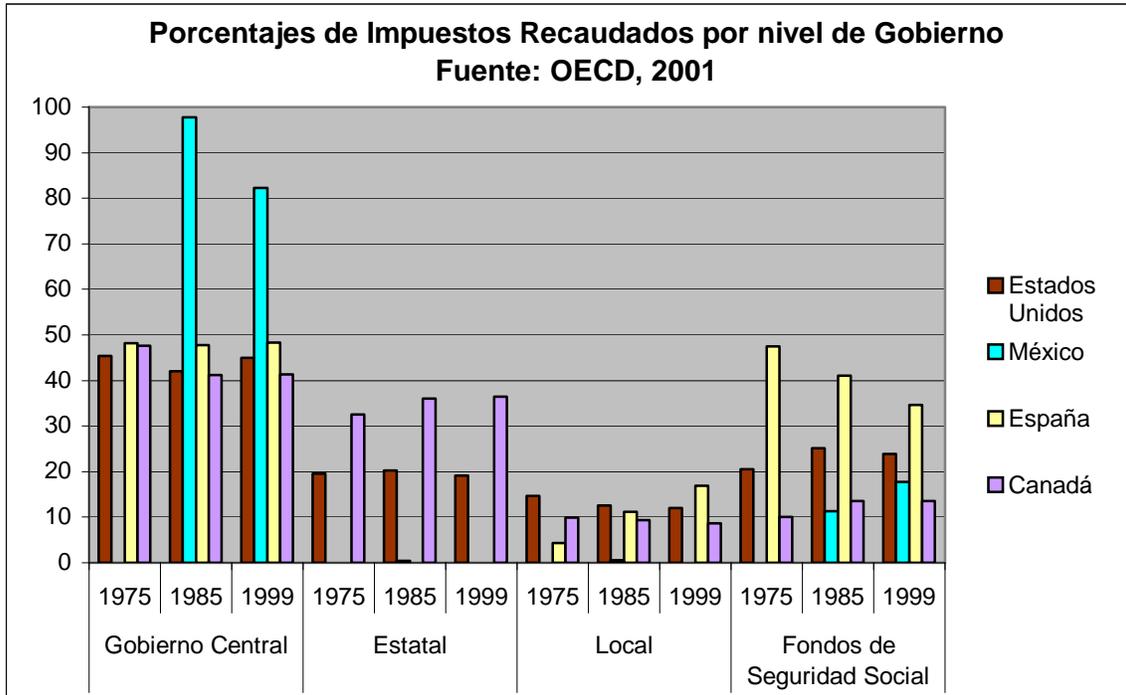


En España y Canadá hubo un *boom* recaudatorio en 1985, triplicando los ingresos por recaudación en España y en Canadá el doble

Recaudación del los principales impuestos como Porcentaje de la Recaudación Total 1999

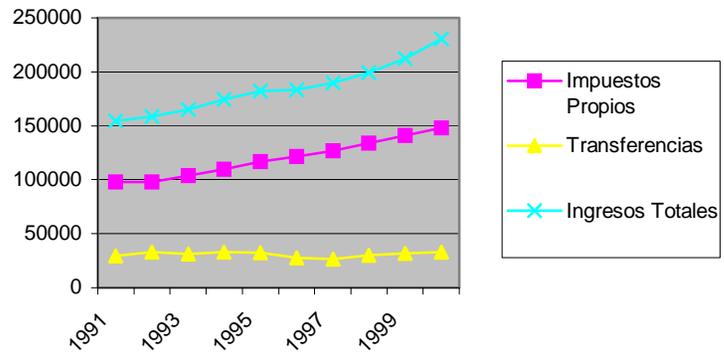


Porcentajes de Impuestos por nivel de gobierno



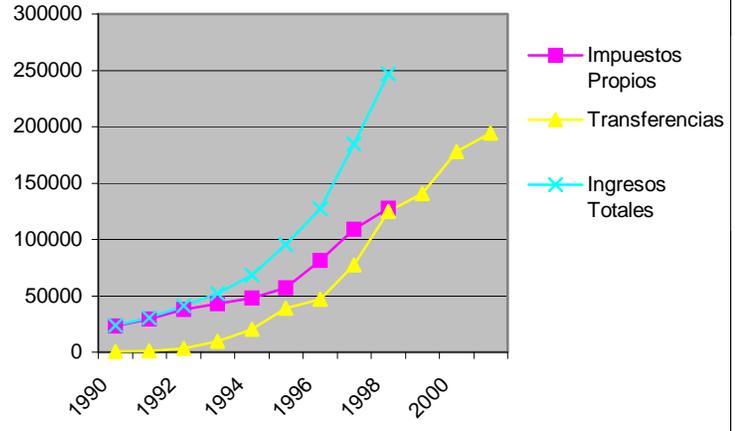
Canada Composición de los Ingresos de los Gobiernos Locales

fuelle:
millones de dólares canadienses



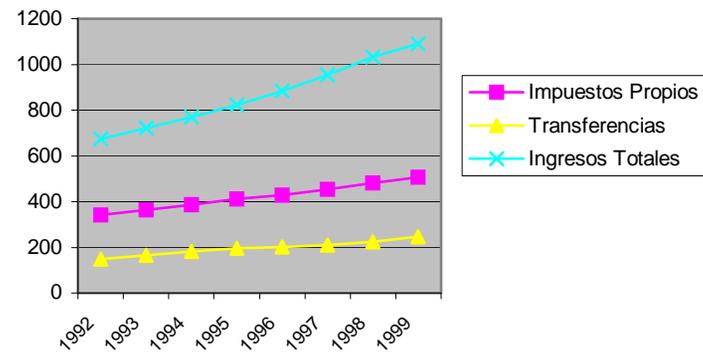
México, Composición de los Ingresos de los Gobiernos Locales

fuelle:



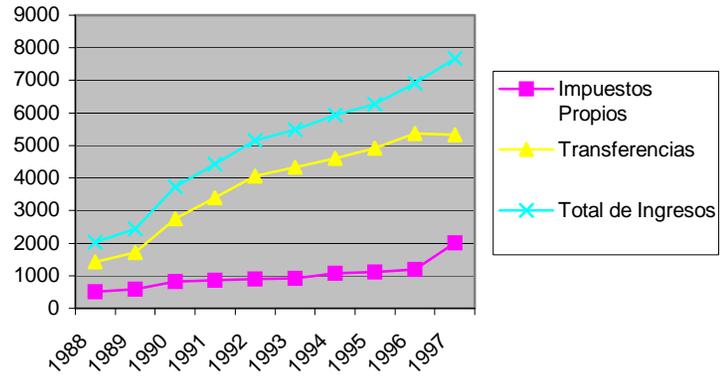
Estados Unidos Composición de los Ingresos de los Gobiernos Locales

fuelle:
Miles de millones de US dólares



España Composición de los Ingresos de los Gobiernos Locales

fuelle:
millones de pesetas



Comparación internacional de Carga Fiscal

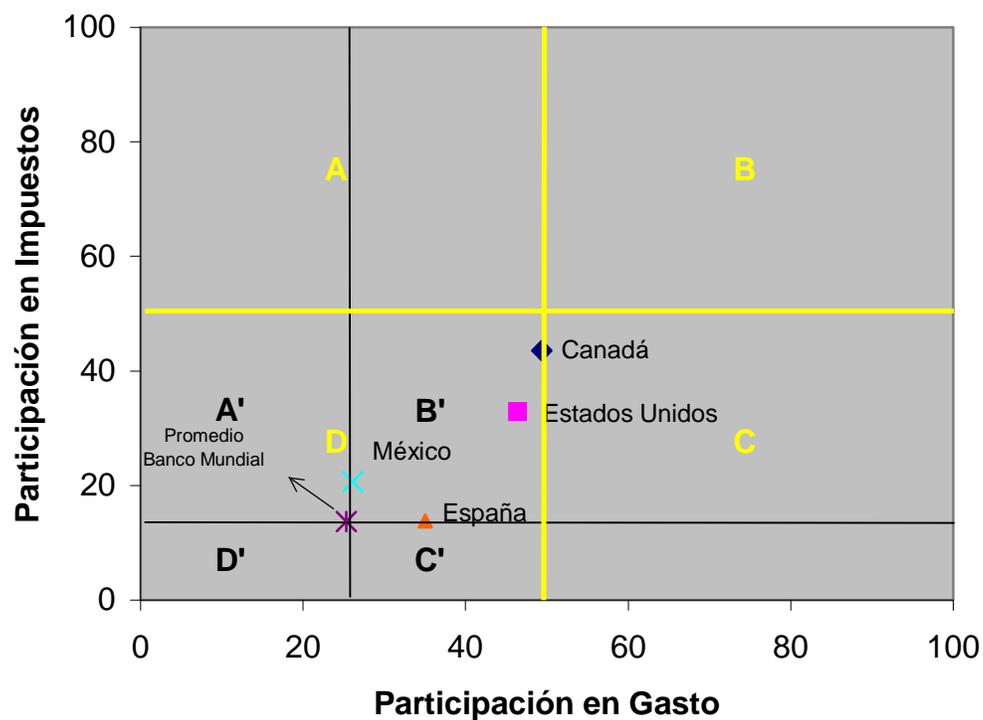
	Estructura tributaria en 1996/97				
	Ingresos tributarios totales (%del PIB)	Impuestos al Ingreso	Contribuciones para Seguridad Social	Impuestos a Bienes y Servicios	Otros Impuestos
Canadá	36.8	46.6	16.0	24.9	12.5
España	33.7	28.9	31.1	29.2	10.8
Estados Unidos	28.5	47.2	23.5	17.2	12.2
México*	18.1	28.4	11.4	31.9	28.3

*Incluye rentas petroleras en otros impuestos

Esquema de Descentralización en Países

Observados

Fuente: World Bank, 2000

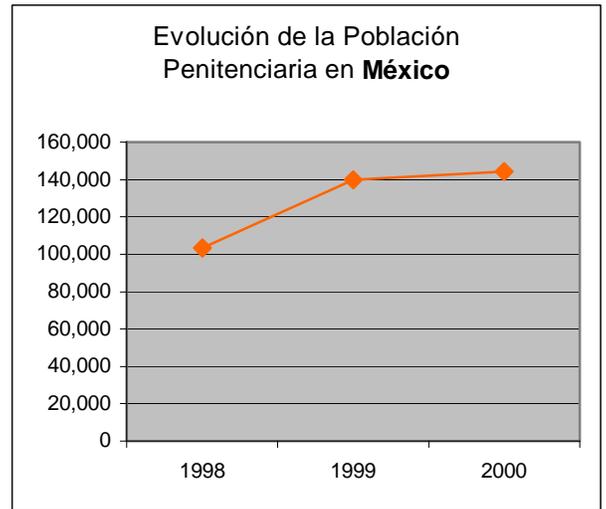
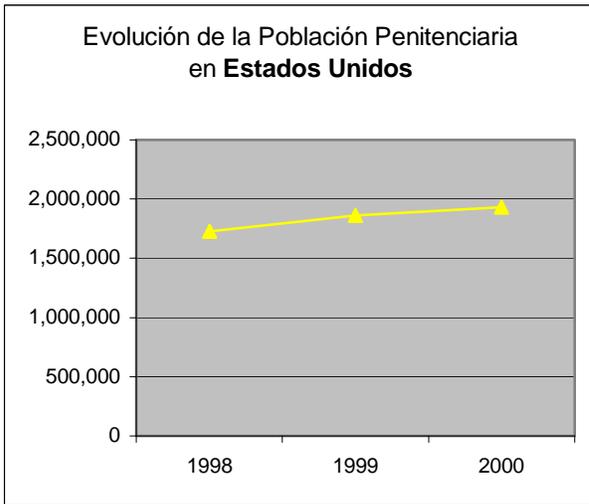
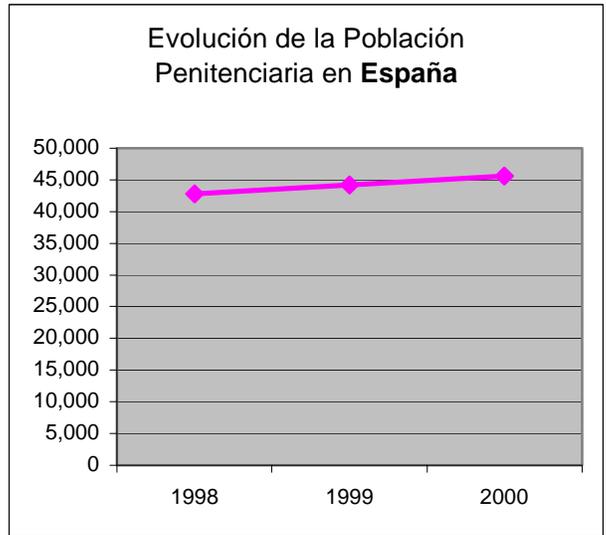
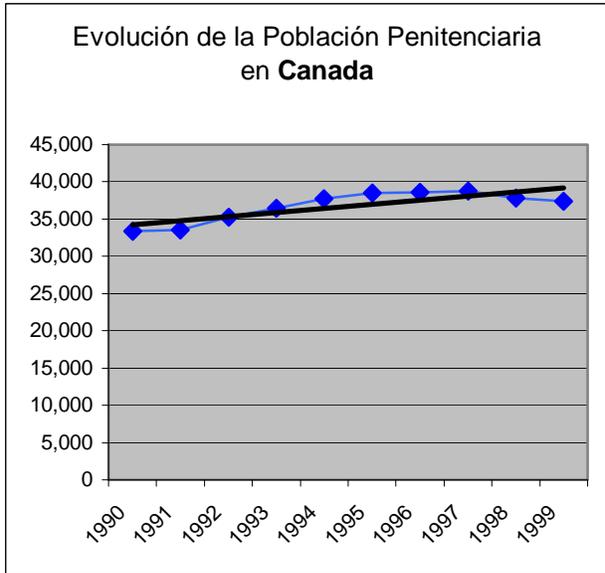


El significado de los distintos cuadrantes es muy indicativo, el cuadrante A comprende una alta descentralización de recursos. El B muestra una descentralización bilateral o ideal, involucrando tanto a recursos como roles competenciales. El C, muestra al igual que el A un caso asimétrico e incompleto, con recursos centralizados y gastos descentralizados, El cuadrante D, marca una centralización tanto de gasto como de ingresos.

Una observación detallada, permite apreciar la dificultad de encontrar descentralizaciones simétricas.

Considerando el promedio simple de los coeficientes de descentralización de impuestos y gastos, se concluye en un nivel que confirma una previsible mayor profundidad en la descentralización de funciones que en la correspondiente a los recursos

Los cuadrantes A', B', C' y D', son simplemente el ajuste realizado tomando en cuenta la media de los países de la OECD



La población penal en un país refleja: La tasa de crimen, hasta donde los crímenes se aclararon, por ejemplo. Una alta población penitenciaria per capita reflejara, en parte, las largas sentencias impuestas en los países

Tasa de Población Penitenciaria (por cada 100,000 hab.) 2001

