

00483
2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN
DOCTORADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
ORIENTACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

FEDERALISMO FISCAL: UNA REFERENCIA AL ESTADO DE
AGUASCALIENTES 1980 - 2000

T E S I S D O C T O R A L
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MTRO. MANUEL DIAZ FLORES

COMITE TUTORAL:

DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA (Tutor Principal)
DRA. ALEJANDRA CABELLO ROSALES
DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

A mis hijos

*José Manuel, Sofía Guadalupe y Julia,
por ser mi principal motivación para salir adelante.*

A mi compañera de toda la vida,

*Ana Margarita,
por su invaluable apoyo y comprensión.*

Agradecimientos

La realización de este trabajo de investigación, aunque es exclusivamente responsabilidad de su autor, no hubiera sido posible sin la colaboración de un gran número de personas e instituciones.

En primer lugar, quiero agradecer a mi Comité Tutoral que coordinado por mi directora de tesis, la Dra. Marcela Astudillo Moya, me asistió con sus comentarios durante los tres años del doctorado. Gracias a la Dra. Marcela por permitirme expresar mis ideas libremente y orientarme con sus ciertas observaciones. A la Dra. Alejandra Cabello Rosales y al Dr. Francisco Patiño Ortiz por su amplia disposición y compromiso con el trabajo tutorial.

Mucho agradezco los comentarios de mis lectores del borrador final como el Dr. Enrique Cabrero Mendoza, la Dra. Arma Manrique Campos, el Dr. José Ma. Calderón Rodríguez, el Dr. Javier Delgadillo Macías y el Dr. Nicolás Pineda Pablos.

Así también, el Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, permitió el marco adecuado para que este esfuerzo colectivo se concretara. En los Coloquios de Doctorantes mi Comité Tutoral expresó su opinión sobre los avances de la Tesis que fui presentando cada semestre con el apoyo de los Seminarios y las Conferencias, así como del extenso acervo bibliográfico disponible.

La dedicación de tiempo completo que demanda el Programa de Doctorado no hubiera sido posible sin la ayuda económica del CONACYT y la licencia académica que me otorgó la Universidad Autónoma de Aguascalientes en coordinación con PROMEP, durante el tiempo del doctorado. Mi agradecimiento por su confianza y compromiso con la capacitación de sus académicos.

Finalmente, en este trabajo fue muy importante la buena disposición y respuesta oportuna de la Dirección General de Estadísticas Económicas del INEGI, para actualizar las series estadísticas de las finanzas estatales y municipales.

A todos mi agradecimiento y reconocimiento por su compromiso con su labor profesional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3

INDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I:	15
EL FEDERALISMO FISCAL Y LOS GOBIERNOS FEDERALES	15
1.1. El Nuevo contexto del federalismo fiscal	15
1.2. El Papel del sector público en un Estado federal	21
1.2.1. Fallas de eficiencia económica	21
1.2.2. Fallas de equidad social	25
1.2.3. La eficiencia y la equidad en un Estado Federal	27
1.3.- La teoría del federalismo fiscal	30
1.3.1. Federalismo fiscal	30
1.3.2. Asignación de funciones por nivel de gobierno(centralización Descentralización)	33
1.3.3. Esquema fiscal	47
1.4. Alternativas de financiamiento en un gobierno federal	48
1.4.1. Subvenciones y transferencias	48
1.4.2. La participación en ingresos	52
1.5. Descentralización y modernización administrativa	56
1.5.1 La descentralización: Lecciones recientes	56
1.5.2 La modernización administrativa: Gestión financiera	62
CAPITULO II:	69
LA COORDINACIÓN FISCAL EN MEXICO	69
2.1. Primera etapa: las Constituciones de 1824, 1857 y 1917	69
2.2. Segunda etapa: las Convenciones Nacionales Fiscales 1925, 1933 y 1947	72
2.3. Tercera etapa: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	76
2.3.1. El sistema de participaciones federales	78
2.3.2. Transferencias condicionadas a los Estados	86
2.3.3. La colaboración administrativa	87
CAPITULO III:	93
COORDINACION FISCAL Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y LA FEDERACION	93
3.1. Delimitación de competencias en materia fiscal	93
3.2. Ingresos públicos y competencias del estado de Aguascalientes en materia fiscal	98

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.1.	Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación fiscal	98
3.2.2.	Convenios de colaboración administrativa	100
3.3.	Gasto público y competencias del estado de Aguascalientes en materia fiscal	103
3.4.	Marco normativo de las finanzas públicas del Estado de Aguascalientes	110
CAPITULO IV: LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000		117
4.1.	Contexto del desempeño socioeconómico y político del Estado de Aguascalientes	118
4.2.	Evolución de los ingresos públicos del estado de Aguascalientes	137
4.3.	Evolución del gasto público del estado de Aguascalientes	148
CAPITULO V: COORDINACION FISCAL Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS 1980-2000		155
5.1.	Ingresos públicos y competencias de los municipios del estado de Aguascalientes en materia fiscal	155
5.1.1.	El artículo 115 constitucional y sus reformas	155
5.1.2.	La ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes	161
5.1.3.	El Presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes	161
5.1.4.	Acuerdos para la distribución de los recursos de los fondos Municipales	165
5.2.	Gasto público y competencias de los municipios del Estado de Aguascalientes en materia fiscal	164
5.3.	Marco normativo de las finanzas publicas de los municipios del Estado de Aguascalientes	166
CAPITULO VI: LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000		170
6.1.	Contexto del desempeño socioeconómico y político de los municipios del Estado de Aguascalientes	170
6.2.	Evolución de los ingresos públicos de los municipios del Estado de Aguascalientes	178
6.3.	Evolución del gasto público de los municipios del Estado de Aguascalientes	192

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

CAPITULO VII:	198
IIACIA UN SISTEMA DE COORDINACIÓN HACENDARIA CON AUTONOMIA FINANCIERA Y RESPONSABILIDAD FISCAL	198
7.1. El Diagnóstico	199
7.2. Marco general de la propuesta	203
7.2.1 Antecedentes de la coordinación impositiva en México	203
7.2.2 Las transferencias condicionadas (Ramo 33: Fondos de aportaciones Federales)	207
7.2.3 Incentivos por colaboración administrativa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	209
7.2.4. Los ingresos tributarios de México	210
7.2.5. La calificación de las Finanzas Públicas	214
7.3. Contenido de la propuesta	219
7.3.1 Un marco de referencia	219
7.3.2.1.Los impuestos compartidos: una alternativa para fortalecer los ingresos estatales y municipales fomentando la responsabilidad fiscal	223
7.4. Simulación de escenarios e implicaciones de la propuesta	233
7.4.1. La metodología	233
7.4.2. Escenario pesimista sin crecimiento del PIB estatal	237
7.4.3. Escenario conservador: Crecimiento del PIB estatal del 2%	238
7.4.4. Escenario optimista: Crecimiento del PIB estatal del 4%	240
7.5. Modernización administrativa: medición del desempeño hacendario municipal en Aguascalientes	242
7.5.1. Medición del desempeño hacendario municipal desde la perspectiva de sus ingresos	243
7.5.2. Medición del desempeño hacendario municipal desde la perspectiva de su gasto	245
CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	250
Conclusiones	265
Recomendaciones	270
BIBLIOGRAFIA	272
ANEXOS	289

INTRODUCCION

El trabajo de tesis que a continuación se presenta es el resultado de un conjunto de actividades académicas que integran el Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales las cuales están organizadas en torno a un protocolo de investigación inicial que se va adecuando a los requerimientos y naturaleza propia del problema investigado. La presente versión, incorpora los ajustes sugeridos por el Comité Tutorial en el transcurso de la investigación, así como las recomendaciones de los lectores de los borradores finales de la tesis.

El objeto de estudio de esta investigación, tiene que ver con dos deficiencias importantes del federalismo fiscal mexicano: la dependencia financiera de estados y municipios respecto del gobierno federal, así como un marcado desinterés por incrementar sus ingresos propios. La selección del tema, además de una motivación personal por haber participado en investigaciones anteriores sobre las finanzas públicas estatales y municipales, obedece a la importancia misma que esta problemática tiene en las prioridades de la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Adicionalmente, en el contexto actual, el proceso de globalización está provocando paradójicamente el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales ya que promueve su participación en actividades locales y regionales derivadas de los acuerdos comerciales firmados entre países. Sin embargo, una de las constantes del federalismo fiscal latinoamericano es precisamente la presencia de gobiernos débiles en el ámbito local en contraste con administraciones centrales fuertes. En este sentido los procesos de descentralización en los países atrasados se pueden considerar como un factor importante para impulsar su desarrollo.

Los antecedentes y las causas que le dan origen al problema investigado aunque son muy antiguas, tienen su referencia más inmediata en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige desde 1980 las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno que conforman el Sistema Federal Mexicano.

Este Sistema es el resultado de un largo proceso caracterizado por la ausencia de una clara delimitación de competencias tributarias entre la federación y las entidades federativas. Dentro de este marco normativo se buscó desde la Época Independiente con la Constitución Política de 1824, que cada una de las partes integrantes del Pacto Federal lograra su soberanía en su régimen interior, así como su autonomía financiera evitando el sometimiento de un

nivel de gobierno respecto a las potestades tributarias del otro. Sin embargo, la necesidad de una armonización fiscal como condición indispensable en el diseño de un sistema fiscal más equitativo y promotor del desarrollo económico demandado por la situación del país, provocó que la lista de impuestos exclusivos de la federación, se fuera ampliando cada vez más en detrimento de las potestades tributarias de estados y municipios. Este proceso de apropiación y concentración de las atribuciones fiscales más importantes por parte del gobierno central, ocasionó que la autosuficiencia económica de las entidades federativas que en un tiempo fue capaz de subsidiar a la federación, se transformara en una marcada dependencia financiera caracterizada por una casi nula generación de recursos propios. El control actual del gobierno central sobre las fuentes de ingresos más dinámicas, reduce de manera importante las alternativas que estos ámbitos de gobierno tienen para aspirar a una mayor autonomía.

En contraste y para compensar los recursos que las entidades federativas y sus municipios dejaron de percibir por concepto de impuestos locales, debido a su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se creó el Sistema de Participaciones que más tarde se convirtió en su columna vertebral.

Sin embargo, a pesar de las diversas modificaciones a la fórmula mediante la cual se determinan los coeficientes de participación, las finanzas públicas de los estados son ahora más frágiles y dependientes de la recaudación federal que antes de la suspensión o derogación de los impuestos estatales y municipales más importantes.

Algunos de los rasgos característicos que reflejan el agotamiento o fragilidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se refieren a los siguientes aspectos que ya son parte del federalismo fiscal mexicano: un alto grado de centralización fiscal que ha transformado la coordinación en subordinación de estados y municipios a la federación; la vulnerabilidad de las finanzas públicas provocada por una fuerte dependencia respecto de los ingresos petroleros y un nivel cada vez menor de recaudación fiscal; la centralización de los impuestos más dinámicos como el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta; la falta de transparencia en las Transferencias o Fondos de Aportaciones Federales en donde los aspectos políticos juegan un papel preponderante y las experiencias de descentralización se han limitado en sentido estricto a casos aislados de desconcentración. La combinación de estos factores, han contribuido de manera importante a generar inercias negativas en los gobiernos estatales y municipales sobre todo en materia de recaudación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

además del evidente deterioro de su infraestructura administrativa y de la falta de capacitación de su personal.

La hipótesis que se propone para abordar el problema de estudio y que a su vez permita revertir los aspectos más vulnerables del federalismo fiscal enlistados en el párrafo anterior, considera que mientras el gobierno federal se apropie de las fuentes de ingresos más dinámicas como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de personas y empresas, la posibilidad de que los estados y municipios incrementen sus ingresos propios es prácticamente nula. Como consecuencia, los recursos del Fondo General de Participaciones tendrán que ser cada vez mayores, con lo cual se agudizará todavía más la dependencia financiera de estos ámbitos de gobierno, eliminando así cualquier incentivo para fortalecer sus ingresos propios.

Se asume también, que las modificaciones al Sistema de Participaciones y a los Convenios de Colaboración Administrativa además de no resolver el problema de la creciente dependencia financiera la han acentuado y promovido. De ahí que los cambios de fondo que podrían promover una mayor corresponsabilidad fiscal de los estados estén estrechamente vinculados con la sustitución misma del Fondo General de Participaciones como elemento clave del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ello complementado con una mayor participación en el diseño y operación de los Fondos de Aportaciones Federales por parte de estados y municipios, además de su fortalecimiento financiero, daría paso a un nuevo Sistema de Coordinación Hacendaría.

Para avanzar en el proceso de comprobación o rechazo de esta hipótesis se consideró conveniente dar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿Qué cambios requiere el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para fomentar la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de estos ámbitos de gobierno? ¿Qué elementos deben incorporarse en un Sistema de Coordinación Hacendaría y cómo funcionaría? ¿Cómo equilibrar la centralización con la descentralización en este nuevo esquema de Coordinación Hacendaría, tomando en consideración la diversidad de capacidades y limitaciones de los aparatos administrativos de las entidades federativas? ¿Cuáles son los incentivos más adecuados para reactivar las fuentes de ingresos propios de estados y municipios?

Tomando como referencia la hipótesis señalada anteriormente, el propósito en esta tesis es diseñar un Sistema de Coordinación Hacendaría que permita

contrarrestar dos de las deficiencias estructurales más importantes del federalismo fiscal mexicano ya señaladas: la dependencia financiera de estados y municipios respecto de la federación y su falta de corresponsabilidad fiscal o desinterés por incrementar su recaudación local.

La propuesta que aquí se formula, desarrolla un Sistema de Coordinación no solamente fiscal sino Hacendaría, en donde la federación comparte sus fuentes de ingresos con las entidades federativas a cambio de una mayor corresponsabilidad de estas últimas en materia de recaudación local. El propósito central es la sustitución gradual del Fondo General de Participaciones por otra alternativa de financiamiento que le permita al gobierno federal compartir una proporción de la recaudación por concepto de IVA y de ISR con los estados y los municipios, manteniendo la administración centralizada de estos impuestos por las ventajas que ello representa en materia de eficiencia recaudatoria y armonización fiscal. Lo anterior implica que estos últimos no tienen facultades para modificar la base, ni la tasa de estos dos impuestos federales.

De esta forma se mantiene la congruencia con la teoría sobre la pertinencia de que sea el gobierno central el que administre los impuestos que gravan los factores móviles. Así mismo, se combina con las ventajas de la descentralización fiscal promoviendo gobiernos más eficientes que sean capaces de financiar su gasto con recursos originados en su propio territorio y de esta forma fortalecer su autonomía y responsabilidad fiscal.

Tanto el diseño como la operación de este Sistema de Coordinación Hacendaría que se propone, requiere del soporte administrativo, normativo y técnico de los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, por el nivel de rezago sobre todo en el ámbito municipal, corresponderá a la federación y a los estados apoyar los esfuerzos de capacitación y modernización administrativa de los aparatos recaudatorios municipales.

Por tal motivo se sugiere que el cambio del sistema sea gradual de tal forma que estos ámbitos de gobierno tengan el tiempo y los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las nuevas responsabilidades que implica un proceso de descentralización fiscal con pretensiones de ser exitoso.

Aunque el periodo de estudio es lo suficientemente amplio (20 años) y se aborda el funcionamiento de la Coordinación Fiscal en el ámbito nacional, el trabajo está referido particularmente al estado de Aguascalientes, de tal forma

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

que la propuesta no pretende tener una validez para todas las entidades federativas. Sin embargo, su potencial de aplicación podría ser mayor en aquellos estados con capacidades tributarias similares al caso de estudio. De cualquier forma, lo que se busca es avanzar en una mayor precisión de la magnitud y complejidad de los problemas fiscales del país, pasando de reflexiones generales a la problemática específica de las finanzas municipales en una entidad federativa en particular.

La extensa literatura que se ha escrito sobre el tema del federalismo fiscal mexicano, resultado de foros, congresos y conferencias organizados tanto en el sector público como en el ámbito académico, reflejan la importancia y complejidad de esta problemática. Así lo considera el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000¹ el cual con carácter obligatorio para las dependencias de la Administración Pública, busca entre sus objetivos vigorizar la autonomía política de estados y municipios mediante una redistribución de facultades, funciones, recursos, responsabilidades y con ello promover la cooperación y la coordinación en las relaciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva académica existe una gran diversidad de enfoques y propuestas² que van desde reformas parciales al Sistema de Participaciones y mayores incentivos por concepto de colaboración administrativa en la recaudación de los impuestos federales; hasta la necesidad de promover cambios más profundos en términos de redefinir atribuciones, funciones, competencias y potestades tanto recaudatorias como de asignación de gasto, en los diferentes niveles de gobierno en función de los criterios de eficiencia y equidad. Así mismo cada vez más los estudios de caso incorporan nuevos elementos a la reflexión teórica y reflejan la necesidad de abordar esta temática en una forma gradual y con reglas diferenciadas de acuerdo a las diversas capacidades de las entidades y sus municipios.

Como se puede apreciar es un tema muy estudiado, aunque no lo suficiente como lo reconocen los mismos expertos que han abordado esta compleja problemática. Se señala por ejemplo, que “los argumentos referidos a la necesidad de un nuevo federalismo fiscal en términos generales, se sustentan

¹ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Agosto de 1997. Sus resultados todavía muy limitados se han concretado en acciones como el otorgamiento de nuevas potestades tributarias a los estados y el fortalecimiento de la autonomía política de los municipios con la Reforma del Artículo 115 en el año de 1999.

² Gran parte de estos estudios están referidos en este trabajo de investigación. Hacer una clasificación precisa de ellos resultaría aventurado y se podría caer fácilmente en imprecisiones y omisiones.



en supuestos no validados empíricamente”³ en este sentido, se reconoce la carencia de investigación aplicada que aporte información más sólida a este debate en donde abundan las generalizaciones teóricas descuidando por tanto, el nivel micro de los gobiernos locales. En consecuencia, quedan aún muchas interrogantes que no han tenido una respuesta satisfactoria y algunas otras que han surgido recientemente como resultado de esta reflexión.

El marco conceptual que orientó esta investigación y que permitió organizar la búsqueda más adecuada de los procedimientos técnicos en vistas a responder a los cuestionamientos antes planteados, se diseñó de acuerdo a la Teoría del Federalismo Fiscal que desarrolla Wallance E. Oates, en su obra *Fiscal Federalism* publicada en el año de 1972. Esta obra tiene la virtud de centrar sus reflexiones en torno a la problemática de la hacienda local en su interrelación con otras haciendas también locales y con el nivel federal, así como la asignación de competencias y la importancia de los ingresos locales (su reparto y coordinación).

En esta obra destacan las ventajas que la forma de gobierno federal tiene para lograr una distribución de la renta más equitativa y una asignación eficiente de los recursos ya que cuenta con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones en los que cada nivel de gobierno puede proveer los recursos que los residentes de cada jurisdicción demandan de acuerdo a sus preferencias.

En un Estado federal como es el caso que nos ocupa, la eficiencia tiene que ver con el libre flujo de bienes y factores en la federación, con la armonización y la coordinación tributaria para evitar la doble imposición mediante regulaciones locales o regionales. Así también, la provisión eficiente de los bienes públicos pasa por la discusión sobre la escala más adecuada (la nacional o local) la cual se aborda con el teorema de la descentralización. Otro obstáculo más a la eficiencia federal son las externalidades entre jurisdicciones las cuales pueden beneficiarse o perjudicarse con la política que adopte el gobierno vecino. Finalmente, la eficiencia fiscal en una federación se puede distorsionar por las distintas capacidades fiscales que tienen las jurisdicciones dada su mayor o menor base fiscal conformada por sus respectivos contribuyentes.

³ Cabrero M. Enrique (Coordinador). Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México. CIDE y Miguel Angel Porrúa, 1996. Ver la Presentación de Carlos Elizondo M. p. 9

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así mismo, lograr la equidad en una federación es todo un reto ya que el común denominador en estas formas de gobierno es la desigual dotación de recursos naturales, humanos y financieros entre las jurisdicciones o entidades federativas que lo integran. El federalismo fiscal distingue la equidad vertical que se fundamenta en la redistribución de los que tienen más a los que tienen menos y la equidad horizontal en un trato igualitario de los iguales. La discusión se orienta sobre cual debe ser el nivel de gobierno más adecuado para asegurar estos dos tipos de equidad. Se concluye que en una federación con responsabilidades fiscales descentralizadas, la inequidad horizontal es casi inevitable a menos que se corrija con mecanismos de transferencias ya que el nivel de ingreso y su base de contribuyentes es diferente en cada localidad. Por ello el objetivo fundamental de todo gobierno federal es la búsqueda del grado óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias entre los ámbitos de gobierno, que garantice tanto la equidad horizontal como la vertical.

En el nuevo esquema de Coordinación Hacendaria que se propone, la eficiencia y la equidad son dos de los objetivos más importantes que permiten preservar y fortalecer los fines de los gobiernos federales. Respecto a la eficiencia se toma como referencia la combinación más adecuada de centralización-descentralización que sugiere la teoría. Así también para el caso de la equidad se aconseja la colaboración entre los tres ámbitos de gobierno bajo un sistema de coordinación que promueva la cooperación.

Sin duda, las alternativas de financiamiento en un sistema federal se definen en gran parte por su capacidad para resolver estos problemas de eficiencia y equidad planteados en el párrafo anterior. De ahí que una combinación entre un Sistema de Transferencias Condicionadas con otro de Participación de Ingresos resulte una alternativa con mayores posibilidades para promover la cooperación entre los ámbitos de gobierno involucrados.

Respecto a las Transferencias Condicionadas que establecen los fines para los que el receptor debe utilizar los fondos, están orientadas fundamentalmente a resolver problemas de inequidad fiscal que tienen su origen en la desigual dotación de recursos y en el desempeño posterior de las entidades que integran la federación. Sin embargo, la falta de una fórmula y objetivos precisos provoca una considerable discrecionalidad por parte del gobierno central. De ahí que en este trabajo de tesis se proponga una mayor institucionalización de estos fondos, así como una injerencia más clara de los gobiernos municipales y estatales tanto en el diseño de los programas como en su aplicación y

evaluación. Por su parte, la participación en los ingresos equivalente a una subvención incondicional, en principio está orientada a solucionar los problemas de insuficiencia financiera. Sin embargo, puede debilitar la relación ingreso-gasto esto es, que el financiamiento de los servicios públicos locales se haga con recursos que provienen de los impuestos también de la localidad.

En contraste, en el caso que se propone, el gobierno federal comparte una proporción de los recursos de dos impuestos federales que se recaudan en el territorio del estado receptor. Lo anterior, si bien es equivalente a una subvención incondicional se convierte en un estímulo para reforzar la relación ingreso-gasto, ya que el monto final recibido depende del esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa. De esta forma, el fortalecimiento de las finanzas públicas estatales y municipales que esta alternativa representa, se convierte en una opción para que estos ámbitos de gobierno puedan no solamente modernizar su aparato recaudatorio para fortalecer sus propias fuentes de ingresos, sino también ampliar su cooperación en el combate a la inequidad fiscal en coordinación con el gobierno federal.

Otro elemento importante que se incorpora en este marco conceptual es la modernización administrativa en el ámbito estatal y municipal a través de indicadores de gestión financiera con la finalidad de medir su desempeño hacendario. Se hace hincapié en que esta medición esté vinculada a un sistema de evaluación de la gestión pública más amplio, con la finalidad de que se pueda incorporar información oportuna a la toma de decisiones de mediano y largo plazo. Por otra parte, dado que el esquema de Coordinación Hacendaría propuesto, implica un mayor grado de descentralización fiscal, este instrumento de medición se convertiría en una herramienta útil para superar en gran medida los obstáculos que se presentaron en el proceso descentralizador de América Latina en las dos décadas pasadas, además de un mecanismo útil para la rendición de cuentas.

El marco conceptual, incorpora también el enfoque sobre el papel del sector público de Richard Musgrave que desarrolla en su obra *The Theory of Public Finance* publicado en 1959. En esta obra se argumentan las tres funciones básicas del sector público: la distribución equitativa de la renta, la estabilización de los precios y la asignación eficiente de los recursos. Además del tratamiento de las imperfecciones del mercado que pueden generar situaciones especiales como las externalidades, los bienes públicos y el monopolio. Ciertamente este segundo enfoque tiene qué ver más con los aspectos teóricos de la Hacienda Pública, por lo que quizá no sea muy útil

para examinar problemas fiscales del mundo real, sin embargo se considera un desarrollo importante, para la conceptualización teórica.

Como lo señala W.E. Oates, gran parte de la literatura sobre el federalismo fiscal está integrada por los principios tradicionales del bienestar económico y desde esta perspectiva las instituciones son evaluadas en términos de su impacto en la eficiencia para lograr una adecuada asignación y redistribución del ingreso⁴. En cambio los principios del federalismo fiscal aplicados a las haciendas locales, como lo hace este autor, permiten una vinculación más estrecha con la problemática hacendaria dentro de los sistemas federales como es el caso de México.

Es importante también, recuperar la basta experiencia de los países en desarrollado, sobre todo de aquellos que tienen una forma de gobierno federal y en los cuales se han aplicado los principios del federalismo fiscal, con resultados que ofrecen lecciones relevantes en materia hacendaria. Se advierte, sin embargo, que estos argumentos centrales de la teoría han sido también una guía valiosa de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para promover el proceso descentralizador que inició en América Latina en la década de los ochenta, en el contexto de los programas de ajuste promovidos por estos mismos organismos para sanear las finanzas públicas. Ello ha generado ciertas sospechas de que finalmente con la descentralización el gobierno central fortalece todavía más su control dado que las funciones y atribuciones más trascendentes siguen quedando en sus manos.

Sin pretender justificar con ello la práctica de estos organismos en materia de descentralización, se puede afirmar que el centralismo mexicano ha rebasado con mucho los límites puestos por la teoría que en numerosas ocasiones se le ha señalado como la principal promotora de la centralización.

El trabajo pionero que se toma como referencia para desarrollar este nuevo mecanismo de distribución de recursos en sustitución del actual Sistema de Participaciones es la propuesta sobre *un Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal* de Marcela Astudillo⁵ en el que se muestra que el monto de recursos que se transfieren a las entidades federativas por concepto de participaciones federales en un año, equivale a otorgar a estados y municipios el 50% de la

⁴ Oates, Wallance E. An Easy on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Sept 99, voll 37, p. 14

⁵ Los detalles se pueden consultar en Astudillo Moya, Marcela. *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*. UNAM-Miguel Angel Porrúa, México 1999.

recaudación del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta en ese mismo periodo. Desde esta perspectiva es más viable conseguir las bondades de la descentralización fiscal, además de un esquema más sencillo, transparente y equitativo en la distribución de recursos.

Considerando los planteamientos anteriores, el presente trabajo de investigación toma como punto de partida los datos empíricos y su presentación descriptiva a través de cuadros estadísticos, marco legal y administrativo que dan cuenta de las relaciones formales entre los tres ámbitos de gobierno. Dada la naturaleza del objeto de estudio y la teoría utilizada, las técnicas consideradas con mayor capacidad explicativa fueron las cuantitativas, por lo cual los escenarios seleccionados se construyeron mediante un Modelo de Regresión Lineal que incorpora como variables más relevantes el Producto Interno Bruto del Estado de Aguascalientes, las Participaciones Federales que recibe cada año y su potencial recaudatorio del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas y Morales. Otras herramientas técnicas aplicadas fueron los indicadores financieros con la finalidad de medir el desempeño hacendario de los municipios. El ejercicio se hizo para el estado de Aguascalientes y sus 11 municipios. Los resultados de los tres posibles escenarios que se simularon son muy alentadores ya que en la alternativa más pesimista en la cual el Producto Interno Bruto del estado no crece, éste y sus municipios reciben mayores recursos que con el actual Sistema de Participaciones.

Adicionalmente este nuevo Sistema de Coordinación Hacendaría ayuda a revertir los signos de agotamiento que presenta el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por ejemplo, en materia de descentralización fiscal el hecho de que parte de los rendimientos de estos dos impuestos federales se retenga en el estado, tendrá una repercusión positiva no solo en el incremento de sus ingresos, sino en una mayor liquidez y certeza presupuestal. Así también, la vulnerabilidad de las finanzas públicas que se transmite a los estados principalmente a través del Fondo General de Participaciones Federales, se elimina por la inexistencia de este Fondo, y en todo caso pasa a ser más importante la dinámica de crecimiento propia de cada entidad federativa, así como su esfuerzo recaudatorio. Sus repercusiones en materia de infraestructura administrativa y responsabilidad fiscal son también positivas ya que con este mecanismo de distribución de recursos los estados y municipios pueden recaudar por lo menos la mitad de sus propios recursos, lo cual les permite modernizar sus sistemas recaudatorios en aspectos como la capacitación, el marco legal y los sistemas informáticos. Lo anterior, posibilita

sobre todo en el ámbito municipal hacer efectivas las nuevas potestades tributarias otorgadas con las dos últimas reformas del Artículo 115 Constitucional.

Sin embargo, el análisis puramente descriptivo no hubiera permitido una explicación teóricamente fundada en los datos, por lo que se procedió a realizar la vinculación más conveniente entre la teoría y sus principales conceptos como la centralización-descentralización, la eficiencia y la equidad con los datos empíricos. Con este ejercicio se logró dar una interpretación más amplia acerca de las principales causas que explican la fragilidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como lo refleja el diagnóstico.

La otra fuente de recursos federales que ocupa la mitad en los presupuestos de los estados, tiene que ver con las transferencias federales condicionadas a la realización de objetivos específicos. Se incorporan en el esquema propuesto como una pieza clave para buscar la equidad redistributiva en el territorio nacional y un mecanismo muy útil para corregir los desequilibrios regionales que podrían agravarse con los procesos de descentralización fiscal. Sin embargo, se requiere dotar este instrumento de una mayor transparencia asegurando y promoviendo una real injerencia de los estados y municipios tanto en los criterios de asignación, como en las normas de operación y evaluación. Además es importante, garantizar un monto de recursos creciente en términos reales como proporción del Producto Interno Bruto del país, así como la incorporación al Ramo 33, de algunos programas que promueve la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas con cierta discrecionalidad. Lo anterior, implica adecuar el marco legal mediante una Ley de Coordinación Hacendaria que incluya además de la normatividad aplicada a los ingresos otra dirigida a la coordinación del gasto social.

Las aportaciones de este trabajo de investigación se pueden considerar en tres vertientes. La primera y más visible, se refiere a la sistematización de la información de las finanzas públicas de los municipios de la entidad estudiada, ya que no en todos los casos es posible tener series de datos desagregados en un periodo de 20 años para cada municipio. Lo mismo sucede en el caso del marco normativo de las finanzas públicas estatales y municipales el cual se va construyendo y actualizando ya que no existe como tal. Como resultado de este trabajo de tesis, se cuenta con un anexo completo de leyes fiscales que le permiten al lector agilizar las consultas sobre algún aspecto de su interés, además de un anexo estadístico que incluye los ingresos y egresos de cada

municipio del Estado de Aguascalientes y sus respectivas comparaciones con el promedio nacional.

La segunda está relacionada con la originalidad de la investigación en la medida en que los resultados son considerados como una aportación propia ya que incluyen elementos propositivos que no se habían planteado en la basta literatura sobre el tema. Desde luego, que su elaboración se hizo a partir de trabajos ya existentes desarrollados por especialistas en la materia, sin embargo se logra dar un salto cualitativo para llegar a propuestas inéditas en este sentido.

Finalmente, desde el punto de vista teórico, se parte de una revisión de los conceptos más relevantes con lo que se construye el marco conceptual que orienta la investigación. Sin embargo, la especificidad de los resultados está dada por las características propias del contexto del objeto de estudio. De ahí que no sea la aplicación de una receta teórica sino de una serie de principios que son reinterpretados desde la realidad estudiada. Es decir, los resultados están circunscritos geográfica y cronológicamente a una determinada realidad, en este caso al estado de Aguascalientes y sus municipios en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El contenido del trabajo está integrado por siete capítulos. El primero de ellos, contiene los principios básicos del federalismo fiscal que guían la presente investigación. En él se destacan las ventajas que una forma de gobierno federal puede presentar si logra una combinación óptima entre la centralización y la descentralización de las tareas fiscales operadas en los diversos órdenes de gobierno de la federación. Así mismo, se comenta lo que podría ser un marco conceptual para la asignación de responsabilidades tributarias y de atribuciones respecto al gasto en cada orden de gobierno. Se define también la importancia de las transferencias condicionadas y no condicionadas que funcionan como mecanismos de equilibrio y compensación de las desigualdades que pudieran surgir en un esquema fiscal que pretendiese ser eficiente y eficaz en su conjunto. Termina este primer capítulo, con una serie de reflexiones sobre las lecciones de la ola descentralizadora vivida en nuestro país así como los principales obstáculos que se empiezan a visualizar en este proceso, sobre todo en el ámbito municipal con la descentralización del gasto social (Ramo 33) y las nuevas potestades tributarias en el marco de las reformas al Artículo 115 Constitucional de 1983 y 1999 orientadas a fortalecer su autonomía financiera y su autonomía política respectivamente.

El segundo capítulo presenta un recuento de los elementos que conforman el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incluyendo sus antecedentes y la evolución de las competencias tributarias de los tres ámbitos de gobierno. Destacan las constantes modificaciones a la fórmula del Fondo General de Participaciones, la incorporación y fortalecimiento del Fondo de Fomento Municipal, las modalidades de los Fondos de Aportaciones Federales y los incentivos que se fueron incorporando en los Convenios de Colaboración Administrativa para compensar y fomentar el esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios.

En el tercer capítulo se revisan las principales Leyes que integran el marco normativo de las finanzas públicas del Estado de Aguascalientes. Sus competencias y atribuciones en materia de ingresos, las cuales se definen en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en los Convenios de Colaboración Administrativa. De igual forma sus competencias en materia de gasto están delimitadas principalmente por la Ley de Coordinación Fiscal Federal y los Convenios de Desarrollo Social (CEDES).

En el cuarto capítulo se muestran los resultados que en materia de finanzas públicas se tuvieron en el Estado de Aguascalientes, con la aplicación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal considerando un periodo de 20 años (1980-2000).

El comportamiento de las finanzas públicas del Estado, muestra una gran similitud con el promedio nacional, ya que también destaca la dependencia financiera, la precariedad de los ingresos propios, una casi nula recaudación local y un gasto de inversión cada vez más reducido.

Con la finalidad de llevar el análisis anterior a un mayor detalle, en el capítulo cinco se elabora el marco normativo de las finanzas municipales y sus principales atribuciones en materia de ingreso y gasto. En el capítulo seis analizan las tendencias más relevantes de las finanzas públicas de los 11 municipios que integran el Estado de Aguascalientes. Lo anterior permite medir la magnitud de los problemas fiscales de aquellos municipios que encubren su verdadero perfil en las generalizaciones o los promedios estatales. Así también, si se quiere incidir en un proceso de modernización y descentralización fiscal que tome en cuenta las condiciones diversas de cada entidad federativa, se tendrán que empezar por reconocer los diferentes ritmos

y modalidades de los diversos municipios y regiones que la conforman, incorporando tanto aspectos financieros, como administrativos y normativos.

Por último, el capítulo siete incluye una propuesta alternativa para sustituir gradualmente (en tres etapas) el Sistema de Participaciones y fortalecer las Transferencias o Fondos de Aportaciones Federales. Después de delimitar su marco conceptual destacando las premisas que lo sustentan, se presentan los tres escenarios más representativos en donde se muestran las ventajas de este mecanismo de reparto de recursos y competencias en los tres niveles de gobierno. En cada escenario se analiza la magnitud de las decisiones que se deben tomar, sus implicaciones (beneficios y riesgos), así como los resultados esperados.

Considerando que el soporte administrativo de los estados y sus municipios son una pieza clave para la operación de esta propuesta, se incluye también en este capítulo un apartado que se refiere a este aspecto. Se hace un ejercicio de lo que podría ser un sistema de medición del desempeño hacendario para los municipios del Estado de Aguascalientes, mediante indicadores que le permitan una gestión financiera más adecuada. Sin embargo, se pone énfasis en la conveniencia de que este sistema de indicadores y herramientas forme parte de un esquema de evaluación de la gestión pública municipal más amplio con la finalidad de que la información generada se incorpore en la toma decisiones de mediano y largo plazo (estratégicas).

Con ello, se espera contribuir a la construcción de un federalismo fiscal más equitativo de abajo hacia arriba, desde los municipios y las regiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I: EL FEDERALISMO FISCAL Y LOS GOBIERNOS FEDERALES

"En un sistema federal puede o no existir una solución final a la asignación de recursos financieros. Puede haber únicamente ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Por tanto, lo que necesita un sistema federal es la maquinaria adecuada para hacer esos ajustes" Kenneth C. Wheare: Federal Government

En este capítulo se hace una breve exposición de los principios más importantes del Federalismo Fiscal tomando como referencia básica las obras clásicas sobre esta temática de W.E. Oates y a Richard Musgrave. Así mismo, se incorporan algunas de las reflexiones más significativas de otros investigadores tanto nacionales como internacionales sobre los diversos resultados que ha tenido la aplicación de estos principios teóricos. Con una mención particular al papel que juega la centralización y la descentralización en la asignación de funciones de cada orden de gobierno, el equilibrio entre la eficiencia y la equidad en un sistema federal, las alternativas más viables en este tipo de sistemas, así como sus implicaciones en términos de modernización administrativa y gestión financiera en un nuevo contexto cuya característica distintiva es la globalización.

1.1. El nuevo contexto del federalismo fiscal

El federalismo fiscal en México, comparte los cambios ocurridos en el contexto latinoamericano que recientemente han orientado las grandes líneas de política en materia fiscal. Quizá el rasgo característico más importante de este nuevo entorno es el proceso de globalización que ha modificado desde el concepto mismo de soberanía de los Estados Nacionales, hasta sus roles tradicionales que habían venido desempeñando. Su minada autonomía y su funcionalidad respecto del capital global son algunos de los rasgos característicos que parecen ser claves para explicar el rumbo que el proceso de descentralización fiscal ha tomado en nuestros países. Desde esta perspectiva se puede entender el interés que han mostrado organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la promoción

del proceso de descentralización fiscal ocurrido en Latinoamérica en los últimos años.

De ahí la importancia de hacer una breve revisión sobre el impacto de este proceso que trasciende las fronteras de los estados nacionales y los vincula con la dinámica del capital mundial modificando sus roles tradicionales enmarcados en un concepto de soberanía con nuevas connotaciones.

La globalización entendida como un proceso de integración internacional es un fenómeno muy antiguo. Sin embargo, los rasgos característicos más recientes que se le atribuyen a este concepto están contenidos en la siguiente definición: “La Globalización es un conjunto abarcante e integrante de la internacionalización, la transnacionalización y la mundialización, con incidencias en el Estado nacional, la soberanía y el derecho y en su capacidad para la regulación de los flujos económicos y las finanzas nacionales e internacionales”⁶.

Es importante destacar, que la globalización no solamente es económica, sino que abarca todos los ámbitos de la actividad humana (política, social y cultural) y que la internacionalización, la mundialización y más reciente la transnacionalización se han orientado a la construcción de un sistema mundial que se caracteriza por la unificación y una fuerte interdependencia de sus partes. En este sentido destaca el proceso de desmantelamiento de todo tipo de barreras a los flujos comerciales y financieros, el desarrollo de las comunicaciones y sistemas de información, así como de la innovación tecnológica entre otras. Sin embargo, el hecho de que este tipo de globalización que sirve a los intereses del capital, sea la dominante, no implica que no existan otras alternativas para orientar este proceso hacia un mayor equilibrio, justicia y bienestar sociales⁷.

Con la globalización los Estados nacionales empezaron a convivir y compartir sus espacios de decisión con los nuevos actores surgidos de ésta, principalmente con los consorcios transnacionales, los organismos públicos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y organizaciones políticas y sociales de carácter internacional. De ahí que se

⁶ Kaplan, Marcos. Estado y Globalización. Regulación de Flujos Financieros (PDF) En Kaplan Marco y Manrique Campos, Irma (Coordinadores). Regulación de Flujos Financieros Internacionales. 2ª. Edición, UNAM, México, 2001. p. 34

⁷ La construcción de esta alternativa de globalidad equitativa y no solamente cuantitativa, es el propósito fundamental de la obra de Flores O. Victor y Mariña F. Abelardo. Crítica de la globalidad. Dominación y liberación de nuestro tiempo. F.C.E, México, 1999

señale de manera reiterada que uno de los principales efectos de este proceso de integración mundial sea la pérdida de la soberanía del Estado-Nación.

Sin embargo demostrar esta afirmación puede resultar complejo ya que como afirma Marcos Kaplan: "la soberanía de los Estados nunca ha sido total, absoluta, omnipresente, monolítica ni inalienable. Siempre ha fluctuado, según los casos nacionales y las fases históricas de lo casi total a lo prácticamente nulo. La soberanía no se identifica con una autonomía total de decisión y acción"⁸. Por tanto, concluye el autor que ni el Estado ni su soberanía están condenados al total debilitamiento o a su total extinción, debido a que la integración económica mundial no implica un conflicto insuperable para el Estado nacional.

Al contrario, los estados se convierten en los actores más activos y comprometidos con la globalización. "La función del Estado sigue siendo básica en las decisiones políticas fundamentales: el mantenimiento del orden, las políticas de desarrollo y sus prioridades, las iniciativas sociales y, desde luego, en el fundamental terreno de las relaciones internacionales y de las decisiones que se toman en ese ámbito"⁹. Paradójicamente la globalización alienta y fortalece identidades y lealtades locales, étnicas e indigenistas, debido a que la gente siente la necesidad de reagruparse en torno a sus identidades primordiales, religiosas, étnicas, territoriales o nacionales por lo que la sociedad contemporánea marcada por flujos de información casi incontrolables está lejos de ser compacta, homogénea y coherente¹⁰.

En todo caso el proceso de globalización ha implicado una redefinición de los roles tradicionales del Estado, en respuesta a las demandas de los nuevos actores surgidos en la etapa actual del desarrollo capitalista mundial. Esta fase del capitalismo, caracterizada por un grado mayor de globalización, de interdependencia y de incertidumbre¹¹, tiene sus antecedentes inmediatos en

⁸ Kaplan Marcos Estado y Globalización Regulación de flujos financieros (PDF). En Kaplan Marco y Manrique Campos, Irma (coordinadores) Regulación de Flujos Financieros Internacionales. 2ª. Edición, UNAM, México, 2001. p. 37

⁹ Flores O. Victor y Marañá F. Abelardo. Crítica de la globalidad. Dominación y liberación de nuestro tiempo. F.C.E, México, 1999. p. 151

¹⁰ Estas ideas se desarrollan ampliamente en Bokser Judith y Salas Alejandra. Globalización, identidades colectivas y ciudadanía. Revista Política y Cultura México, 1994. p. 26-51

¹¹ Estas tres características del capitalismo mundial las menciona Villarreal René, Reencuentro del Mercado y el Estado con la sociedad hacia una economía participativa de mercado. Revista Reforma y Democracia del CLAD No. 8, Venezuela, Julio 1997, Pág. 4. Coinciden con la idea de que la globalización es un atributo propio del capitalismo que ha estado presente desde sus inicios entre 1450 y 1650 según el recuento histórico que hace sobre la globalización Sonntag Heinz R. Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI. Revista Reforma y Democracia del CLAD, No. 12, Venezuela, Octubre 1998. p. 2

las reformas estructurales promovidas por el llamado “Consenso de Washington”¹² en la década de los ochenta, orientadas a dismantelar el Estado Benefactor¹³ que había caído en una profunda crisis fiscal en la década de 1970. En un intento por superar esta crisis la gran mayoría de los Estados Latinoamericanos acudieron al endeudamiento externo que llegó a representar una carga pesada que desequilibró sus presupuestos. El financiamiento de los Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional estuvo condicionado a la reforma o ajuste estructural y estabilización, que consistió en observar los siguientes renglones de política económica: 1) disciplina fiscal, 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico, 3) reforma tributaria, 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado, 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera, 6) políticas comerciales liberales, 7) apertura a la inversión extranjera, 8) privatizaciones, 9) desregulación amplia y 10) protección a la propiedad privada¹⁴.

Este consenso se basa en el rechazo del papel activista del Estado y en la promoción de un Estado mínimo y no intervencionista, bajo la premisa de que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente cuanto menos Estado mejor Estado. Una vez que el gobierno es apartado del camino, se asume que los mercados privados distribuirán eficientemente los recursos y generarán un fuerte crecimiento para lo cual requerían de la liberación comercial, de la estabilidad macroeconómica de la correcta fijación de precios¹⁵.

Los primeros resultados de estas políticas de ajuste mostraron sus bondades corrigiendo los desequilibrios presupuestales de los gobiernos, logrando una relativa estabilidad de precios y retomando el crecimiento de las economías. Sin embargo, a medida que se fueron profundizando estas medidas, aparecieron también sus efectos negativos sobre todo en los rubros sociales

¹² Consistió en un conjunto de recetas de política económica que recibió este nombre por provenir de organismos internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) domiciliados en Washington

¹³ El Estado Benefactor fue una respuesta a la crisis de 1929, se sustentó en la teoría Keynesiana que privilegia la intervención del Estado para sostener la demanda y mantener niveles de pleno empleo. En América Latina este Estado promueve el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) que enfatiza el crecimiento hacia adentro en una economía cerrada (proteccionista) y donde el Estado es el principal productor directo de bienes y servicios. La sobrecarga de demandas sociales lo llevó a la bancarrota y a mitad de la década de los setenta se inicia su desmantelamiento y su sustitución por el libre mercado. Una referencia general sobre este tema se puede consultar en Ayala, Espino José. Economía Pública, una guía para entender el Estado. Facultad de Economía, UNAM México 1997. p. 28.

¹⁴ Vilas M. Carlos, ¿Mas allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. Revista Reforma y Democracia del CLAD No. 18, Venezuela, Octubre del 2000. Pág. 30 Este autor los reporta como los diez ingredientes de la política económica recomendada por el “Consenso de Washington”

¹⁵ Tomado de Stiglitz I. Joseph. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. En Revista Reforma y Democracia del CLAD, No 12, Venezuela, Octubre 1998, pp. 1 y 19.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como el incremento de la pobreza, el desempleo, el deterioro de las remuneraciones, una menor calidad de los servicios, el deterioro del medio ambiente, el incremento de la inseguridad, y en general una mayor desigualdad social.

Este deterioro del bienestar social sumado a la experiencia exitosa del Este Asiático lleva al Banco Mundial a reconocer en 1993, el papel estratégico desempeñado por la intervención estatal en el caso más exitoso de desarrollo capitalista de la segunda posguerra. En su informe anual de 1997 define la función del Estado como facilitador, catalizador y complemento del mercado, no de proveedor. En este documento afirma que "Sin un Estado efectivo, el desarrollo sustentable, tanto económico como social, es imposible"¹⁶.

Sin embargo, estas rectificaciones del Banco Mundial corresponde a una segunda etapa de reformas conocida como propuestas complementarias al "Consenso" original o más allá del "Consenso de Washington". En palabras de su entonces Vicepresidente, Joseph E. Stiglitz, se reconoce que la meta del crecimiento económico fue muy estrecha y que el Post-Washington Consenso, debe incluir los estándares de vida (educación, salud), el desarrollo sostenible que comprende la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Se debe buscar también el desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad y no sólo los de arriba, disfruten los frutos del desarrollo, el cual debe ser democrático para que todos los ciudadanos participen en la toma de decisiones¹⁷.

En este contexto, la tendencia es fortalecer al Estado para que pueda promover adecuadamente las tareas pendientes que retoma esta nueva propuesta complementaria, comentada en el párrafo anterior y que tienen que ver con la regulación de los mercados, la equidad y la participación ciudadana. Así como el centralismo se asoció al Estado de bienestar, "el proceso de descentralización iniciado en América Latina a partir de la década de los ochenta, ha sido visto como una reforma del Estado perfectamente compatible con las reformas de mercado"¹⁸. En América Latina la descentralización ha sido concebida como una reforma que incrementa la eficiencia del gasto

¹⁶ Las citas de los informes del Banco Mundial de 1993 y 1997 están referidas tanto en Stiglitz, Joseph E. Más instrumentos... op. cit. como en Vilas M. Carlos, Más allá del Consenso... op. cit.

¹⁷ Stiglitz E. Joseph. Más instrumentos... op. cit. p.23

¹⁸ Esta última afirmación es de Adam Pizeworski quien divide la reforma del Estado en tres tipos: a) Reformas dirigidas a regular la relación entre el gobierno y el sector privado, b) Reformas dirigidas a modificar la relación entre los políticos y los burocratas c) Reformas dirigidas a modificar la relación entre los ciudadanos y los políticos. La descentralización pertenece a este último tipo de reforma del Estado. Este autor está citado en Penfold Michael. Descentralización y Mercado en América Latina. Revista Reforma y Democracia del CLAD, No. 16, Venezuela, Febrero del 2000.

público y como un mecanismo capaz de mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos locales y regionales. Sin embargo, es necesario contar con un marco institucional que regule el proceso de descentralización para asegurar que sea un instrumento eficaz para profundizar las reformas del mercado y la democracia. Las condiciones sugeridas para garantizar esta compatibilidad entre la descentralización y las reformas del mercado son las siguientes: 1) existe una jerarquía de gobiernos con una autonomía política y administrativa claramente determinada; 2) los gobiernos subnacionales tienen autoridad para recolectar y asignar sus propios tributos dentro de cada una de sus jurisdicciones; 3) los niveles de transferencias intergubernamentales son limitados y los gobiernos subnacionales enfrentan restricciones presupuestarias severas; 4) el gobierno nacional tiene la autoridad para supervisar el funcionamiento del mercado y tiene la responsabilidad de prohibir que los gobiernos subnacionales impidan la movilidad de los bienes y los factores de producción entre las distintas jurisdicciones y; 5) existen protecciones institucionales que impiden que algunas de las partes (gobierno central o gobierno subnacional) intente violar unilateralmente las reglas anteriormente mencionadas¹⁹.

La experiencia del proceso descentralizador en América Latina pone en evidencia que, con algunas excepciones, ningún país cumple con estas condiciones. Por ejemplo, en el caso de México el aspecto más importante de reforma para seguir avanzando en su proceso de descentralización fiscal tiene que ver con el aumento de su autonomía tributaria y una reducción de la dependencia de las transferencias²⁰.

Es importante tomar en cuenta también que el proceso de globalización reactivó la participación de los gobiernos subnacionales de las federaciones dado que gran parte de los acuerdos comerciales entre países involucran aspectos que corresponden a estos ámbitos de gobierno (promoción de la inversión extranjera, exenciones fiscales etc.)²¹

Desde la perspectiva fiscal la globalización puede incrementar el poder fiscal de los gobiernos subnacionales, si estos gobiernos proveen servicios públicos,

¹⁹ Penfold Michael. Descentralización. op cit p 111

²⁰ Los países que se incluyen en este estudio son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Venezuela antes y después de 1999. Penfold, Michael. Descentralización. op cit

²¹ Esta afirmación se refiere a la experiencia reciente de Estados Unidos y Canadá. Se señalan también algunas deficiencias de estos gobiernos federales en materia de cooperación intergubernamental como duplicación de programas, competencia intensa y costosa entre gobiernos subnacionales, proteccionismo subnacional, entre otras. Ver Fry Earl H. La Globalización y su impacto en las Federaciones. International Conference on federalism in an era of Globalization, Canada, October 1999

principalmente infraestructura y educación, en aquellas áreas que puedan atraer inversiones y con ello incrementar su capacidad impositiva²².

1.2.- El papel del sector público en un Estado federal

El análisis de una asignación eficiente de los recursos en un Estado Federal comparte los principios de la teoría económica aplicados a toda economía de mercado y la intervención del sector público en ésta se justifica de acuerdo a los argumentos tradicionales de las fallas del mercado en el ámbito de la eficiencia y en la esfera de la equidad. Sin embargo, sus particularidades en términos de su división política y territorial implican la incorporación de consideraciones adicionales como el mercado común interno, los bienes públicos nacionales y locales, las externalidades entre jurisdicciones y la eficiencia fiscal. Así como la relación que estos conceptos deben tener con la equidad tanto vertical como horizontal de las decisiones tomadas en un sistema federal. A continuación se hará en primer término una presentación teórica de la eficiencia y la equidad como objetivos generales que guían el quehacer de los gobiernos federales, para posteriormente comentar algunas de sus implicaciones propiamente en la economía federal.

1.2.1 Fallas de eficiencia económica

Des de la perspectiva de la Teoría Económica el concepto de eficiencia se define bajo los supuestos básicos de un mercado competitivo o de competencia perfecta en el cual ningún consumidor ni productor puede influir en el precio, estos mercados se encuentran en equilibrio, los agentes económicos tienen información completa y su comportamiento es racional por lo que tienden a maximizar su utilidad.

En este contexto los Teoremas de la Eficiencia o del Bienestar se formulan tomando como referencia adicional dos conceptos centrales en la teoría económica: el Óptimo de Pareto y el Equilibrio de Walras. El primero señala que una asignación X es Óptimo de Pareto si no existe otra asignación X' en la cual al menos uno de los consumidores mejora sin que empeoren los demás²³. Respecto al segundo, dada una economía de intercambio, compuesta

²² Una explicación más amplia sobre esta temática se puede consultar en Dahlby Bev. Taxing Choices. . International Conference on federalism in an era of Globalization, Canada, October 1999.

²³ Este concepto se puede ilustrar a través de un sistema de ecuaciones o bien en forma gráfica mediante la Caja de Edgeworth en la que a partir de diversas dotaciones iniciales, utilizando curvas de indiferencia se determinan las

de dotaciones iniciales y preferencial al par (p^*, a^*) , donde p^* es un vector de precios relativos bajo los cuales se alcanza el vector de asignación de bienes a^* , que maximiza la satisfacción de los consumidores, se le llama equilibrio de Walras²⁴.

Los teoremas de la eficiencia, por tanto, sólo son válidos en una economía con mercados competitivos perfectos y su definición es la siguiente:

Teorema 1:

En una economía de competencia perfecta, toda asignación de equilibrio Walras es una asignación óptima de Pareto.

Lo anterior enfatiza la pertinencia de los mecanismos del mercado para autorregularse a través de una asignación de equilibrio, la más eficiente posible. La perturbación de esta "mano invisible" por la intervención del Estado provocaría ineficiencias por lo que su participación se debería reducir a vigilar el orden institucional y legal para que los mercados no tengan interferencias y ayudar a los sectores de la sociedad que están en situación de extrema pobreza.

Teorema 2:

En una economía de competencia perfecta, toda asignación óptima de Pareto es descentralizable como un equilibrio Walras mediante una redistribución de las dotaciones iniciales.

Las implicaciones de este segundo teorema están relacionadas con la formulación inversa del primer teorema, es decir que no toda asignación óptima de Pareto es una asignación de equilibrio Walras. Lo anterior se debe a que una asignación de equilibrio (eficiente) no guarda necesariamente una relación con la equidad o justicia social, ya que esta inequidad depende de la composición de las dotaciones iniciales de los agentes económicos que seguramente son inequitativas, por lo cual no es una deficiencia del mercado. En esta situación la función preponderante del Estado debería ser la redistribución del ingreso inicial de los agentes económicos y dejar los mercados competitivos hacer las demás asignaciones Paretianas.

diferentes asignaciones hasta llegar a la óptima en donde las Tasas Marginales de Sustitución de los individuos en cuestión se igualan

²⁴ Tanto el concepto de equilibrio Walras, como el Óptimo de Pareto se ilustran ampliamente en Sánchez Tagle, Héctor. Notas sobre Eficiencia Económica, Bienestar Social y Elección Pública. Universidad Autónoma de Zacatecas, Abril 1997. pp 6-14

Por tanto, debido a que en una situación de mercados competitivos no siempre se cumplen estos dos teoremas de eficiencia, se identifican cuatro fallas fundamentales en su funcionamiento que se corresponden con el mismo número de conceptos: a) Monopolio/Oligopolio, b) Bienes Públicos, c) Externalidades y d) Información imperfecta.

a) Monopolio/Oligopolio

En un mercado de competencia perfecta ningún productor individual puede influir en el precio del mercado debido a la proporción tan pequeña que representa respecto de la oferta total, de tal forma que el precio se toma como dado y la cantidad de equilibrio que maximiza su beneficio se establece en el punto en donde su costo marginal es igual al precio establecido por el mercado. Esta regla no es observada por el monopolista, el cual cuenta con tecnologías que le permiten tener de manera permanente rendimientos crecientes a escala, con lo cual puede alterar el precio del mercado y maximizar su beneficio igualando su ingreso marginal con el costo marginal, equilibrio que es ineficiente dado que no cumple con el primer teorema de la eficiencia. Lo anterior se traduce en una pérdida de eficiencia ya que la sociedad paga un precio mayor por una cantidad menor de producto, de ahí que exista una justificación para que el Estado intervenga en los mercados con la finalidad de promover la eficiencia mediante una adecuada regulación y legislación antimonopólica. En el caso del Oligopolio el grado de ineficiencia es menor, por lo que al igual que los monopolios tienen un elevado costo social que el Estado debe corregir.

b) Bienes públicos

La definición de un bien público "puro" se le atribuye a P. Samuelson²⁵ y lo define desde la perspectiva de la economía del bienestar como aquel que beneficia a todos los miembros de la comunidad de manera simultánea. Su característica de bien común implica que sus beneficios o servicios puedan ser disfrutados conjuntamente por todos los consumidores. Lo anterior tiene implicaciones particulares para ofertar este bien en el mercado, sobre todo lo que se refiere al principio de exclusión, ya que ningún consumidor puede ser excluido aún cuando no pague tal servicio. Otra característica del bien público es su no-rivalidad en el consumo lo cual implica que el consumo de un

²⁵ Samuelson, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics, Vol. 36, Noviembre 1954

ciudadano no disminuye el del otro. Desde esta perspectiva un bien público no es aquel que es producido por el Estado sino más bien que cumple con estas dos características, por lo que son considerados como bienes públicos puros. Existen otros bienes públicos llamados mixtos o semiprivados, que se ajustan parcialmente a las condiciones anteriores, por lo que su oferta o provisión puede ser el resultado de una combinación entre Estado y Mercado. Los bienes públicos puros son pocos y bien definidos como la defensa nacional, los faros, los parques, las carreteras etc.²⁶. De los bienes mixtos la lista puede variar de acuerdo a múltiples factores de negociación en los que se incluye no solamente criterios de eficiencia sino también la equidad.

En estas condiciones, los mercados solo pueden lograr equilibrios ineficientes en la provisión de bienes públicos. Estas fallas se han ilustrado de diversas formas por la Teoría de Juegos²⁷ en donde se muestra cómo las estrategias de los consumidores, (en un comportamiento racional) consideradas por separado, llevan en el mejor de los casos, a soluciones por abajo del óptimo social, por lo que violan el primer teorema de la eficiencia considerado anteriormente. Ello justifica la intervención del Estado en estos mercados por razones de eficiencia y su función será entonces, lograr una provisión óptima de bienes públicos.

c) Externalidades

El concepto de externalidades fue desarrollado por el economista Británico Alfred Marshall en su equilibrio parcial de la microeconomía de 1890. Se refiere fundamentalmente a la determinación de costos externos y sugiere el tipo de impuesto que se le debería aplicar al causante de tal externalidad con la finalidad de que pudiera incorporar este costo en el cálculo de sus beneficios. Se hace énfasis en las externalidades negativas aunque también pueden ser positivas. Los ejemplos clásicos de este concepto es la contaminación del aire y de los ríos. Esta idea fue ampliada por los desarrollos posteriores de A. Charles Pigou sucesor de Alfred Marshall en Cambridge en 1912.

Sin embargo, fue la publicación de R.H. Coase que dio un giro a este concepto en 1960, ya que enfatizó que esta situación era fundamentalmente un

²⁶ Desde esta perspectiva algunos bienes como la electricidad, teléfonos, petróleo, petroquímica, etc. No serían estrictamente bienes públicos sino más bien monopolios naturales en manos del Estado. Ver Sánchez Tagle, Héctor. Notas. op cit p.29

²⁷ Ver el modelo del Dilema del Prisionero o el problema del Polizonte. Estos modelos que analizan situaciones subóptimas no las consideran desequilibrios sino equilibrios ineficientes, de acuerdo a su autor, el economista norteamericano de la Universidad de Princeton John Nash, (Premio Nobel de Economía en 1994).

problema de ausencia de derechos de propiedad, de tal forma que si estos últimos pueden definirse en términos de costos podría generarse una externalidad que no necesariamente fuera negativa, lo cual implicaría la aplicación de un impuesto o subsidio para corregirla.

El problema de la externalidad consiste en que agregan costos a otro agentes económico si es negativa o los disminuye si es positiva. En el caso de poder cuantificarlos, sería deseable que el mercado los pudiera internalizar o incorporar, sin embargo, esto no sucede por la inexistencia de tal mercado. Como consecuencia existen dos costos marginales con los cuales se determinan dos cantidades de equilibrio diferentes: una asociada al Costo Privado Marginal y la otra al Costo Social Marginal. Por tanto, como el primero es menor debido a que no incorpora los costos de las externalidades, el nivel de producción de las fábricas, si ese es el caso, estarían generando un nivel de contaminación mayor que el correspondiente al nivel de producción óptimo, por lo que este mercado sería ineficiente. Lo anterior justifica la intervención del Estado por motivos de eficiencia, el cual a través de un impuesto Pigouviano que elimine la diferencia entre el Costo Privado Marginal y el Costo Social Marginal y se pueda determinar de esta manera un equilibrio óptimo del mercado. En el caso de externalidades positivas se podría llegar a este mismo resultado a la inversa, es decir a través de subsidios.

1.2.2. Fallas de equidad social

La Teoría del Bienestar, como pieza fundamental de la Teoría del Equilibrio General ha incorporado al estudio de la Teoría Económica la reflexión sobre la equidad social, que proceden de las teorías de la filosofía política calificadas como liberales (John Rawls) y neoliberales (Robert Nozick, Friedrich Hayek y Milton Friedman) las cuales en su exposición sobre los fundamentos del contrato social, desarrollan conceptos como la eficiencia, la equidad y el estado.

En la perspectiva liberal, Rawls sostiene que los individuos guiados por su racionalidad y en sus actuales posiciones (políticas, laborales, de propiedad, de riqueza, etc.) no pueden establecer ningún contrato social que resulte justo. De ahí que si los individuos actuaran racionalmente bajo el "velo de la ignorancia" nunca aceptarían principios de justicia social, como la maximización de la utilidad social total (entre otros), debido a la posibilidad de que cualquiera de ellos pudiera resultar un privilegiado o un no

privilegiado. En cambio, de acuerdo al *principio de maximin de Rawls*, los individuos racionales, bajo un velo de ignorancia, acordarán que la mejor sociedad es aquella que maximiza el bienestar del individuo menos privilegiado. De ahí que la base del contrato social sea la justicia social y no la libertad individual.

En cambio, en la perspectiva neoliberal, para Nozick la base del contrato social es la libertad individual y su concepto de justicia social se basa en las reglas que establece la sociedad para asignar y transferir los derechos de propiedad. Por tanto, el Estado no tiene ningún rol legítimo de redistribución por motivos de equidad social, solamente podrá intervenir en la distribución de la propiedad y la riqueza adquiridas injustamente. Posteriormente Hayek y Friedman enfatizaron la primacía de la libertad individual y del mercado como mecanismo de asignación eficiente y neutral frente a ineficiencias en el campo de la equidad social.

Equidad y eficiencia

La primera relación entre estos dos conceptos que constituye un principio aceptado por las principales escuelas de pensamiento económico consiste en que *no puede existir equidad social sin eficiencia económica, aunque sí puede existir eficiencia sin equidad*. En otros términos, la eficiencia se convierte en un prerrequisito de la equidad social, por lo que para llegar a esta última se tendría que partir de óptimos de Pareto, en los términos expuestos en el apartado correspondiente a la eficiencia y seleccionar sólo aquellos óptimo de Pareto que logren una mayor equidad. Sin embargo, no toda mejora de Pareto es una mejora de Rawls si ésta no beneficia al que se encuentra en mayor desventaja. Sin embargo, existe la disyuntiva entre equidad y eficiencia ya que en general, para aumentar la equidad, debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia²⁸.

Otro concepto clave es el óptimo social que permite seleccionar la mejor de todas las asignaciones eficientes y es la asignación que maximiza la función de bienestar social²⁹. Sin embargo, es el maximin de Rawls el que obtiene una mayor utilidad que cualquier otro tipo de función de bienestar social, dado que

²⁸ Un desarrollo más amplio de esta disyuntiva se puede consultar en Stiglitz, E. Joseph, La Economía del Sector Público. 2ª Edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona 1988, p. 98

²⁹ La localización del óptimo social se reduce al problema de seleccionar la mejor combinación de utilidades entre todas las combinaciones posibles del conjunto posible de utilidades. La formalización matemática de esta función y sus variantes utilitarista y Rawlsiana se puede consultar en Sánchez Tagle, Héctor. Notas... op.cit. p. 50

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

favorece al menos privilegiado³⁰. Desde esta perspectiva, Rawls apoya la acción del Estado en la distribución de la riqueza por motivos de equidad social. En cambio para Nozick el papel redistributivo del Estado por motivos de equidad social (transferencia de la riqueza de los ricos a los pobres o viceversa) constituye un acto inmoral que viola el principio de libertad individual. En todo caso esta función redistributiva de la riqueza, desde la perspectiva de Hayek y Friedman podría limitarse a evitar que los individuos caigan en niveles de pobreza que atenten contra su libertad y dignidad individual.

La relación entre Equidad y Eficiencia puede ser una valiosa contribución para entender que la intervención del Estado en materia de bienestar social, no siempre se debe a motivos de equidad sino principalmente de eficiencia, ya que la desigualdad social y la pobreza no sólo son consecuencias de la injusticia social sino principalmente de la ineficiencia económica. Además de que la relación entre igualdad y pobreza muestran que una sociedad más igualitaria tiene una mayor proporción de pobres, por lo que no necesariamente una lucha contra la pobreza es una lucha contra la desigualdad³¹. De ahí que el llamado gasto social sea sólo un aspecto de la intervención del Estado en mercados que funcionan imperfectamente y que, por tanto son ineficientes.

1.2.3. La eficiencia y la equidad en un Estado federal

La eficiencia

En una Federación, la eficiencia está estrechamente vinculada con el libre flujo de bienes y factores (trabajo y capital) en la Federación, el cual pudiera ser perturbado por impuestos, subsidios o bien regulaciones preferenciales para ciertos bienes y servicios en regiones específicas. Es por ello que en los esquemas fiscales de las federaciones, en las cuales participan diversos niveles de gobierno, se busca la armonización y la coordinación tributaria para evitar las barreras o distorsiones a este libre flujo con aduanas internas, doble imposición o alguna otra regulación local o regional.

³⁰ En opinión de Stiglitz E. Joseph esta postura no es la más igualitaria ya que pueden existir cambios que mejoren algo el bienestar de los miembros peor situados de la sociedad y mucho el de los ricos. Stiglitz E.J. op. cit. p 119

³¹ Esta situación se demuestra mediante un coeficiente de variación aplicado a la distribución del ingreso. Otro indicador es el Coeficiente de Gini que también se ilustra en estas notas. Sánchez Tagle, Héctor. Notas... Op. Cit. pp.55 y 56

La provisión eficiente de bienes públicos, una vez definidos como tales en contraste con los bienes privados, pasa por una segunda discusión ya que de acuerdo al criterio de eficiencia en un Estado federal se debe determinar si es más adecuado suministrarlos a escala nacional o local. La regla general que permite establecer una asignación eficiente tiene su fundamento teórico en el teorema de Charles Tiebout denominado "votar con los pies" que se analizará más detenidamente en el siguiente apartado. En sus postulados, se detallan las ventajas que cada ámbito de gobierno tiene al suministrar los bienes públicos de acuerdo a su naturaleza nacional o local. La provisión nacional de un servicio tiene ventajas en términos de economías de escala y de uniformidad en la calidad del servicio, en cambio las fortalezas de la provisión local residen en el mayor conocimiento que tienen las autoridades estatales o municipales de las preferencias de los ciudadanos dada su cercanía.

Un obstáculo más a la eficiencia económica en una Federación son las externalidades, las cuales pueden surgir entre algunas de las jurisdicciones que conforman la federación, debido a que los residentes de una determinada localidad pueden beneficiarse o perjudicarse por una política determinada que adopte un gobierno vecino. Al mismo tiempo que los gobiernos locales no tendrán incentivos para invertir en aquellos rubros que beneficien a no residentes de su jurisdicción, provocando con ello un deterioro en la calidad de los servicios públicos. En esta situación, la intervención del gobierno central deberá resolver estas distorsiones a través de políticas generales que tomen en cuenta las particularidades locales pero que garanticen una uniformidad en la calidad y cantidad de los bienes y servicios.

Por último, la eficiencia fiscal en una Federación, se puede ver distorsionada por las distintas capacidades fiscales que tienen las jurisdicciones dada su mayor o menor base fiscal conformada por sus respectivos contribuyentes. El resultado final de esta dotación desigual entre localidades es que aquellas con mayor capacidad podrán ofrecer bienes y servicios públicos a sus residentes cobrando tasas de impuestos más bajas, lo que sin duda ocasionaría un fuerte desplazamiento de personas hacia estas localidades, presionando así sus presupuestos y deteriorando la calidad de sus servicios. En esta situación el gobierno central tendrá que implementar mecanismos muy particulares llamados transferencias, para compensar estos desequilibrios.

La equidad

La equidad entendida en cualquiera de sus versiones antes señaladas o bien en una combinación de ellas, es un importante reto de los gobiernos federales ya que el común denominador en estas formas de gobierno, es la desigual dotación de recursos naturales, humanos, y financieros entre las jurisdicciones o entidades federativas que la integran. Sin embargo, las ventajas de las federaciones, como se analizará detalladamente en los apartados siguientes, apuntan precisamente a destacar sus fortalezas para lograr en mejores condiciones, en contraste con otras formas de gobierno no federales, la eficiencia y la equidad de sus integrantes.

Para efectos de considerar la equidad en una Estado federal, es conveniente precisar dos conceptos que desde la perspectiva de las finanzas públicas se consideran relevantes: la equidad vertical y la equidad horizontal³².

La equidad vertical, como lo refieren los especialistas del federalismo fiscal, tiene que ver con la cantidad apropiada de redistribución de los que tienen más a los que tienen menos. En cambio, la equidad horizontal se fundamenta en el principio de un trato igualitario a iguales.

En el primer tipo de equidad, se incorpora una vez más la discusión sobre cuál nivel de gobierno se debe hacer cargo de la función distribución para asegurar la equidad vertical. Al parecer los argumentos apuntan hacia su manejo centralizado para garantizar que esta distribución se haga sin importar la residencia de las personas. Además los gobiernos locales no tendrían incentivos para hacerla ya que les implicaría una mayor atracción de pobres hacia sus localidades. Sin embargo, ello no elimina que la responsabilidad pueda ser compartida entre los diversos ámbitos de gobierno.

Por su parte, la equidad horizontal tiene una especial importancia en el diseño de los esquemas fiscales debido a la gran diversidad de necesidades y contrastes en los niveles de bienestar de los integrantes de la Federación, aún considerando que formalmente para efectos de derechos y deberes todas son iguales ante el pacto federal. En esta forma de gobierno caracterizada por responsabilidades fiscales descentralizadas, la inequidad horizontal es casi

³² Las definiciones y aplicaciones de estos dos conceptos fueron tomados de Shah A., Roberts S. Boadway R. La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes: una Perspectiva Federalista. Informe 1259 de la serie Policy Research Working Papers. Departamento de Investigaciones en Política. División de Economía Pública, Febrero de 1994. Banco Mundial. Publicado en español en Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVI Legislatura, H. Cámara de Diputados. Año IV: Nueva Época / Número Especial-I/ México, Octubre 1995 pp. 37-39

inevitable a menos que se corrija con mecanismos de transferencias explícitos como subsidios u otras subvenciones. La explicación se fundamenta en la existencia de los llamados Beneficios Fiscales Netos³³ los cuales son diferentes en cada localidad ya que dependen de la cantidad y nivel de ingreso de su base de contribuyentes. En condiciones normales, en una localidad con una base amplia de contribuyentes con un ingreso medio elevado, los residentes recibirán servicios de mejor calidad a un menor costo en comparación con aquellas localidades que estén en una situación más desventajosa.

1.3.- La teoría del federalismo fiscal

1.3.1. Federalismo fiscal

Desde la perspectiva de la Ciencia Política las características que debería tener un sistema político para ser calificado como federal se refieren fundamentalmente a las provisiones constitucionales que protegen la autonomía de los diferentes niveles de gobierno³⁴. Lo anterior implica que estarían excluidos aquellos sistemas que únicamente delegan ciertas funciones a los gobiernos locales y la toma de decisiones continúa bajo el control del gobierno central. De ahí que la distinción entre *descentralización* y *desconcentración* de funciones sea un elemento determinante para identificar un gobierno federal. La primera hace referencia a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas y la segunda solamente implica una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa.³⁵

Con fines meramente ilustrativos y tomando en consideración el Derecho Constitucional Mexicano, se puede decir que el Estado Federal se ubica en un lugar intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados. El primero tiene un solo centro de decisión, por lo que sus regiones carecen de un gobierno autónomo. En cambio los Estados Confederados mantienen su autonomía decisoria y pueden tener relaciones con el exterior. En la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y

³³ El Beneficio Fiscal Neto se define como la diferencia entre el valor de los servicios públicos y su costo expresado en el cobro de impuestos.

³⁴ Definición de Kenneth Wheare, citado en Oates, Wallace E. Federalismo Fiscal. Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

³⁵ Distinción de Paul Meyer, Administrative organisation, citado en Oates W. Federalismo... Op. Cit. Pag. 35

ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central³⁶.

En cambio, un enfoque en el cual se busca una sistema económico capaz de hacer una distribución de la renta equitativa, una eficiente asignación de recursos, y garantizar una razonable estabilidad de precios, *el gobierno federal* puede ser aquel que cuente con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones de tal forma que cada nivel de gobierno pueda proveer los recursos que los residentes de cada jurisdicción demandan de acuerdo a sus preferencias³⁷.

Si se aplicara la primera definición que enfatiza el carácter jurídico de un gobierno federal, serían pocos los gobiernos federales que pudieran ser considerados como tales. En cambio, desde la perspectiva económica, prácticamente cualquier gobierno podría ser federal. Sin embargo el elemento clave es determinar el grado apropiado de descentralización en cada sector público concreto que se considera como federal.

El Federalismo Fiscal a diferencia del Federalismo como Forma de Gobierno, se refiere solamente a las relaciones intergubernamentales en materia de ingresos y gasto público entre las haciendas públicas de los diferentes niveles de gobierno que operan en un sistema federal. Desde esta perspectiva, la problemática hacendaría al interior de cada hacienda pública no formaría parte del objeto de estudio del federalismo fiscal. Sin embargo, debido a que en gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la delimitación de competencias en materia de ingreso y gasto público definida en el pacto constitucional para cada nivel de gobierno, “el federalismo fiscal aparece como un complejo proceso iterativo constitución-función que difícilmente podrá convertirse en una solución estable, es decir, sin ganadores ni perdedores”³⁸.

³⁶ Los conceptos aquí expuestos están tomados de Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 2000 pag. 112 y 113 Sobre esta misma temática se puede consultar a Watts Ronald. Modelos de Reparto Federal de Poderes. En Revista Internacional de Ciencias Sociales No. 167 Marzo 2001. En este texto se presentan algunos ejemplos de Uniones descentralizadas constitucionalmente, Federaciones, Confederaciones, Estados libres asociados, Estados asociados, Condominios, Ligas, Autoridades conjuntas funcionales e Híbridos De acuerdo a su definición de federación existen 24 países que cumplen los requisitos de ser federales, entre los cuales se incluyen cuatro países latinoamericanos: México, Argentina, Brasil y Venezuela

³⁷ El Concepto sobre el Gobierno Federal es propuesto por Oates W. Federalismo. op. Cit. Pag. 35 Las funciones primarias del sector público en un sistema económico son tomadas de Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance* c McGraw-Hill, New York, 1959 Chapter 1

³⁸ Domingo Solans, E. Presentación a la edición Española de la obra Federalismo Fiscal Op. Cit

Aún tomando en cuenta esta limitación la forma de gobierno que resulta más adecuada para llevar a cabo las funciones básicas de todo sector público (asignación, distribución, estabilización) es el sistema federal³⁹. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas y evitar las limitaciones del proceso Centralización-Descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

De ahí que los modelos federales tengan ventajas en los siguientes aspectos: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos, 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad, 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características especiales, 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental, 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, 6) una mayor transparencia y responsabilidad y 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales⁴⁰.

Dos modelos federales extremos destacan en el mundo contemporáneo, el Canadiense de tipo legislativo y el Alemán de tipo administrativo. En el primero las facultades y atribuciones fiscales que corresponden a cada nivel están bien delimitadas, lo que permite evitar las duplicidades y superposiciones de funciones. Se basa en un principio de autonomía fiscal máxima entre niveles de gobierno, por lo que se califica como un modelo rígido que favorece la competencia entre regiones, elimina la interferencia y resuelve los conflictos mediante controversias constitucionales. Su funcionamiento requiere instituciones fuertes, reglas muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. Estados Unidos, Suiza y Brasil se apegan a variantes de este modelo.

En cambio en el segundo modelo no hay claridad en la asignación de competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, es necesario construirlas frecuentemente. Es flexible ya que promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre niveles de gobierno. Los conflictos se traducen en negociaciones y sólo como último recurso en controversias constitucionales. Busca promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia radical. Requiere gobernantes y cuerpos profesionales con una

³⁹ Oates W. Llega a esta conclusión después de analizar las ventajas de la descentralización y las correspondientes a la Centralización op cit P 31

⁴⁰ Ver Cabrero E y García Rodolfo *Relaciones Intergubernamentales Algunas reflexiones para su estudio*. Documento Congreso IGLOM. Qro. Abril del 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tradicón muy abierta a la negociaci3n y el acuerdo intergubernamental. Austria y Venezuela se orientan m1s hacia este modelo⁴¹. Sin embargo, en la gran mayor1a de los pa1ses lo que existe es una combinaci3n de variantes del nivel de autonom1a en los ingresos, en el ejercicio del gasto y las transferencias para equilibrar las disparidades entre regiones. En este trabajo no se profundiza en el an1lisis de estos modelos, dado que la hip3tesis que gua la investigaci3n busca m1s bien el dise1o de una propuesta que resuelva la dependencia financiera en la que se encuentran actualmente las haciendas de estados y municipios en un modelo que no se identifica con ninguno de los mencionados anteriormente.

1.3.2. Asignaci3n de funciones por nivel de gobierno (centralizaci3n-descentralizaci3n)

a) Planteamiento del problema

La ponderaci3n de los diversos factores para una asignaci3n 3ptima de las tareas fiscales entre los diferentes niveles de gobierno constituye la tarea central del federalismo fiscal, lo que equivale a determinar el grado 3ptimo de descentralizaci3n fiscal. No obstante es un objetivo muy dif1cil de estandarizar ya que la soluci3n 3ptima puede variar de una sociedad a otra, lo cual implicar1a que la provisi3n de un determinado bien p1blico que se lleve a cabo de forma centralizada resulte adecuado y en cambio en otro esta soluci3n pueda ser insatisfactoria. Esta ambigüedad se debe en gran medida a factores institucionales, juicios de valor, y en general del desempe1o de la propia estructura pol1tica y social del pa1s.

Como lo se1ala Anwar Shah⁴² la literatura sobre el federalismo fiscal se1ala dos principios que pueden guiar esta tarea: en el primero se argumenta que la asignaci3n de la responsabilidad en materia de gasto debe darse antes que la correspondiente a la tributaci3n, debido a que la asignaci3n de la carga impositiva se hace en funci3n de los gastos que se requieren en los diferentes niveles de gobierno, por lo que no pueden determinarse antes. El segundo de

⁴¹ Tomado de Cabrero E. y Garc1a Rodollo *Relaciones Intergubernamentales. Algunas reflexiones para su estudio*. Documento Congreso IGLOM. Qro. Abril del 2001 p.5 En este documento se se1ala que el federalismo mexicano podr1a evolucionar hacia el tipo cooperativo y de funcionamiento administrativo m1s cercano al Alem1n. Sin embargo, tendr1a que desarrollar todav1a algunas bases claras que le permitan esta evoluci3n. Una referencia sobre esta misma tem1tica se puede consultar en Gungale M. Marcelo y Webb, Steven B. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization Lessons from M1xico*. The World Bank, Washington, D. C. 2000.

⁴² Anwar Shah *The Design of Economic Constitutions in an Emergin Borderless World Economy*. World Bank. M1xico 2000 p. 6

ellos se refiere al principio de "subsidiariedad" de acuerdo al cual tanto la tributación como los gastos y otras funciones regulatorias corresponden a los gobiernos locales a menos que se demuestre la conveniencia de que sea asignado al gobierno central.

Desde la perspectiva de la asignación de las facultades tributarias, como se señaló en el principio anterior, éste debería determinarse en función de las necesidades de gasto, sin embargo, es una práctica generalizada de los países en desarrollo hacerlo de manera independiente. Los inconvenientes de tener un mecanismo poco claro para determinar los impuestos puede presionar a favorecer las entidades federativas con mayor requerimiento de recursos, con la cual se incrementa todavía más su dependencia financiera respecto del gobierno central.

Desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad es preferible una sola tasa general, aunque en la práctica los gobiernos tratan de mantener tasas de impuestos bajos en promedio, mediante una mezcla de tasas. La descentralización de un sistema impositivo puede distorsionar el mercado sobre todo en factores móviles como el trabajo y el capital, debido principalmente a una falta de coordinación en las políticas.

Por otra parte, desde la perspectiva de la *equidad* el sistema impositivo y de transferencias es uno de los principales instrumentos redistributivos y dada la movilidad de los factores se puede caer en políticas que favorezcan a algunos sectores o regiones en particular y no les garanticen un trato igual a todos los residentes.

Así también un inconveniente de la descentralización en materia impositiva son los *costos administrativos* de recaudación y fiscalización. De tal forma que en el caso de algunos impuestos, sobre todo de base móvil, se puede incurrir en la doble imposición, con lo cual se incrementan los incentivos para la evasión y la elusión de su pago.

Por ello, se debe tomar en cuenta la *necesidad fiscal* que consiste en asignar la potestad tributaria al nivel de gobierno que tenga la responsabilidad en determinado servicio u objetivo específico. De acuerdo a este criterio le corresponderían al gobierno federal los impuestos que le permitan cumplir los objetivos de redistribución, estabilización y asignación. A los gobiernos estatales la recaudación de carreteras intermunicipales y compartir bajo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

criterios claros impuestos como el Valor Agregado a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, antes de hacer un recuento de los criterios más relevantes que pueden guiar una adecuada asignación de responsabilidades en los niveles de gobierno, es conveniente revisar algunos de los planteamientos teóricos que pueden guiar esta compleja tarea.

b) Las ventajas de un gobierno centralizado

Un primer acercamiento teórico a esta compleja problemática es señalar las ventajas de un *gobierno centralizado* respecto a las tres funciones clásicas (Asignación, Distribución y Estabilización) que el Sector Público tiene en una economía, atribuidas a Richard Musgrave y desarrolladas por Wallance E. Oates⁴³. La primera de ellas se refiere a la *estabilización* de la economía, que consiste en el manejo adecuado tanto de la *política monetaria* como de la *política fiscal*.

La estabilización

La estabilización requiere de un control centralizado de la oferta monetaria en todo el país que permita niveles de inflación que no distorsionen la actividad económica en su conjunto.

La fortaleza de un manejo centralizado está dado en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos.

El índice general de precios, los ciclos económicos, la movilidad de los contribuyentes que cambian de jurisdicción, la naturaleza de la deuda y el financiamiento del déficit, son algunos de los aspectos que pueden ser manejados de manera más eficiente por una autoridad central dado que su cobertura se extiende a la nación en su conjunto.

⁴³ En el Capítulo 1: Un Enfoque del Federalismo Fiscal, Oates aborda los argumentos económicos a favor de un gobierno centralizado y descentralizado que en este capítulo se toma como una primera referencia. Ver Oates E.W. Federalismo Fiscal. op. cit p 19-30

La distribución

La distribución se refiere al impacto que tienen en la economía, el ingreso y el gasto del gobierno, sobre todo lo que se refiere a los efectos de la política impositiva, el nivel de déficit público y la aplicación del gasto del gobierno a través de sus diversos programas.

En este caso se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central ya que la transferencia de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres crearía distorsiones y provocaría desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida. Se presentaría el llamado comportamiento *free-rider* que consiste en que cualquier individuo dejaría para otros la carga del financiamiento de los programas distributivos si descubriera alguna forma que evitara su contribución, aún en el caso de estar convencido de los beneficios de una política redistributiva orientada a disminuir la pobreza de su comunidad.

Adicionalmente, habría que considerar la movilidad potencial de los residentes de una jurisdicción la cual tiende a incrementarse en relación inversa a su tamaño, haciendo que las economías locales tengan un comportamiento muy similar a las economías abiertas.

La asignación

El sector público tiene la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población. Por tanto, la producción de estos bienes tendría que ser de la forma más eficiente posible, lo cual está en función de las características propias de cada bien y servicio en cuestión. En el caso por ejemplo, de un bien público puro y que por tanto, se consume conjuntamente y en la misma cantidad por todos los consumidores que en este caso son los miembros de una nación, presenta mayores ventajas en un gobierno centralizado que en los gobiernos locales ya que son bienes que benefician a miembros de diferentes comunidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, existe un amplio consenso en que esta última función (asignación) se le otorgue a los niveles más bajos de gobierno y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central.

c) Las ventajas de un gobierno descentralizado

El argumento económico a favor de un *gobierno descentralizado* destaca la sensibilidad que las autoridades locales pueden tener respecto de la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades.

Con excepción de los bienes públicos puros cuyo consumo además de ser idéntico no está sujeto al lugar de residencia del consumidor, una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificada como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores. Lo anterior, se apoya en el argumento del teorema de Charles Tiebout, de "votar con los pies" en donde destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con las estructuras ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, incluyendo los factores no fiscales que pueden arraigar al hombre a una tierra.

De ahí que los gobiernos descentralizados además de ajustar sus diversos niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, promuevan una dinámica de competencia en la que se favorece la innovación en técnicas más eficientes de producción de bienes públicos, y relaciona los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los beneficiarios.

El segundo lugar, otro punto de referencia que puede ayudar en la determinación del nivel óptimo de descentralización que los gobiernos debieran tener para lograr la máxima eficiencia en una forma de gobierno federal que busca aprovechar las ventajas de la centralización y de la descentralización, son las reflexiones que surgen con motivo del Teorema de la Descentralización desarrollado por W. E. Oates⁴⁴. Este teorema toma como punto de partida un caso ideal en el cual se supone que el sector público ha cumplido con éxito las funciones de estabilización, distribución y asignación

⁴⁴ Estas reflexiones en torno a la descentralización se desarrollan en el Cap. III La División de Funciones entre Niveles de Gobierno Oates, W. E. Federalismo fiscal - op. cit. p. 53-59

favoreciendo una economía de pleno empleo con una distribución equitativa y un nivel de precios estable. También supone que no se trata de bienes públicos puros o nacionales, sino de aquellos bienes y servicios cuyo consumo se puede definir sobre un subconjunto geográfico específico del total de la población. Se supone también, que la distribución geográfica de la población es fija, no existen ahorros significativos en la provisión centralizada (economías de escala) ni externalidades interjurisdiccionales.

En este contexto, se formula el teorema de la descentralización en los siguientes términos: "Para un bien público - cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales - será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes"⁴⁵ a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones."⁴⁶

Bajo estos supuestos habría una perfecta correspondencia entre jurisdicciones determinadas, preferencias y necesidades de su población respecto de los servicios públicos requeridos y por la otra los distintos niveles de provisión de estos servicios por parte de la hacienda pública local preferida por los residentes. Ello implicaría por tanto, la existencia de un gran número de niveles de gobierno para ofertar los bienes públicos demandados por los individuos de cada jurisdicción, lo que garantizaría un óptimo de bienestar.

En cambio el gobierno central no puede proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos Pareto-eficiente en cada jurisdicción, con excepción de un caso especial en que el nivel de su oferta sea la misma para todas las jurisdicciones. Solamente en este caso es indistinto que sea centralizada o descentralizada la provisión de bienes públicos. Sin embargo, considerando que los supuestos de este modelo ideal resultan demasiado restrictivos, el autor propone otros modelos menos restrictivos en donde retira parte de los supuestos aquí señalados.

⁴⁵ Una asignación es óptimo de Pareto si no existe otra asignación en la cual al menos uno de los consumidores mejore su nivel de bienestar sin empeorar los demás. Sin embargo no involucra necesariamente criterios de equidad social.

⁴⁶ Oates, W E. Federalismo Fiscal - op. cit. p.59

En uno de sus ensayos más recientes sobre el Federalismo Fiscal, W.E. Oates⁴⁷ hace tres observaciones orientadas hacia una mayor elaboración de su Teorema de la Descentralización.

La primera se refiere a la existencia de la información imperfecta o asimetrías en la información del gobierno centralizado, además de otras restricciones constitucionales que limitan su injerencia en determinadas jurisdicciones. En contraste con los gobiernos locales que por estar más cercanos a la población poseen un mejor conocimiento de sus preferencias y de las condiciones de costos de los servicios públicos que requieren sus residentes.

La segunda observación se refiere a resultados de trabajos empíricos que sugieren que la magnitud de los beneficios del bienestar de la descentralización financiera puede ser mucho más amplia. En su tercera reconsideración señala que los beneficios de la descentralización tienen su fuente en el famoso modelo de Charles Tiebout en el año de 1956 que supone una elevada movilidad de las familias "voto con los pies" para ubicarse en la localidad que les proporcione un paquete fiscal de acuerdo a sus gustos. Sin embargo, aunque los beneficios de la descentralización son aumentados por esta movilidad no significa por ello una total dependencia, ya que aún con una absoluta inmovilidad podrían existir los beneficios de la descentralización. Lo anterior se debe a que el nivel de producto eficiente de un bien público "local" varía de una jurisdicción a otra.

d) Responsabilidades tributarias y de gasto

Descentralización del gasto

Estudios recientes⁴⁸ destacan entre los argumentos a favor de la descentralización aquellos relacionados con bienes y servicios públicos locales que se ofrecen a una población localizada ya que su cantidad y tipo depende de los gustos y necesidades de los residentes locales.

⁴⁷ Oates, W.E. An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Sep 99, Vol. 37 Issue 3, p. 1120, 30p.

⁴⁸ Shahi A., Roberts S. Boadway R. La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes: una Perspectiva Federalista. Informe 1259 de la serie Policy Research Working Papers. Departamento de Investigaciones en Política. División de Economía Pública, Febrero de 1994. Banco Mundial. Publicado en español en Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LXVI Legislatura, II. Cámara de Diputados. Año IV/ Nueva Época / Número Especial-I/ México, Octubre 1995.

La ventaja se refleja en una reducción de costos de los servicios por concepto de menores gastos administrativos y una optimización de los volúmenes ofrecidos en un ambiente de competencia entre jurisdicciones, lo mismo ocurre en el caso de bienes y servicios semi-privados (escuelas, caminos, hospitales). Quizá el argumento más importante a favor de la descentralización fiscal sea el de favorecer con ésta la responsabilidad fiscal de los niveles locales de gobierno que se traduce en obtener los ingresos necesarios para cubrir su gasto público. Sin embargo, el grado de centralización-descentralización en materia de gasto varía de un tipo de gasto a otro. En contraste, los argumentos a favor de su centralización, se refieren a los beneficios indirectos interjurisdiccionales, a la armonización del gasto y la equidad federal, principalmente.

Desde esta perspectiva la función del gobierno federal es la de suministrar los bienes y servicios públicos nacionales y beneficios indirectos interjurisdiccionales (defensa, relaciones exteriores, control de la reserva monetaria etc.), mantener la eficiencia del mercado interno (libre flujo de bienes y servicios, mano de obra y capital) y buscar la equidad redistributiva en todo el país (vertical y horizontal).

Los estados deben ser responsables por el suministro de bienes y servicios de naturaleza local o estatal (salud, seguridad, educación, servicios sociales, comunicaciones y transportes en el estado, entre otros) y compartir la responsabilidad de la distribución.

Descentralización tributaria

Respecto a la descentralización de las responsabilidades tributarias, la problemática es muy similar a la del gasto, ya que un grado de descentralización profundo, implicaría que los estados pudieran determinar sus propias estructuras impositivas e incluso sus propias bases de contribución. En esa situación, existe el riesgo que se presenten deficiencias que lleven a una distorsión en los siguientes rubros: la movilidad de los factores, la eficiencia del mercado común interno, la ineficiencia fiscal por las diferencias de los Beneficios Fiscales Netos y finalmente la inequidad fiscal horizontal en la federación. Sin embargo, las deficiencias provocadas por la descentralización tanto del gasto como del ingreso pueden corregirse con una adecuada reglamentación y subsidios condicionados del gobierno federal

combinados con una prestación descentralizada, dejando el manejo de las economías de escala para el nivel estatal.

Desde la perspectiva del ingreso, el criterio de eficiencia indica la conveniencia de que sea el gobierno federal quien se haga cargo de las fuentes de ingresos móviles, de aquellas que tengan un potencial redistributivo mayor o bien de recursos distribuidos desigualmente entre los estados. Bajo este criterio estarían centralizados los impuestos directos e indirectos más importantes, aunque no hay razón para que los estados no los puedan compartir.

El supuesto básico consiste en que el gobierno federal debe mantener un dominio suficiente sobre los impuestos directos para poder lograr las metas de armonización tributaria y equidad nacional. En cambio, el diseño mismo del sistema de impuestos indirectos depende del grado de descentralización tributaria hacia los Estados. Por ejemplo, impuestos indirectos importantes como el IVA puede tener complicaciones administrativas, sobre todo si se opera sobre una base múltiple y tasas diferentes en cada Estado.

e) Marco conceptual para la asignación del gasto y de los impuestos

Asignación del gasto

Otros estudios⁴⁹ que combinan la experiencia internacional con la teoría económica proponen un marco conceptual que se puede tener como referencia para la asignación de funciones en materia de gasto o de impuestos. En el cuadro 1.1, se describen las bases conceptuales que se pueden tomar como referencia para una asignación del gasto tomando en consideración criterios de equidad, de eficiencia y de responsabilidad fiscal.

⁴⁹ Los trabajos de Anwar Shah (1994) y (2000) hacen este ejercicio. En el primero, presenta algunas bases conceptuales en la asignación del gasto y de los impuestos. En el segundo trabajo presenta algunos casos concretos. Entre los países considerados destaca Australia, Brasil, Canadá, China, Alemania, India y Estados Unidos. En el trabajo del Banco Mundial (1995) se incluyeron los siguientes países: India, Indonesia, Sudáfrica y México. El trabajo de Sampere J. y Sobarzo H. (1998) introducen estas bases conceptuales al caso de México. El trabajo de Aghón G. y Casas C. (1996) analiza la competencias en materia tributaria y de gasto en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela.

CUADRO I.1
BASES CONCEPTUALES EN LA ASIGNACIÓN DEL GASTO

<i>Categoría del gasto</i>	<i>Políticas y estándares</i>	<i>Proveedor y administrador</i>	<i>Comentarios</i>
Defensa	F	F	Costos y beneficios nacionales
Relaciones exteriores	F	F	Costos y beneficios nacionales
Comercio Internacional	F	F	Costos y beneficios nacionales
Política monetaria	F	F	Costos y beneficios nacionales
Comercio interestatal	F	F	Costos y beneficios nacionales
Subsidios a la industria y negocios	F	F	Desarrollo regional
Migración	F	F	Costos y beneficios nacionales
Aerolíneas y ferrocarriles	F	F	Costos y beneficios nacionales
Política fiscal	F, E	F, E, M	Coordinarse es posible
Regulación	F	F, E, M	Mercado común interno
Recursos naturales	F	F, E, M	Promueve un mercado común
Medio ambiente	F, E, M	E, M	Costos y beneficios pueden ser nacionales
Agricultura e industria	F, E, M	E, M	Efectos interjurisdiccionales
Educación	F, E, M	E, M	Transferencias en especie
Salud	F, E, M	E, M	Transferencias en especie
Policía	E, M	E, M	Beneficios locales
Agua, Alcantarillado	M	M	Beneficios locales
Basura	M	M	Beneficios locales
Bomberos	M	M	Beneficios locales
Caminos			
Interestatales	F	E, M	Mercado común interno
Estatales	E	E, M	Costos y beneficios estatales
Interregionales	E	E, M	Costos y beneficios interregionales
Locales	M	M	Costos y beneficios locales

Simbología: F: Federal; E: Estatal y M: Municipal
Fuente: Sampere Jaime y Sobarzo Horacio. Federalismo Fiscal en México. El Colegio de México. México 1998, pág. 25

El trabajo de Shah⁵⁰ señala también que de una muestra de 13 países en desarrollo, en ningún caso el gobierno federal comparte la responsabilidad con otros niveles de gobierno en las siguientes materias: defensa, comercio internacional, relaciones exteriores, política monetaria, migración y comercio interestatal.

En cambio 10 países sí lo hacen en salud, 9 en policía, industria y agricultura, 8 en bienestar social, recursos naturales y educación, 6 en carreteras, 5 en medio ambiente, 2 en seguro de desempleo y solamente un país en transporte aéreo y ferrocarril.

La asignación de competencias y responsabilidades de gasto de los países seleccionados en la muestra de Aghón G. y Casas C.⁵¹ se ajustan, en gran medida, a lo establecido por la teoría del federalismo fiscal en el sentido de dejar al nivel federal los bienes públicos de carácter nacional y a los municipios la provisión de bienes y servicios de naturaleza meramente local.

La falta de claridad se da fundamentalmente en las funciones del nivel intermedio que van desde la prestación de servicios hasta la normatividad, el control y la asistencia técnica.

Con excepción de Chile, las facultades de los gobiernos subnacionales de los restantes países latinoamericanos, se entienden concedidas a éstos, siempre que no estén prohibidas explícitamente por la ley, de ahí que puedan existir una duplicidad de funciones.

Quizá la práctica más generalizada en estos países sea la transferencia de funciones que antes eran exclusivas del poder central respecto de la salud y de la educación.

⁵⁰ Los 13 países son: Argentina, Bangladesh, Brasil, China, India, Indonesia, Malasia, Nigeria, Nueva Guinea, Pakistán, Filipinas, Unión Soviética y Tailandia. Sha Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies* Washington, D.C. The World Bank, 1994.

⁵¹ Países seleccionados: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. Ver Aghón G y Casas C. *Un Análisis Comparativo de los Procesos de Descentralización Fiscal en América Latina. Revisión de Algunas Experiencias.* En Arellano Cadena Rogelio (Compilador), *México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal.* Gobierno del Estado de Puebla y F.C.E. México 1996.

Este proceso de transferencias ha sido una fuente de nuevos problemas relacionados con los mecanismos de traspaso de funciones y la capacidad de absorción de las nuevas responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

Además de problemas propios de superposición por la falta de precisión de las funciones para cada nivel de gobierno.

El Banco Mundial⁵² encuentra que en la práctica los gobiernos centrales desempeñan una función directa más extensa de lo que recomienda la teoría económica, aún en los casos en donde la asignación de funciones del gasto se define constitucionalmente de acuerdo a los principios teóricos.

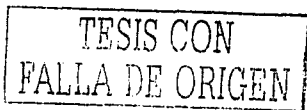
Los gobiernos centrales se suelen encargar directamente de la prestación de servicios que, en teoría, deben estar bajo el control de los gobiernos estatales y municipales. Ello se debe en gran medida a la incapacidad administrativa de los gobiernos subnacionales para asumir la delegación de responsabilidades en la operación y mantenimiento de los servicios locales.

Este predominio del gobierno central se refleja en la proporción del gasto que maneja, Brasil (43%), México (80%), China (47%), India (70%). Sin embargo, aún en los gobiernos más descentralizados, como Brasil, el gobierno central está involucrado en funciones puramente locales o bien se ejerce un control a través del sistema presupuestario como en el caso de China.

Asignación de los impuestos

De igual forma, para el caso de la asignación de los impuestos, se propone la siguiente distribución de funciones que puede ser útil como guía para que cada gobierno pueda hacer su propia adaptación (ver cuadro I.2).

⁵² Shah A., Roberts S. Boadway R. La Reforma... op. cit. p. 81-86



**CUADRO I.2
BASES CONCEPTUALES EN LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS**

<i>Tipo de impuesto</i>	<i>Determinación de</i>		<i>Recolección y Administración</i>	<i>Comentarios</i>
	<i>Base</i>	<i>Tasa</i>		
Aduanas	F	F	F	Al comercio internacional
A la renta de empresas	F	F	F	Factor móvil
Sobre recursos naturales	F	F	F	Distribución de tasas inequitativas
Al ingreso de las personas físicas	F	F, E, M	F	Factor móvil
A la nómina	F, E	F, E	F, E	Cubre seguridad social
IVA	F	F	F	Las fronteras entre estados
Impuestos al "pecado"				Son rebasadas
Alcohol y tabaco	F, E	F, E	F, E	Responsabilidad compartida
Loterías	E, M	E, M	E, M	Responsabilidad local
Impuestos a los "males" Carbono	F	F	F	Combatir contaminación nacional
A la emisión de contaminantes	F, E, M	F, E, M	F, E, M	Impacto puede ser nacional, regional o local
A los vehículos automotores	E	E	E	Responsabilidad estatal
A los negocios	E	E	E	Beneficios de impuestos
A la propiedad	E	M	M	Factor no móvil
A la tierra	E	M	M	Factor no móvil
Cargos sobre servicios	F, E, M	F, E, M	F, E, M	Pagos por servicios recibidos

Simbología: F: Federal; E: Estatal y M: Municipal

Fuente: Sampere Jaime y Sobarzo Horacio. Federalismo Fiscal en México. El Colegio de México. México 1998, pág. 26

De una muestra de 15 países en desarrollo⁵³, en 14 de ellos los gobiernos subnacionales recaudan y administran el impuesto a la propiedad, en 12 desempeñan estas dos funciones en impuestos sobre el alcohol y precios y tarifas. En la mitad de los países estos niveles de gobierno manejan también los impuestos sobre recursos y ventas al menudeo. En menor medida, solamente en 4 países, impuestos a las corporaciones y el IVA. Este mismo estudio, resalta el hecho de que impuestos que teóricamente deben manejarse de manera centralizada, son administrados por los gobiernos locales, como en el caso de impuestos de importación en Malasia y en China. Los impuestos sobre los recursos naturales generalmente están centralizados excepto en India. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Brasil es administrado por los estados, el impuesto a la propiedad es centralizado en Indonesia. En México el nivel municipal tiene acceso solamente a algunas tarifas, recargos y al impuesto sobre la propiedad.

En los estudios de caso de los cinco países latinoamericanos⁵⁴ las diferencias en la participación que los gobiernos estatales y municipales tienen en la determinación de la base, en la definición de la tasa y en la propia administración de la recaudación, refleja de manera más precisa el grado de centralismo y en su caso los avances de la descentralización tributaria en cada país. En todos los casos existe una separación tributaria por niveles de gobierno, aunque la diferencia radica en la repartición de los recursos y en el sistema de transferencias intergubernamentales con fines redistributivos y compensatorios.

Como se mencionó anteriormente, la teoría de la asignación de los ingresos sugiere que el gobierno federal debe tener control de los impuestos directos que gravan a factores móviles (capital), que redistribuyen la riqueza (ISR, riqueza u obsequios), o que implica una desigualdad en su dotación (recursos naturales). En cambio, el control de los impuestos indirectos es menos obvio, aunque existen algunos como el IVA que pueden representar ciertas ventajas de eficiencia en su administración y armonización si lo controla el gobierno federal.

A pesar de que la asignación de los ingresos en la práctica⁵⁵ es muy diversa respecto a la participación de cada nivel de gobierno en la determinación de la

⁵³ Ver Shah Anwar. The Design... op cit

⁵⁴ Aghón G y Casas C... op cit

⁵⁵ Shah A., Roberts S. Bowdway R. La Reforma... op cit. p. 87-92

base, la tasa y la administración tanto de los impuestos directos como indirectos, en la mayoría de los casos el gobierno federal controla, adicionalmente a los gravámenes directos, los principales impuestos indirectos ya que le representan más de la mitad del total de sus recursos. Desafortunadamente en los casos en los cuales los gobiernos subnacionales han tenido una mayor participación en el control tanto de impuestos directos como indirectos han surgido problemas de ineficiencia administrativa, falta de armonización, problemas en el mercado común interno, insuficiencia de recursos del gobierno federal para atender problemas de redistribución y equidad. Sumado a lo anterior, el grado de autonomía lograda por esta mayor participación, de los niveles estatal y municipal no ha sido significativa, o bien ha sido contrarrestada por otros mecanismos del gobierno federal.

1.3.3. Esquema fiscal

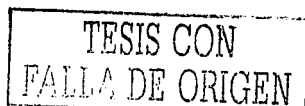
Los siguientes son algunos de los elementos más relevantes en el tratamiento de la compleja problemática que implica establecer una acertada distribución de competencias tributarias y de gasto público, entre los diferentes niveles de gobierno, que conforman un sistema federal.

Objetivos globales como la eficiencia y la equidad en una nación, combinados con otros de carácter local como la provisión de servicios públicos, implican esquemas de armonización y coordinación de las relaciones fiscales intergubernamentales que garanticen una mejor utilización de los recursos públicos. A continuación se comentan algunos de los principios generales que caracterizan estos esquemas fiscales⁵⁶.

En primero se refiere a la importancia que tiene considerar el esquema de *relaciones fiscales como un todo* en donde cada parte contribuye y se beneficia con el logro de los objetivos.

Otro muy importante es la *descentralización del sistema fiscal* ya que como se ha señalado reiteradamente en el presente documento, es un factor que aumenta la eficiencia y la responsabilidad tanto en la recaudación de los impuestos como en la asignación del gasto.

⁵⁶Shah A., Roberts S. Boadway R. La Reforma... op. cit. pp. 73-78



El diseño de un esquema fiscal adecuado, también depende del *grado de control* que la Economía deje en manos del Estado en la asignación y distribución de recursos, de la necesidad de *armonización y coordinación tributaria*, de la *brecha fiscal* existente en los gobiernos subnacionales, así como de las *características de sus instituciones* responsables de estas tareas de coordinación.

1.4.- Alternativas de financiamiento en un gobierno federal

La existencia de una gran diversidad de alternativas de financiamiento⁵⁷, instrumentadas en los sistemas federales vigentes, refleja la complejidad que las relaciones fiscales han adquirido en estas formas de gobierno en un contexto determinado. De ahí la imposibilidad de encontrar la alternativa óptima que pueda responder adecuadamente a los requerimientos de recursos financieros en cualquier federación. Sin duda se trata de evaluar sus ventajas y desventajas pensando más bien en su instrumentación dentro de un esquema cambiante y flexible que se vaya adecuando a las necesidades de cada caso en particular. Con tal propósito se revisarán solamente dos de las opciones más utilizadas en gobiernos federales descentralizados: *las subvenciones, las transferencias y la participación en ingresos*⁵⁸. La virtud de estas alternativas no reside en que sean las únicas ni las más adecuadas, sino en que resumen la problemática que las relaciones intergubernamentales en materia fiscal han adoptado en estas formas de gobierno, por lo que pueden representar una valiosa referencia para el diseño de procesos de descentralización en esta materia.

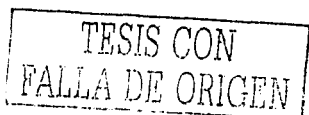
1.4.1. Subvenciones y transferencias

Subvenciones

De acuerdo a Giménez Antonio, en sentido riguroso las subvenciones cumplen una función más amplia que solamente instrumentos de financiamiento. Sin embargo, en el caso en que el gobierno central concentra el rendimiento total de todos los impuestos existentes, las subvenciones se convierten también en una vía de financiamiento de los gobiernos subcentrales. En este sentido

⁵⁷ Para una visión más amplia de este tema se puede consultar la tipología completa de las diversas alternativas de financiamiento en los sistemas federales, que desarrolla Giménez Antonio en *Financiación de las Autonomías*. H. Blume Ediciones, España. 1979. Introducción pp. 11-38

⁵⁸ Esta jerarquización de alternativas es tomada de Giménez Antonio. *Financiación...* op. cit. pp. 23-37 en donde se puede consultar una clasificación más amplia.



pueden orientarse a resolver el problema de la insuficiencia financiera y el de la subprovisión de determinados bienes y servicios públicos. Este mismo autor, distingue seis tipos de características que permiten clasificar los tipos primarios de subvenciones⁵⁹: Incondicionalidad, condicionalidad, globalidad, gradualidad, limitación, sin limitación. Por lo que puede haber tantos tipos de subvenciones como combinaciones posibles de este número de características, las cuales deberán adecuarse a cada objetivo particular que se persigue. Por ejemplo, en ciertos contextos las subvenciones condicionales graduadas han sido el instrumento adecuado para el logro de los niveles mínimos de cobertura de los servicios y de su provisión óptima. Así mismo desde la perspectiva del receptor las subvenciones con menos restricciones son preferibles.

Transferencias condicionadas y no condicionadas

La teoría de las transferencias⁶⁰ distingue dos tipos básicos: las condicionales y las incondicionales. En las primeras el otorgante establece los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. En cambio en la segunda no existen tales especificaciones, lo cual permite que el gobierno que recibe los recursos pueda darles el uso más adecuado de acuerdo a sus prioridades. Dentro de la categoría de transferencias condicionales hay una gran variedad de formas posibles, aunque la más popular es la compensatoria que implica un cierto desembolso del receptor.

El principio teórico que fundamenta el concepto de transferencia surge por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos. Para corregir estos niveles ineficientes de actividad A.C. Pigou señala que “en el caso de beneficios externos la unidad económica que genera los efectos externos debería recibir un subsidio unitario igual al valor en el margen de los beneficios externos que crea”⁶¹. Lo anterior se aplica solamente en el caso de que estas unidades económicas individuales generan beneficios externos, de lo contrario se debería aplicar un impuesto

⁵⁹ Condicional: no establece restricciones sobre el tipo de gasto al que debe aplicarse. Condicionalidad: el otorgante establece algún tipo de restricción. Globalidad: no guarda proporción con el costo del servicio, se llaman también en bloque o no de las graduadas. Gradualidad: es proporcional al gasto o costo del servicio. Limitación: se establece un tope o límite al monto total de fondos otorgados. Sin limitación: no existe tope, se les llama también de fin abierto.

⁶⁰ Ver Oates, W.E. op. cit. Cap. III pp. 93-131. Aunque se puede considerar otra clasificación en Shah Anwar, *The Design*... op. cit. p. 21. Este autor distingue entre transferencias *sin Aportación* y *con Aportación*. En el primer caso pueden ser condicionadas o no condicionadas y siempre están orientadas a un propósito específico. En el segundo son selectivas y condicionadas, estos subsidios impactan el poder adquisitivo y los precios relativos.

⁶¹ Este principio se ilustra gráficamente en Oates, W.E. *Federalismo*... op. cit. pp. 95 y 95.

equivalente. De esta forma, el agente decisor tendría un incentivo para tomar en cuenta los efectos externos de su comportamiento, con lo cual el mercado regresaría a un nivel de eficiencia. Esta justificación Pigouviana de las transferencias es ampliamente criticada por Ronald Coase, quien asegura que es posible eliminar estas ineficiencias a través de acuerdos entre los propios agentes interesados, en donde el papel del gobierno debería ser facilitar ese proceso. No obstante, a juicio de W.E. Oates, sigue representando una solución conceptual al problema de las transferencias en su función de mecanismo corrector de ineficiencias, aunque reconoce la necesidad de una teoría de las transferencias intergubernamentales en términos de un esquema explícito de elección colectiva.

Este autor, señala que la forma apropiada de transferencias intergubernamentales para corregir las distorsiones originadas por externalidades en la provisión de bienes públicos es la transferencia compensadora variable con fin abierto y no una transferencia condicional o incondicional a tanto alzado. Las transferencias incondicionales son un instrumento adecuado para la redistribución de la renta, siempre y cuando se orienten a la redistribución de la renta entre los individuos y no entre las jurisdicciones, de lo contrario este tipo de transferencias pueden agravar la desigualdad en la distribución de la renta en lugar de reducirla⁶². Así también, un programa de transferencias incondicionales, en los que la transferencia per cápita variara inversamente con el nivel de renta per cápita en la jurisdicción, parece ser la solución más factible para asegurar el tratamiento igual de los iguales (equidad horizontal). La práctica de los países federales muestra un amplio uso tanto de las transferencias condicionales como las incondicionales para enfrentar problemas redistributivos o en renglones de gasto que implican efectos externos interjurisdiccionales como la educación y las carreteras.

Son también importantes, otras razones económicas⁶³ que explican y justifican el origen de las transferencias intergubernamentales y que surgen de la misma teoría de la asignación del gasto y de los ingresos.

Brecha fiscal

Consiste en un desequilibrio entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto. Esta brecha entre ingreso y gasto puede tener su

⁶² Este problemática se ilustra numéricamente en Oates, W.E. El Federalismo... op. cit. p. 112

⁶³ Las 5 razones económicas que se explican en este texto fueron tomadas de Sha Anwar, La Reforma... op. cit. pp. 69-72

origen en las mismas recomendaciones teóricas de descentralizar el gasto y centralizar el ingreso por razones de eficiencia ya que la recaudación central evita la competencia tributaria y las desigualdades entre los estados. También puede ser ocasionada debido a que el gobierno federal ocupa un espacio tributario mayor del que necesita para llevar a cabo sus responsabilidades fiscales.

Inequidad fiscal

Se da cuando los ciudadanos de distintos estados reciben un trato desigual en el esquema fiscal, es decir no se cumple el principio de la equidad horizontal en un federalismo fiscal eficiente. Por lo general esta situación es un resultado natural del grado de descentralización del sistema tributario, ya que la capacidad tributaria es la fuente más importante de la inequidad fiscal. Esta capacidad recaudadora de los estados se reflejan en una diferencia de costos en la prestación de los servicios públicos, por lo que cada estado ofrece diferentes Beneficios Fiscales Netos⁶⁴ a sus residentes. Los subsidios de la Federación hacia los Estados pueden eliminar estas diferencias.

Ineficiencia fiscal

Es ocasionada también por los diferenciales en lo Beneficios Fiscales Netos, los cuales provocan una asignación ineficiente de recursos, favoreciendo así a aquellos estados que tienen una mayor capacidad tributaria y por tanto mayores Beneficios Fiscales Netos.

Beneficios indirectos

Los beneficios indirectos entre los Estados se da cuando existe un tipo de gasto que puede beneficiar a residentes y no residentes de un estado, por lo que se podría deteriorar cada vez más la prestación de los servicios en una determinada jurisdicción.

Armonización fiscal

Se orienta al mantenimiento de la eficiencia del mercado común interno y a la equidad en el Sistema Federal. En el renglón del gasto, la armonización puede

⁶⁴ El Beneficio Fiscal Neto se define como la diferencia entre el valor de los servicios públicos y su costo expresado en el cobro de impuestos.



evitar una competencia costosa entre los estados, y avanzar hacia una mayor equidad nacional a través de una redistribución garantizando un nivel estándar a nivel nacional de servicios públicos.

En la práctica⁶⁵, en los países en desarrollo las transferencias no condicionadas se han convertido en una práctica común para resolver problemas de brecha fiscal, con excepción de los países que tienen un sistema compartido en el cual no hay reasignación de fondos entre jurisdicciones. Los estados recaudan y negocian con el gobierno central la cantidad de fondos que se va a transferir a este último. También hay otros casos en los que el esquema de compartir ingresos no condicionados se orienta a resolver problemas de inequidad horizontal⁶⁶.

En general, la asignación de fondos mediante la negociación aumenta la incertidumbre presupuestaria en los niveles estatales y municipales, además de hacer poco transparente el proceso de transferencias.

Respecto a las transferencias condicionadas la práctica común de los países en desarrollo es la falta de una fórmula y objetivos precisos a los que se orientan los recursos, lo que provoca una considerable discrecionalidad por parte del gobierno central. Así también se destaca el uso limitado de los fondos de compensación.

1.4.2. La participación en ingresos

La llamada "participación de ingresos" (revenue-sharing) utilizada, entre otros, en el sistema fiscal estadounidense es considerada como equivalente a las subvenciones globales incondicionales y su propósito principal es solucionar los problemas de insuficiencia financiera y no de pobreza relativa local o regional. Aunque tiene el inconveniente de que debilita el nexo entre ingresos y gastos ya que una de las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado consiste en que el financiamiento de los servicios públicos locales se realice mediante impuestos.⁶⁷

⁶⁵ Se refiere a la muestra de países estudiada en Sha Anwar. La Reforma... op. cit. pp. 93-103

⁶⁶ En los estudios de caso de los cinco países latinoamericanos, G. Anghón y Casas C. Un Análisis... op. cit. encuentran que las transferencias presentan elementos redistributivos debido a las grandes disparidades en ingresos interpersonales e interjurisdiccionales.

⁶⁷ Esta es una síntesis de los principales planteamientos de Giménez Antonio en *Financiación...* op. cit. pp. 30-38 en donde también se pueden consultar las dos fórmulas a través de las cuales se determinó el monto transferido, cuando se estableció en los Estados Unidos de Norteamérica en 1972, el sistema de participaciones en ingresos. Se manejan dos

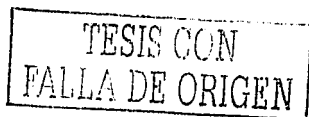
Sin embargo, visto desde la perspectiva del Modelo⁶⁸ multinivel de Musgrave-Tiebout la crisis financiera de los estados y municipios es el resultado de fallas en la adopción de disposiciones fiscales más adecuadas, por lo que la participación de ingresos se podría considerar solamente como una alternativa complementaria a la división de funciones y bases impositivas entre los diversos niveles de gobierno. Si las actividades gubernamentales se llevaran a cabo de acuerdo a este modelo es decir, dejando las funciones relacionadas con la distribución y estabilización en manos del gobierno central y compartiendo con los gobiernos estatales y municipales algunos servicios públicos, esta forma de financiamiento tendería a desaparecer. Ello implicaría, en términos de ingresos, que el gobierno federal simplemente podría compartir sus ingresos del impuesto sobre la renta con los Estados y Municipios.

La discusión que generó la propuesta de Presidente Nixon en 1972, de transferir una importante cantidad de recursos a estados y municipios sin ningún tipo de restricción dejó ver la pertinencia de considera algunas desventajas de la participación en ingresos como forma de financiamiento. La objeción central señala la falta de congruencia entre las grandes prioridades del país definidas a través de su sistema de planeación y la asignación de fuertes cantidades de recursos a unidades gubernamentales que no están claramente vinculados a éstas. Este autor⁶⁹ presenta algunas de las prioridades nacionales en las cuales el plan de participación impositiva tiene serias deficiencias debido a que los gobiernos estatales y municipales poco o nada pueden hacer para lograrlas. Algunas de las más importantes son el mantenimiento del pleno empleo, el combate a la pobreza, el sistema de bienestar, seguro de desempleo y de vejez, la vivienda, sistema de transporte masivo, la lucha contra la contaminación y el mejoramiento de las escuelas públicas. Por lo cual se considera que el sistema de participación de ingresos

formulas. una propuesta por el Senado y otra por la Cámara de Representantes aunque se aplica la que resulte mayor de ambas

⁶⁸ La explicación del Modelo Musgrave-Tiebout forma parte de una discusión más amplia sobre la participación impositiva como alternativa para el financiamiento del federalismo en una perspectiva racional. Se señala que el desequilibrio fiscal de los gobiernos estatales y municipales es el resultado del bajo dinamismo de sus ingresos respecto a los ingresos de la federación y al rápido incremento de la demanda de servicios públicos. Quizá las implicaciones más importantes de este modelo para las haciendas estatales y municipales sea que exonera a tales gobiernos de la necesidad de utilizar impuestos progresivos y evitar los regresivos. Estos gobiernos podrían transferir algunas de sus actividades al gobierno federal como la educación. Podrían utilizar los impuestos sobre la contaminación, impuestos estatales sobre renta de sociedades, así como incrementos de la imposición basada en el principio del beneficio. Ver McLure Charles E. Jr. Participación Impositiva. ¿Una alternativa para un federalismo fiscal racional?. En Financiación de la Autonomías, España, II Blume Ediciones, pp. 189-215

⁶⁹ Una explicación amplia de cada una de las prioridades señaladas se puede consultar en Keyserling Leon H. Participación en ingresos: Sus implicaciones para los sistemas fiscales intergubernamentales presentes y futuros: argumentos en contra. En Financiación - op. cit. pp. 243-261



fomenta una mayor dispersión de responsabilidades. En todo caso, los estados y municipios pueden ejercer un mejor gasto en sus respectivas jurisdicciones siempre y cuando gasten como quieran aquellos ingresos que ellos mismos hayan recaudado.

En contraste, la consideración básica para adoptar este mecanismo de financiamiento consiste en que los gobiernos estatales y municipales son incapaces, por razones que escapan a su control de asegurar los niveles de servicios públicos locales considerados como mínimos indispensables en el ámbito nacional. Además se muestra que desde la perspectiva del equilibrio general, la participación impositiva federal no parece necesitar incentivos al esfuerzo fiscal estatal y local. Aún considerando que en un análisis de equilibrio parcial existan gobiernos que reciben del gobierno federal un monto de subvenciones incondicionales exactamente igual a los impuestos federales pagados por sus contribuyentes, otros que reciben menos y otros más que son receptores netos de fondos. De acuerdo a las premisas anteriores, este autor⁷⁰ señala algunos de los factores distributivos que debe contener este instrumento de financiamiento para que sea adecuado:

- a) Los gobiernos de las áreas metropolitanas deben recibir ayuda especial para contrarrestar la destructiva competencia impositiva.
- b) La utilización de incentivos al esfuerzo fiscal en la fórmula de distribución, es inconsistente con la racionalidad básica de la participación de ingresos.
- c) La distribución de fondos debe orientarse hacia los gobiernos en donde reside un número relativamente grande de familias con bajos niveles de renta.
- d) No existe un sólido argumento, si es que existe, para que se distribuyan los fondos en relación inversa a las rentas estatales per cápita.
- e) Una distribución anticíclica de los fondos, en proporción a las disminuciones de los ingresos estatales y locales por debajo de los niveles de pleno empleo, contribuiría tanto a estabilizar la economía como a incentivar a los gobiernos estatales y municipales.

⁷⁰ Una exposición más amplia de su propuesta se puede consultar en Break George F. Participación en ingresos: sus implicaciones para los sistemas fiscales intergubernamentales presentes y futuros; argumentos a favor. En *Financiación*. op. cit. pp 227-241

Existen también consideraciones a favor de la participación en ingresos, tomando en cuenta la complejidad de la administración pública federal frente a las ventajas de los gobiernos estatales y municipales para establecer y atender sus prioridades de manera más eficiente⁷¹.

Finalmente, la conclusión a la que se llega en este debate consiste en que no hay ninguna receta fiscal única, que pueda solucionar todos los problemas. Por lo que es necesario diseñar un paquete de instrumentos fiscales en el cual cada técnica esté dirigida a cada uno de los problemas que se pretende resolver. En este sentido es ilustrativa la siguiente propuesta en la cual se señalan los problemas intergubernamentales más significativos y el paquete de técnicas fiscales recomendado para abordar tal problemática⁷².

Problemas a resolver:

1. Desequilibrio fiscal vertical entre ingresos y gastos de estados y municipios.
2. Capacidades fiscales desiguales para la provisión de bienes públicos.
3. Desajuste entre costos y beneficios externos intergubernamentales.
4. La pobreza medida por un nivel mínimo de consumo de bienes públicos.
5. La competencia impositiva cara a la industria

Paquete de técnicas fiscales:

1. Crédito parcial del impuesto federal sobre la renta personal, para los impuestos estatales sobre la renta personal, e incluso quizá para los locales.

⁷¹ Ver Connally John B. El Punto de vista de un miembro del gobierno sobre el federalismo fiscal. En Financiación... op. cit. pp. 217-226

⁷² Los detalles de esta propuesta se pueden consultar en Herber Bernard P. Discusión. En Financiación... op. cit. pp. 263-273

2. Participación general en ingresos (subvenciones federales incondicionales).
3. Participación condicional en ingresos (subvenciones condicionales).
4. Un impuesto negativo sobre la renta, de ámbito federal, con los ajustes apropiados para los incentivos al trabajo y el tratamiento de rentas salariales.
5. El gobierno federal debe proponer un proyecto de suplemento impositivo a los gobiernos estatales y municipales.

Aunque en esta propuesta se señala solamente una técnica fiscal para cada problema, lo conveniente es que se hagan diversas combinaciones entre éstas, debido a que tienden a reforzarse unas a otras. Adicionalmente, este autor comparte la idea de usar de manera creciente las subvenciones condicionales para lograr las prioridades nacionales fundamentales. Sin embargo, ello no implica que no se puedan usar para fines igualatorios, así como las subvenciones incondicionales pueden ayudar a resolver problemas específicos de interés general.

1.5.- Descentralización y modernización administrativa

1.5.1. La descentralización: lecciones recientes

Aunque la descentralización tiene una vinculación muy estrecha con el federalismo fiscal no se debe entender como sinónimo de éste último, en todo caso es un prerequisite indispensable para que un sistema federal pueda funcionar adecuadamente, ya que como se señaló en el apartado correspondiente, combina la centralización con la descentralización aprovechando las ventajas que cada una de ellas le reporta.

Una conceptualización de la descentralización que permite un acercamiento desde diferentes perspectivas, es la propuesta dentro de un marco conceptual y metodológico orientado al estudio de las políticas descentralizadoras en México. En este sentido se define la descentralización como "un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, que intenta

revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste. Así mismo, se debe aceptar que dicho proceso tiene una fase legal, una fase administrativa y un contenido político intrínseco. No es posible, por lo tanto, utilizar el concepto de descentralización como un atributo institucional, sino como un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio.⁷³

En el caso del federalismo fiscal este proceso legal, administrativo y político tendría que ser una tendencia orientada a revertir las desventajas que presenta la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad en dos niveles: macroeconómico y microeconómico-institucional⁷⁴. Desde la primera perspectiva el proceso está orientado hacia el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio fiscales, en contraste con la segunda que busca la provisión descentralizada de bienes y servicios, así como el fortalecimiento de las finanzas locales. El punto clave es cómo avanzar en las dos direcciones de manera coordinada, tomando como base los acuerdos, los consensos y las concesiones, más que la coerción y la unilateralidad del centralismo.

Una posible medida de este proceso es una propuesta⁷⁵ que contiene cuatro variables que pueden ayudar a caracterizar la cobertura y naturaleza del proceso de descentralización en América Latina y que son las siguientes: la proporción de gasto descentralizado, la magnitud de desbalance fiscal vertical, el grado de discrecionalidad en el sistema de transferencias y finalmente la autonomía de estados y municipios para contraer deuda. Los resultados muestran que la región todavía está altamente centralizada aunque la tendencia es hacia una fuerte descentralización. La autonomía de los gobiernos subnacionales de cómo gastar más y qué gastar también se ha ido incrementando. Sin embargo, el elevado desbalance fiscal es provocado en gran medida por las fuertes restricciones que existen para que un impuesto importante sea asignado a los gobiernos subnacionales.

Como consecuencia esta carencia de recursos se tiene qué cubrir por el gobierno central a través de las transferencias las cuales más de una tercera parte tienen un importante grado de discrecionalidad tanto en la determinación

⁷³ Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador). Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos. Edit. Porrúa, México, 1998 p 81

⁷⁴ Estas dos perspectivas se analizan ampliamente en ONU-CEPAL. El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Chile, 1998. cap. 8, pp. 219-227

⁷⁵ Stern Ernesto. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Inter-American Development Bank. Working Paper No. 368, Washington, D.C. 1998. pp. 10-16

de los montos a transferir como en su asignación. Finalmente, la nula autonomía de los gobiernos subnacionales para conseguir recursos vía endeudamiento agrava todavía más la debilidad de sus ingresos.

No obstante estos importantes dilemas que plantea la descentralización existen lecciones muy particulares de cada proceso de descentralización en la región. Las experiencias en América Latina nos advierten que no todo proceso descentralizador resulta positivo debido a los múltiples riesgos que existen si se hace de manera inadecuada. Entre los riesgos más comunes destaca el desequilibrio macroeconómico, el agravamiento de las desigualdades y conflictos regionales, la disminución de la calidad y cantidad de los servicios públicos. En cambio, si se lleva bien se pueden lograr las bondades señaladas por la teoría, eficiencia, equidad, transparencia en la prestación de los servicios públicos y responsabilidad fiscal entre otras.

Un hecho importante a considerar consiste en que la descentralización ha sido muy diversa en cada país, aunque existen elementos que son comunes y que podría ser válido tomarlos en cuenta para aplicarlos o evitarlos según el caso: es erróneo descentralizar los ingresos sin hacer lo propio con el correspondiente conjunto de responsabilidades. Es incorrecto asignar exactamente el mismo ingreso y responsabilidad a gobiernos municipales grandes y pequeños. Se debe contar con la infraestructura necesaria como marcos normativos y legales, organizaciones encargadas de coordinar y de programas de capacitación. Preparar y divulgar la información exacta, completa y confiable sobre todos los aspectos que implica descentralizar. La experiencia muestra que las campañas abruptas y uniformizantes generalmente han fracasado, por lo que se ha regresado a una descentralización gradual con reglas diferenciadas conforma a la diversa capacidad administrativa de cada unidad territorial⁷⁶.

En el caso de México, son particularmente importantes las lecciones que surgen a partir del proceso de descentralización del gasto social asignado a los estados y municipios, primero a través del Ramo 26, orientado a combatir el rezago social⁷⁷ y posteriormente con la institucionalización del Ramo 33 en el año de 1998. Las ventajas que presenta este último, respecto al antiguo ramo

⁷⁶ Todas estas afirmaciones están documentadas en Giugale Marcelo M. y Webb, Steven B. Achievements... op. cit. pp. 30-83

⁷⁷ De 1988 a 1994 el Ramo 26 se operó a través del Programa Nacional de Solidaridad, en 1996 a través del Programa Superación de la Pobreza y en 1998 se creó el Ramo 33 integrado por los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

26 tienen qué ver con una mayor certidumbre y transparencia tanto en la determinación de su monto como en la forma en que se distribuye⁷⁸. Con ello se disminuyeron notablemente las transferencias discrecionales del ejecutivo federal y se fortalecieron principalmente las haciendas municipales, ya que de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación en 1996, un 65% del total de los recursos del Ramo 33 correspondió al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Sin embargo, las administraciones municipales y en menor medida las estatales, siguen enfrentando serios problemas en la gestión de su gasto social debido a un proceso de descentralización no planificada en términos de sus implicaciones legales, administrativas y políticas. De acuerdo a estudios realizados en esta materia⁷⁹, los problemas más relevantes que se presentaron en la gestión del gasto social municipal, a partir de la puesta en marcha del Ramo 33 en el año de 1998, fueron los siguientes:

Primero: Los fondos no se podían operar por falta de normas estatales. Por lo que la aprobación de estos recursos dependían en varios estados del ejecutivo estatal o del COPLADE de acuerdo a sus prioridades⁸⁰.

Segundo: La nueva calendarización de los recursos tuvo una respuesta institucional lenta por parte de las administraciones municipales, lo que implicó retraso en las obras y por tanto incremento en sus costos⁸¹.

Tercero: La deficiencia de los criterios de distribución de los recursos se manifestó en sus resultados ya que municipios con características similares recibieron diferentes montos, dependiendo del estado al que pertenecían.

⁷⁸ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, del 2.5% de la recaudación federal participable. Art. 32, así también, en el artículo 33 de esta misma Ley se establece la fórmula y procedimientos para su distribución.

⁷⁹ Cabrero E., Flamand L., Santizo C., Vega A. Claroscueros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. Revista Gestión y Política Pública del CIDE, Vol. VI, núm. 2, México, segundo semestre 1997. El recuento de los problemas más relevantes que se sintetiza en los seis puntos expuestos, corresponde al trabajo de Rodríguez G. Katya. La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México. Publicado en Bazdresch Miguel. Memoria del Congreso Gobiernos Locales El Futuro Político de México. ITESO. IGLOM Jalisco. México 2000. pp. 197-210.

⁸⁰ En Aguascalientes, el Copladea depende directamente del ejecutivo estatal, en Guanajuato el Copladeg depende de la Coordinación General para el Desarrollo Regional y en San Luis Potosí, el Coplade pertenece a la Secretaría de Planeación y Finanzas. En los tres casos se le da una jerarquía diferente pero el rasgo común consiste en que depende del Ejecutivo Estatal. Cabrero Mendoza, Enrique y otros. Claroscueros... op. cit. p. 371.

⁸¹ De acuerdo a Cabrero E., Flamand Laura, Santizo C., Vega A. Claroscueros... op. cit. p. 369 se encuentra que la falta de capacidad administrativa de los funcionarios municipales impidió, para el caso de Aguascalientes, que los municipios de Calvillo, San José de Gracia y Tepezalá ejercieran recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal en 1996. El problema se refiere a elaboración de los expedientes técnicos de las obras públicas.

Cuarto: La participación ciudadana en la gestión de los recursos (a través del Consejo de Desarrollo Municipal), condición establecida por la Ley de Coordinación Fiscal, encontró múltiples dificultades para las administraciones municipales tradicionalmente ajenas al fomento de estos mecanismos participativos en la definición de sus prioridades.

Cinco: La perspectiva de corto plazo de los municipios y la falta de personal capacitado, dificulta la realización de las labores de mantenimiento de las obras terminadas.

Seis: El Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual podría aplicarse para capacitar sus recursos humanos y modernizar sus procesos administrativos es insuficiente, sobre todo en los municipios más pequeños, ya que el presupuesto asignado a este tipo de actividades en algunos casos no rebasa los 2,000 pesos.

En un estudio comparativo de tres Entidades Federativas, entre las cuales se incluye el Estado de Aguascalientes⁸², se muestra que en ninguno de los casos el COPLADE funciona de acuerdo a su definición formal: como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, sino que depende directamente del Ejecutivo Estatal. No se observó una preocupación expresa del gobierno del estado por apoyar el desarrollo de las capacidades administrativas y de gestión de las administraciones municipales que les permitieran asumir las nuevas responsabilidades del proceso descentralizador. Lo que explica que tres municipios del Estado de Aguascalientes (San José de Gracia, Calvillo y Tepezalá), en 1996 no hayan ejercido los recursos aprobados a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Otra serie de cuellos de botella que se evidenciaron con el proceso de descentralización de los últimos años, tiene que ver con viejos y nuevos problemas de la administración municipal en México⁸³:

1. La fragilidad del marco normativo provocada por la inexistencia y obsolescencia de leyes y reglamentos necesarios. El 70% de los

⁸² Vega Godínez, Alejandro. Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y el combate a la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. Documento de trabajo No. 62, CIDE, México 1998.

⁸³ Estos seis aspectos se fundamentan con datos estadísticos del Censo Nacional de Desarrollo Municipal realizado por CEDEMUN, el INEGI y otros del CIDE entre 1995 y 1999. Algunos de los datos más relevantes de estas fuentes, se presentan en Cabreto M. Enrique, Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal, CIDE, México, 2000.

municipios no cuentan con la normatividad básica necesaria para el cobro y la actualización del impuesto predial.

2. La persistencia de sistemas administrativos obsoletos e inadecuados que provocan ineficiencia y derroche de recursos. El 60% de los municipios del país no tenían ningún equipo de cómputo para 1995.
3. La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales que no tienen la cobertura y calidad requeridas por las tareas municipales. El abastecimiento del agua potable es del 83%, del drenaje 67% y de recolección de basura el 70%.
4. La falta de profesionalización de los funcionarios municipales resultado de la improvisación, la falta de ética de servicio público y de una preparación técnica adecuada. El 60% de los funcionarios municipales nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año.
5. La ausencia de sistemas de planeación municipal, ya que predomina una visión de corto plazo. En el 67% de los municipios sus administraciones carecen de un área específica de planeación.
6. La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local. Predomina la visión del municipio como un ente aislado.

El diagnóstico anterior muestra algunas deficiencias importantes que corresponden al diseño mismo del proceso descentralizador generado desde el centro. Estas limitantes se suman a otras de carácter local sobre todo en plano de las instituciones, del grado de profesionalismo de sus recursos humanos, de los mecanismos de participación ciudadana y de su marco legal. Por lo cual, el paso siguiente implicaría una mayor apertura para que el nivel estatal y local tuviera una efectiva participación en el diseño de las políticas descentralizadoras y un esfuerzo de modernización en la gestión municipal a fin de garantizar el desempeño adecuado de las nuevas responsabilidades que este proceso implica para los gobiernos tanto estatales como municipales.

1.5.2. La modernización administrativa: gestión financiera

Ventajas y limitaciones de la medición del desempeño hacendario municipal

Sería muy ambicioso afirmar que la medición del desempeño de las haciendas públicas municipales a través de indicadores más precisos, puedan resolver aunque sea parcialmente la problemática relacionada con los desequilibrios de las finanzas públicas de los municipios en México. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, frente al excesivo centralismo del gobierno federal es necesario buscar alternativas que permitan fortalecer la responsabilidad fiscal de los municipios. La medición del desempeño financiero municipal es solo un instrumento que podría formar parte de una propuesta más amplia orientada a transformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal.

En primer lugar, para que esta medición tuviera sentido, tendría que estar vinculada a un sistema de evaluación de la gestión pública similar al esquema descrito por Sonia Ospina⁶⁴ en los siguientes términos:

Primero: un nivel micro en donde se evalúa el desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión.

Segundo: un nivel intermedio en donde se evalúa el desempeño de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno.

Tercero: un nivel macro en donde se evalúa el desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, así como la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones.

Las razones por las cuales es necesario vincular la medición del desempeño a este esquema más amplio de gestión, se señalan en este mismo artículo: "la transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas hacia los niveles regionales y locales genera la necesidad de clarificar las reglas del juego frente

⁶⁴ Ospina Bozzi, Sonia. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre del 2000. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 19, Venezuela, Febrero 2001.



a la toma de decisiones públicas y sus consecuencias, así como los mecanismos para rendir cuentas sobre ellas (accountability).⁸⁵

En segundo lugar, este esquema de evaluación de la gestión pública descrito tendría que estar dentro una agenda más amplia de la reforma del estado y la modernización de sus instituciones como ha ocurrido en otros países como el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Malasia y Singapur y Brasil. Por lo que la CEPAL sugiere que la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible⁸⁶.

En México, de acuerdo a la revisión que se hace de los procesos de modernización presupuestal⁸⁷, en 1995 el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental a través del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. Los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario fueron la implantación de una nueva estructura programática (NEP) y promover la evaluación del desempeño (SED). Sin embargo, las reformas todavía están en proceso y aún existen puntos de incertidumbre.

Sin embargo, así como algunos municipios urbanos no esperaron el "día de la descentralización" sino que iniciaron un proceso descentralizador de abajo hacia arriba a través de innovaciones en su gestión hacendaría⁸⁸ algunos municipios en coordinación con sus respectivas entidades federativas podrían empezar a introducir innovaciones en la medición de su desempeño hacendario con la finalidad de mejorar su imagen como gobierno y aumentar su legitimidad. La optimización de sus recursos, resultado también de una mayor responsabilidad fiscal, les permitirá mejorar los bienes y servicios que ofrecen a su población, incrementando de esta forma su nivel de bienestar.

No obstante esta buena disposición que pudieran tener algunos municipios por implementar un sistema de medición del desempeño de sus estructuras financieras sigue frenada por la presencia de una limitante que atraviesa los

⁸⁵ Ospina-Sonia Evaluación op cit p 95

⁸⁶ citado en Sonia Ospina, Evaluación op cit p 97

⁸⁷ Arellano Gault, David (coordinador) Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en terminos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CIAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México, 19-22 de octubre de 1999. Revista del CIAD Reforma y Democracia, No. 17, Venezuela, Junio del 2000

⁸⁸ Cabrero Mendoza, Enrique Los Dilemas op cit p 12

tres órdenes de gobierno y que consiste en “un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática, mientras en otros países la implementación de presupuestos dirigidos a resultados medibles y observables por la ciudadanía han sido considerados por su gobierno como una pieza clave para una reforma integral de su administración pública, en nuestro país el esfuerzo es muy incipiente”⁸⁹ De esta orientación del proceso presupuestario se derivan limitaciones de la información que ofrecen los sistemas actuales de contabilidad municipal.

La otra limitante está en cómo convertir un proceso de medición del desempeño en otro de gestión del desempeño. “El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento de un individuo, organización o programa. El segundo se refiere al uso de la información generada por este sistema de indicadores para aprender y tomar decisiones a un nivel más estratégico.”⁹⁰ Es decir, un adecuado sistema de evaluación debe generar información relevante que tenga una influencia en la toma de decisiones de mediano y largo plazo vinculada con la misión de la organización.

Los Indicadores para diagnosticar la eficiencia de la hacienda pública municipal.

La medición del desempeño de las finanzas públicas municipales, además de una primera revisión de su estructura hacendaria general (ingresos, gastos y deuda), requiere de indicadores más precisos que den cuenta de las tendencias más específicas. Con tal propósito se seleccionaron algunos de los indicadores más relevantes propuestos en el apartado metodológico de la gestión financiera municipal desarrollado por Enrique Cabrero⁹¹ con la finalidad de aplicarlos a la estructura financiera de los once municipios del Estado de Aguascalientes. El cálculo del valor real se hizo utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México más reciente, el cual toma como base el año 1994. Para calcular la población en los periodos intercensales, se aplicó la tasa de crecimiento de la población del periodo publicada por el INEGI, aunque en algunos periodos se calcularon las tasas de crecimiento de la población de acuerdo a la fórmula publicada por este mismo

⁸⁹ Arellano Gault, David. Nueva Gerencia... op. cit. p. 10

⁹⁰ Ver Ospino Bozzi, Sonia. Evaluación... op. cit. P. 110

⁹¹ Cabrero Mendoza, Enrique. Los Dilemas... op. cit. pp. 62-69

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Instituto para tal fin. En relación a los indicadores financieros su definición y su fórmula de cálculo es la siguiente:

1. *Ingresos por impuestos municipales*

Esta relación porcentual entre los ingresos por concepto de impuestos que captan los municipios con el total de sus ingresos que perciben, nos da cuenta de la ahora muy demandada responsabilidad fiscal tan deseable en los municipios.

La fórmula que se utiliza en su cálculo es:

$(\text{Total de ingresos por concepto de impuestos para el año N} / \text{Total de ingresos municipales para el año N}) \times 100$

2. *Ingreso per capita por concepto de impuestos*

Combina los valores reales de los diferentes años y el total de la población correspondiente a cada uno de los años considerados, con lo que se obtiene el valor real de los impuestos pagados por cada habitante. La fórmula para calcularlo es la siguiente:

$\text{Monto total de impuestos a precios constantes para el año N} / \text{Total de población para el año N}$

3. *Ingreso per cápita por concepto de derechos*

Describe la tendencia del valor real ingresado por concepto del pago de derechos y distribuido entre el número de habitantes.

La fórmula para obtener este indicador es:

$\text{Monto total de derechos a precios constantes para el año N} / \text{Total de población para el año N}$

4. *Autonomía financiera*

Con este indicador se mide el grado de autonomía que tienen los gobiernos municipales con respecto a recursos que provienen de

otros niveles de gobierno o del crédito. La autonomía se mide por el porcentaje que representan los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) con respecto a los ingresos totales. La fórmula para calcularlo es la siguiente:

Ingresos propios para el año N/ Total de ingresos para el año N.

5. *Autonomía tributaria*

Incluye sólo los ingresos derivados de los impuestos, lo cual muestra el porcentaje de recursos que se obtienen de la ciudadanía y mide el grado de presencia fiscal del gobierno municipal. La fórmula para su cálculo es:

Total de recursos por impuestos para el año N/ Total de ingresos propios para el año N.

6. *Gasto corriente municipal*

Este indicador nos permite medir, a precios constantes, el peso del gasto corriente en la estructura financiera del municipio, considerando los gastos de nómina, de operación y mantenimiento.

Total del gasto corriente para el año N/ Total del Gasto para el año N.

7. *Gasto corriente per cápita*

Permite medir, a precios constantes, la aportación de cada ciudadano para el mantenimiento del aparato administrativo del municipio. La fórmula para calcularlo es la siguiente:

Total del gasto corriente para el año N/ Total de población para el año N.

8. *Gasto de inversión municipal*

Muestra el porcentaje del gasto total destinado a la inversión pública municipal en un año específico o en un periodo determinado. Se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

Total de recursos de inversión para el año N/ Total de gasto para el año N.

9. *Gasto per capita por concepto de inversión*

Muestra el monto de recursos financieros, a precios constantes, que el municipio destina por habitante, al mantenimiento y ampliación de los servicios públicos de la comunidad.

Total del gasto de inversión para el año N/ Total de población para el año N.

10. *Carga de la deuda pública municipal*

Mide la proporción de los recursos destinados al pago de la deuda respecto del total de los recursos con que dispone un municipio. La fórmula para calcularla es la siguiente:

Total de recursos destinados al pago de la deuda en el año N/ Total del gasto para el año N.

Como se puede observar, estos indicadores son sólo una muestra de una serie amplia de otros que existen o bien que se pueden diseñar de acuerdo a los requerimientos y particularidades de cada caso concreto. Su función de diagnóstico podría ser complementada o profundizada por un sistema de control de gestión que permitiera una evaluación sistemática del desempeño en cada una de las áreas (ingresos, egresos y deuda) en relación a objetivos y metas bien precisos⁹². En todo caso, lo importante es que estén integrados en un esquema más amplio de control de gestión de las organizaciones municipales que les permita dar un seguimiento del desempeño que está teniendo la administración y ser insumos para mejorar la toma de decisiones mediante las correcciones que se consideren necesarias. Sin embargo, las limitantes de la medición hacendaria de estados y municipios con los indicadores aquí propuestos, no podrá tener avances significativos mientras no

⁹² A este respecto puede consultarse la metodología que utilizó el Banco Interamericano de Desarrollo para la implementación de proyectos de modernización y fortalecimiento institucional en el área tributaria en 23 países de América Latina y el Caribe. Febres, J. Gómez M. y Bés M. Indicadores de gestión para el área tributaria. Banco Interamericano de Desarrollo (División Fiscal) Washington D.C. 1998.



se revisen los siguientes aspectos que a juicio de especialistas⁹³ deben cambiar:

Primero: de acuerdo a la contabilidad vigente, la asignación de los recursos públicos se hace en función de prioridades y no de acuerdo al origen de los recursos. Ello dificulta evaluar el desempeño financiero diferenciando qué tipo de recursos financian qué tipo de gasto y cual es el esfuerzo financiero del estado o municipio por incrementar estas fuentes de ingresos.

Segundo: mientras los sistemas actuales de contabilidad no distingan los gastos de operación de los gastos de inversión de una manera más detallada, no se podrá saber cuáles gastos de provisión de los servicios públicos están incluidos en los gastos de operación.

Tercero: aún con todos los avances tecnológicos y de sistemas de información siguen existiendo inconsistencias en las cifras, así como falta de criterios uniformes que permitan un seguimiento a las mismas variables en periodos relativamente largos.

Adicionalmente, tendrían que tomarse en cuenta las lecciones que han ido recuperando los organismos internacionales respecto a la experiencia latinoamericana en materia de modernización tributaria municipal. Al respecto el BID⁹⁴ concluye que de acuerdo a lo observado los municipios deberán administrar solamente aquellos impuestos más importantes (el inmobiliario y la sobre tasa a la gasolina), modernizar las entidades encargadas de la administración de gravámenes para asegurar su implementación (capacitación permanente y una intensa reingeniería), un manejo centralizado del catastro dejando a los municipios la responsabilidad en la determinación de tasas, cobro y control. Finalmente se deberá reconocer la marcada heterogeneidad que existe entre los municipios para efectos de adecuar la asistencia técnica, financiera y tecnológica.

⁹³ Consultar Raich Portman, Uri. Desempeño financiero municipal. Algunas propuestas de evaluación. Página WEB de CEDEMUN. México, 2000

⁹⁴ Des Martín. Reformas pendientes en la tributación municipal. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de integración y programas regionales. División Fiscal. Washington, 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO

A continuación se hace un breve recuento de los antecedentes más relevantes e inmediatos de la delimitación de competencias tributarias entre la federación y los estados a través de las siguientes etapas consideradas por algunos estudiosos del tema como las más representativas del proceso histórico que siguió la coordinación fiscal en nuestro país⁹⁵.

2.1.-Primera etapa: las Constituciones de 1824, 1857 y 1917

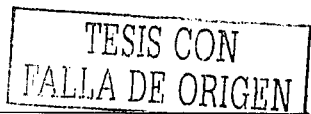
La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada por el Congreso Constituyente del 4 de octubre de 1824, inaugura la época independiente y el paso de un orden colonial de privilegios del clero y del ejército a uno nuevo en busca de la democracia y de un Estado moderno y laico, con 6.5 millones de habitantes en todo el país.

Con la Constitución de 1857 el país adoptó una vez más el sistema federal como forma de gobierno y estableció la República Democrática, Representativa y Federal, entraron en vigor las Leyes de Reforma. Con el gobierno de Porfirio Díaz la coordinación fiscal entre las diferentes entidades federativas fue inexistente, el sistema hacendario anárquico y la carga fiscal sumamente baja. El país contaba escasamente con una población total de 8 millones.

Al triunfo de la Revolución la Constitución de 1917 retomó las ideas federalistas de la Constitución de 1857 y se avanzó en la delimitación o prohibición de competencias tributarias de los Estados⁹⁶. No obstante, como se puede apreciar en el siguiente texto, la defensa de la soberanía y autonomía de los estados como garantía para que cada uno de éstos cubriera sus necesidades financieras, hizo más lento el proceso de la delimitación de sus fuentes tributarias en el texto Constitucional:

⁹⁵ Las primeras dos etapas fueron tomadas de Martínez Almazán Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP, México 1996, pp. 121 y 143; las referencias sobre Las Leyes Clasificadoras de Rentas fueron tomadas de Ortiz Ruiz, Miguel. Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997, INDETEC. Guadalajara Jal., 1998. Cap. 1, p. 13

⁹⁶ Las referencias sobre las tres Constituciones, así como los datos fueron tomados de Martínez Almazán Raúl. Las Finanzas op cit, pp. 121-129



“Ni la Constitución Política de 1857 ni la de 1917, establecen una clasificación o delimitación de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los diferentes niveles de gobierno con potestad tributaria, o sea unas fuentes para la Federación y otras fuentes para los Estados; ello, porque se buscaba que prevalecieran los principios siguientes: que cada uno de estos niveles de gobierno estuviera en condiciones de cubrir, por si mismos, sus necesidades financieras, a la vez que se buscaba que prevaleciera la soberanía y autonomía de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior, y con ello el que no se sometiera la potestad tributaria de un nivel de gobierno respecto a la del otro nivel gobierno.”⁹⁷

Aunque hay otros autores que sostienen que estas dos Constituciones de 1857 y 1917 deliberadamente no hicieron esta delimitación de los campos impositivos entre estados y federación, siguiendo el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que tampoco hace conciliable un poder Constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los estados para cubrir sus propias necesidades.⁹⁸

No obstante, este texto es muy ilustrativo del proceso de delimitación de competencias tributarias en el Estado federal Mexicano, ya que nos alerta sobre el riesgo que tiene el avance de la centralización de facultades en detrimento de la fortaleza de las haciendas públicas que les daba la posibilidad de cubrir de manera autónoma sus propias necesidades financieras. Por ello, a medida que el centralismo fue avanzando, la debilidad y dependencia de las haciendas estatales y municipales como contraparte, se hizo cada vez más evidente.

Lo anterior, es explicable, dado que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en la actualidad es el resultado de una tendencia presente permanentemente en la historia impositiva de México y que se refleja de manera muy marcada en las dos últimas Constituciones de nuestro país (1857 y 1917). Este proceso ha consistido en buscar la armonización tributaria nacional mediante la apropiación de las principales fuentes impositivas por parte de la federación. En consecuencia, el debilitamiento de las haciendas públicas estatales y municipales ha sido muy evidente, así como su

⁹⁷ Tomado de Ortiz R. Miguel, *Evolución...* op. cit. pp. 13-14

⁹⁸ Tomado de Flores Zavala, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicana*, Editorial Porrúa, Trigésima Segunda Edición, México 1998 p 369

dependencia respecto de los recursos que la federación les regresa a cambio de este despojo⁹⁹.

De esta forma la armonización fiscal empieza por eliminar los gravámenes alcabalatorios, que eran impuestos al tráfico y al consumo de mercancías entre los estados, así como sus aduanas. Lo anterior había hecho ineficientes a los sistemas hacendarios en términos de costos de recaudación, inequitativos por la doble tributación y carentes de criterios a corto y largo plazo para promover el desarrollo económico de las regiones y localidades debido a la creciente diversidad de tipos, montos y tasas de impuestos. Sin embargo, aún en estas circunstancias la fortaleza de las haciendas públicas seguía financiando el erario federal a través del así llamado "Contingente" que consistía en un monto asignado anualmente por la federación a cada uno de los estados de acuerdo a su riqueza y población, el cual se tenía que pagar mensualmente. Sin embargo, ya en la Constitución de 1824 se establecían 10 de los impuestos más importantes como pertenecientes exclusivamente a la federación.¹⁰⁰

La Constitución de 1917, agregó otras prohibiciones o limitaciones a las competencias tributarias de los estados como la emisión de estampillas y el impuesto al timbre, tomando como base el siguiente principio constitucional:

"Al igual que en 1857 se considera que la federación tiene **competencia ilimitada** al establecer que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos (Art. 73, fracción VII de la Constitución Política de 1917)"¹⁰¹

La síntesis de los cambios ocurridos en materia de delimitación de competencias tributarias entre los estados y la federación se pueden consultar en las llamadas Leyes de Clasificación de Rentas de 1824, 1846, 1847, 1857 y 1868 que son consideradas como uno de los principales esfuerzos por avanzar en esa delimitación. La tendencia que se siguió en la elaboración de estas Leyes fue despojar a los estados de atribuciones que incluso en Legislaciones anteriores se les habían otorgado y definir las como fuentes exclusivas de la

⁹⁹ El proceso de apropiación de las fuentes impositivas por parte de la Federación, se puede consultar Astudillo Moya, Marcela. El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México, UNAM-IES-Miguel Ángel Porrúa, México 1999. Capítulo 3.

¹⁰⁰ Se incluyen entre los más importantes: impuesto de importación y exportación, impuesto de internación del 15% sobre precios del arancel de las mercancías extranjeras, la renta de tabaco y pólvora, alcabalas al tabaco en zonas tabacaleras, correos, lotería, salinas, de los territorios de la federación, bienes nacionales, edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas que pertenecen a las rentas generales. Ver Astudillo Moya, Marcela. El Federalismo... op. cit. p. 68

¹⁰¹ Tomado de Astudillo Moya, Marcela. El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México, UNAM-IES-Miguel Ángel Porrúa México 1999. p. 95

federación¹⁰². De esta forma el énfasis se hizo más en la definición del ámbito exclusivo de ésta última que las fuentes correspondientes a cada una de las entidades federativas y como consecuencia los “Contingentes” se fueron convirtiendo en un instrumento cada vez más complementario en la coordinación fiscal.

A pesar del desacuerdo de algunos estados, las precarias haciendas de otros, el gobierno federal se allegó de facultades para intervenir las haciendas de aquellos que no cumplían con el contingente asignado y aunque en otros casos tuvo que aceptar negativas de pagos por insolvencia financiera, se siguió avanzando en la limitación cada vez mayor de las competencias tributarias de los estados y la ampliación de las facultades tributarias de la federación con la celebración de las tres Convenciones Nacionales en materia fiscal en los años 1925, 1933 y 1947¹⁰³.

2.2.- Segunda etapa: las Convenciones Nacionales Fiscales 1925, 1933 y 1947

Estas Convenciones se inician bajo el supuesto de que el problema de la concurrencia impositiva¹⁰⁴ al que se había llegado hasta el momento, solamente se podía resolver mediante la distribución clara y precisa de las fuentes de ingresos que correspondiesen en forma exclusiva tanto a la federación como a los estados.

El resultado de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925 consistió en una nueva distribución de competencias tributarias para cada ámbito de gobierno aunque con la salvedad de que la administración podía ser responsabilidad de la federación o de los estados, pero los rendimientos que se obtuvieran de un impuesto específico, se podían distribuir entre ambos, de este

¹⁰² Ejemplo de ello es la Ley de Clasificación de Rentas del 27 de Abril de 1947 que regresa a la Federación algunas atribuciones ya otorgadas por la Ley de 1946 a los Estados. Pasan a formar competencia de la Federación los objetos de lujo, el oro y la plata, los establecimientos industriales, y las profesiones y ejercicios lucrativos; la circulación de monedas, los naipes y los sueldos y salarios. Ver Ortiz Ruiz, Miguel Evolución... op. cit. p. 18

¹⁰³ Se refiere a las Convención Nacional Fiscal de 1925, 1933 y 1947. La primera celebrada durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles, la segunda en el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez y la tercera en el gobierno del Presidente Miguel Alemán trataron la problemática de la delimitación de competencias entre la Federación y los Estados en materia de impuestos.

¹⁰⁴ La concurrencia de impuestos es grave, porque al gravar dos entidades distintas una misma fuente, se daña la economía nacional ya que en muchos casos uno o varios impuestos pueden constituir un obstáculo para la producción o el consumo. Tomado de Flores Zavala, E. Las Finanzas... op. cit. p. 380

critorio surge lo que posteriormente ser convertiría en el Sistema de Participaciones.

Se suman entonces a los impuestos que ya tenía la federación, los impuestos sobre el comercio interior y la industria y los impuestos especiales. En cambio a los estados se les da la exclusividad sobre impuestos sobre la propiedad territorial, actos no comerciales, sucesiones y donaciones, así como las cédulas sobre explotaciones agrícolas y propiedad edificada del impuesto sobre la renta.¹⁰⁵

Quizás el resultado más importante fue la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 15 de agosto de 1926 con lo se empieza a formalizar la coordinación de las relaciones fiscales intergubernamentales, mediante la suspensión de impuestos locales a cambio de participar de los ingresos obtenidos recaudados y administrados por la federación.

En la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933 se reconoció como principio la imposición única, ya fuera el estado o la federación, para cada fuente susceptible de generar renta. Así mismo, se delimitaron las competencias atribuibles a los estados en forma privativa, sobre todo lo que está relacionado con la imposición territorial y algunos derechos y aprovechamientos otorgados en cada jurisdicción.

En el caso de la federación también se definen algunas atribuciones de forma privativa sobre el comercio exterior, sobre la renta, recursos naturales, industria y servicios públicos federales.

Finalmente otras atribuibles a ambas se refieren a la concurrencia en la recaudación, en la repartición del rendimiento, en la determinación del impuesto y la legislación misma. Lo anterior se definió para el caso de herencias, algunos impuestos al comercio y a la industria¹⁰⁶.

La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 a diferencia de las dos anteriores, más que la delimitación de fuentes tributarias, su objetivo fue buscar opciones para resolver los problemas provocados por la falta de armonización del sistema fiscal nacional entre los tres órdenes de gobierno. El diagnóstico del entonces Secretario de Hacienda lo señalaba como un régimen

¹⁰⁵ La lista de impuestos fue tomada de Astudillo Moya, M. El Federalismo... op. cit. pp. 105-106

¹⁰⁶ Información tomado de Ortiz R. Miguel, Evolución... op. cit. p. 36

fiscal complicado, injusto, antieconómico, molesto para el contribuyente, que facilita el fraude y la evasión, y lo peor de todo que ya no estaba generando los ingresos suficientes para que los diversos órdenes de gobierno prestaran los servicios a la ciudadanía de manera adecuada.

Algunas de los acuerdos de esta Convención estuvieron orientados en dos direcciones: por una parte hacia la simplificación del sistema fiscal y por otra al establecimiento de una coordinación o colaboración más precisa y reglamentada entre los tres órdenes de gobierno para evitar en lo posible la doble tributación. De esta forma, una proporción importante de recomendaciones se ubica en cualquiera de las dos orientaciones anteriores, además de una serie de disposiciones legales que empezaron a conformar la base de un marco legal para una mejor coordinación¹⁰⁷.

Las leyes federales propuestas por esta Tercera Convención Nacional fueron las siguientes:

- *Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas*

Define el concepto *participaciones* como las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, así como los montos que la federación tuviera derecho a percibir en el rendimiento de los impuestos de carácter local. Se le dan nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y auditar estas participaciones y se designó al Banco de México, S.A. como la institución que podía garantizar estas transacciones.¹⁰⁸

- *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953*

Su objetivo es la armonización de los sistemas tributarios federal y estatales, creando la Comisión Nacional de Arbitrios como órgano de orientación y consulta de la reforma tributaria de las entidades federativas, además de vigilar el cumplimiento de las participaciones federales. Estuvo en funciones hasta 1977, cuando sus atribuciones pasaron a la Dirección

¹⁰⁷ Por ejemplo, con respecto a la simplificación, en el caso del impuesto sobre sueldos y salarios se recomendó establecer un solo impuesto federal y participar de los rendimientos a los Estados y los Municipios. Fue el caso también de los impuestos generales al comercio y la industria. Información tomada de Ortíz R. Miguel, *Evolución... op. cit.* pp. 29 y 30

¹⁰⁸ Ver Ortíz R. Miguel, *Evolución... op. cit.* p. 32



General de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁰⁹.

- *Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles*

Esta ley entra en vigor el primero de enero de 1948 y surge de la recomendación de la Tercera Convención Nacional sobre la conveniencia de establecer un solo impuesto sobre las ventas y otras operaciones mercantiles. Se fija una sola tasa federal de 1.8% para la federación, de 1.2% para todos los estados que aceptaron derogar sus propios impuestos al comercio y a la industria. Para 1970, los 14 estados más importantes en cuanto a su actividad económica y a su monto de recaudación, continuaban sin coordinarse. En 1973 se estableció una tasa general aplicable a toda la República del 4% en lugar del 3% anterior y una participación del 45% del gravamen federal sustituyendo al 40%. Además, en 1974 se le adicionaron tasas especiales del 5%, 10%, 15% y 30% con lo cual todas entidades federativas se coordinaron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹¹⁰. Esta Ley estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979, ya que en 1980 entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Con este marco legal, surgido de la Tercera Convención Nacional se logró establecer lo que se conoce como el periodo de la *Coordinación General* que comprende los años de 1973 a 1979 en el cual se logró que todos los estados participaran en esta coordinación con el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, el Impuesto sobre la Renta de Causante Menores (1973), Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Automóviles y Camiones (1974), Impuesto a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de bebidas Alcohólicas (1973), Impuestos Especiales de la Federación y una serie de negociaciones sobre las participaciones a cambio de la suspensión de impuestos en la localidad.

Con todo este esfuerzo de Coordinación General para el año de 1979, las participaciones significaban alrededor del 25% del ingreso total de los estados y el 16% de los ingresos municipales y debido a la concentración del ingreso fiscal en el nivel federal, las participaciones federales llegaron a representar solamente el 12% de la recaudación tributaria federal¹¹¹.

¹⁰⁹ Ortiz R. Miguel, Evolución... op. cit. pp. 33 y 34

¹¹⁰ Ortiz R. Miguel, Evolución... op. cit. pp. 38 y 39, así como de Martínez Almazán Raúl. Las Finanzas... op. cit. p. 147

¹¹¹ Ortiz R. Miguel, Evolución... op. cit. pp. 74 y 75

Sin embargo, este primer esfuerzo de coordinación fiscal pone de manifiesto algunas desventajas del sistema de participaciones aquí utilizado, como la multiplicidad de tasas de participación, el pago directo a los municipios, las irregularidades en el pago de las participaciones, la concentración del ingreso fiscal en el nivel federal, así como un mayor crecimiento de las participaciones con respecto al dinamismo de la recaudación tributaria en algunas entidades y municipios¹¹².

2.3.-Tercera etapa: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La institucionalización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ocurre en 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal que contiene el Sistema de Participaciones Federales a través del cual la federación trata de compensar los ingresos que por concepto de impuestos obtenían las entidades federativas. Incorpora también los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa entre las entidades federativas y el gobierno federal en los cuales se establecen las atribuciones y compromisos de cada una de las partes en materia fiscal¹¹³.

Los objetivos fundamentales de este Sistema de Coordinación Fiscal estuvieron orientados hacia la implementación de una Coordinación entre la federación y los sistemas fiscales de las entidades federativas del país, con la finalidad de simplificar el sistema tributario nacional, eliminando la concurrencia impositiva que dos o más niveles de gobierno tenían para gravar una misma fuente de ingresos.

A cambio de esta limitación de atribuciones, los estados y municipios verían fortalecidas sus haciendas a través del Sistema de Participaciones Federales, columna vertebral, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que a su vez instrumenta el *Sistema de Participaciones* mediante el cual los estados y municipios que se adhieran al Sistema tienen el derecho de participar de los ingresos federales en una proporción sobre la recaudación de impuestos federales que cada año se fija en la propia Ley. A cambio de lo anterior, las entidades federativas se obligan a suspender o

¹¹² Ortiz R. Miguel, Evolución. op. cit. p. 75

¹¹³ Una reseña muy detallada sobre el Marco Legal del Sistema de Participaciones Federales y su evolución se puede consultar en Ortiz Ruiz Miguel, Evolución. op. cit.

derogar los impuestos estatales y municipales que contraríen las limitaciones que se establecen la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

La operación de este mecanismo de Participaciones, que constituye el soporte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha visto precisado a través de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia con motivo de las diversas controversias presentadas ante esta instancia por gobiernos municipales principalmente. Como es el caso de varios Ayuntamientos de Puebla que en febrero del 2000, presentaron sus controversias y en consecuencia fueron establecidas las siguientes tesis jurisprudenciales: la primera se refiere a la diferencia entre las Aportaciones Federales y las Participaciones Federales señalando que son dos fuentes de recursos independientes. Las Aportaciones son fondos de naturaleza federal y corresponden a una partida que la federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los estados y municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cambio las Participaciones se regulan por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal¹¹⁴. La segunda tesis establece los conceptos sujetos a régimen de libre administración hacendaría de acuerdo al Art. 115, Fracción IV de la Constitución Federal.¹¹⁵ En la siguiente tesis se establece que las Participaciones y Aportaciones Federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaría¹¹⁶.

Otra tesis señala que la característica particular de las Participaciones Federales, consiste en que tanto la federación como los estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Sin embargo, tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes por ello se establecen los Convenios de Coordinación Fiscal¹¹⁷. Así mismo, en Junio del

¹¹⁴ Novena Época, Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Febrero de 2000; Tesis: P/J/ 8/2000, Página 509

¹¹⁵ Novena Época, Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Febrero de 2000; Tesis: P/J/ 6/2000, Página 514

¹¹⁶ Novena Época, Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Febrero de 2000; Tesis: P/J/ 9/2000, Página 514

¹¹⁷ Novena Época, Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Febrero de 2000; Tesis: P/J/ 7/2000, Página 630



2001, la Suprema Corte de Justicia resolvió que los municipios del país tienen el derecho de conocer, de los gobiernos estatales, la información sobre el monto global de las participaciones federales que reciben, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los ayuntamientos, y la manera en que se conforman las sumas que les envían. Es decir, los gobiernos de los estados tienen la obligación de dar a conocer a cada municipio, la forma en que establecen la distribución de las Participaciones Federales que reciben, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de esos montos¹¹⁸.

Existen otras controversias importantes como la que se refiere a la impugnación sobre la Ley para el Federalismo Hacendario de Puebla aprobada en enero de 1998. Destacan también, las controversias constitucionales presentadas por el Gobierno del Distrito Federal, en contra del Congreso de la Unión, en las que impugna la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que excluyó la participación del Distrito Federal en los recursos económicos provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, en los años 1999 y 2000.

2.3.1. El Sistema de Participaciones Federales

i).- El Fondo General de Participaciones

Su integración

Respecto a la conformación de este Fondo en su primera etapa de 1980 a 1987 se constituyó por un porcentaje fijo sobre la Recaudación Federal Participable¹¹⁹, el cual permaneció constante de 1983 a 1987. En contraste con los años 1988 y 1989 en los que al porcentaje fijo ya existente se le sumó otro dinámico que consistía en el otorgamiento del 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado en la entidad federativa, sin considerar Aduanas o Tesorería de la Federación. A pesar de que con estos mecanismos se reducía

¹¹⁸ Esta tesis jurisprudencial tuvo como base el fallo de la controversia constitucional 18/97, promovida por las autoridades del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, en contra del gobernador, del secretario de Finanzas, del Tesorero General y del subsecretario de Egresos de la misma secretaría, de esa entidad.

¹¹⁹ De acuerdo a la cláusula segunda del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, este concepto incluye los ingresos totales anuales de la federación por concepto de impuestos, menos impuestos adicionales y devoluciones. Sin embargo, este concepto se fue haciendo cada vez menos restrictivo. Por ejemplo ya en 1983 se incluyen los derechos sobre hidrocarburos por extracción de petróleo y de minería.

en la misma proporción la Recaudación Federal Participable, el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa se veía reflejado en sus percepciones, con lo que se rompía el concepto denominado "suma cero" que se asocia a una situación en la cual un incremento de recursos para una o varias entidades federativas se traduce necesariamente en una disminución para otras y viceversa.

A partir de 1990 se regresa al sistema anterior en el cual el Fondo General se constituye por un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable, aunque incrementado por concepto de la coordinación de los estados en materia de derechos y los recursos que antes pertenecían al Fondo Financiero Complementario de Participaciones que desaparecía. Con todo ello, el coeficiente o factor de integración del Fondo General de Participaciones fue de 13% en 1980 a 18.26% en 1990, y del 20% a partir de 1996¹²⁰. A partir de esta fecha la única forma en la que se incrementaron los recursos de este Fondo fue la coordinación de los estados con la federación en otros impuestos y derechos no incluidos hasta este año.

Su Distribución

El mecanismo de distribución del Fondo General de Participaciones que entró en vigor con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 tuvo como objetivo central los primeros siete años garantizar a las entidades federativas que recibirían por esta vía un monto de recursos mayor a los ingresos que obtenían hasta 1979, antes de coordinarse con la Federación. Se trataba entonces de compensar los ingresos que dejaron de recibir las entidades federativas por concepto de los impuestos estatales y municipales derogados o suspendidos con su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, además de incentivar el esfuerzo recaudatorio de los impuestos federales en territorio de los estados y municipios. Lo anterior se puede observar en la siguiente fórmula¹²¹ que se utilizó para distribuir los recursos del Fondo General de Participaciones:

¹²⁰ Este coeficiente multiplicado por la Recaudación Federal Participable da como resultado el monto del Fondo a distribuir. Aunque antes de hacer tal operación se le suman conceptos como gastos de administración, Bases especiales de tributación etc., lo que incrementa tal porcentaje. Por ejemplo en 1980 el coeficiente de 13% se incrementó a 16.89. Ver Ortiz R. Miguel. Evolución op cit pp 177 y 224

¹²¹ Tomada de Arellano Cadena, Rogelio. Nuevas Alternativas a la Descentralización Fiscal en México. En Hernández Chávez, Alicia (coord.), ¿Hacia un Nuevo Federalismo? FCE, México, 1996 p. 206

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[\frac{\left(\frac{P_{t-1}^i}{R_{t-1}^i} \right) \left(\frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_t^i} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{P_{t-1}^i}{R_{t-1}^i} \right) \left(\frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_t^i} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}]$$

Donde:

P_t^i = Participación de la entidad i para el año t .

P_{t-1}^i = Participación de la entidad i en el FGPA para el año $t-1$.

R_t^i = Recaudación obtenida en la Entidad i para el año t .

R_{t-1}^i = Recaudación obtenida en la Entidad i para el año $t-1$.

FGP = Fondo General de Participaciones.

Como se puede observar todo el coeficiente de participaciones que aparece en el paréntesis de la fórmula y que multiplica al incremento del Fondo General ($FGP_t - FGP_{t-1}$) está determinado fundamentalmente por la recaudación de la entidad federativa en relación al promedio de la recaudación nacional. Al producto resultante se le suma el coeficiente de participación que tuvo la entidad en el año anterior, con lo cual se tiene el porcentaje total de participaciones que le corresponde a una entidad determinada. De ahí que el término P_{t-1}^i garantice que las entidades federativas recibirán por lo menos, el monto del año anterior incrementado por su esfuerzo recaudatorio, aunque este no sea muy significativo. Durante el periodo 1980-1997 esta fórmula tuvo algunas variantes para compensando la baja recaudación estatal y municipal, con la de años anteriores.

Los cambios más relevantes se incorporaron en los años 1988 y 1989 los cuales se orientaron a incentivar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado en las entidades federativas. Por lo cual se facultaba a estas últimas a que retuvieran el 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado en su territorio, lo cual se sumaba al coeficiente calculado con una fórmula muy parecida a la anterior. La diferencia más importante es la deducción de los recursos correspondientes a este 30% sobre el Fondo General de

Participaciones, tomando como referencia un Fondo General Ajustado, como se puede observar en la siguiente fórmula¹²²:

$$P_t^i = [30\% IVA_t^i] + [P_{FGPA,t-1}^i] \cdot \frac{\left[\left(\frac{P_{FGPA,t-1}^i}{R_{t-4}^i} \right) - \left(\frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-3}^i} \right) \right]}{\left[\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{P_{FGPA,t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) - \left(\frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_t^i} \right) \right]} \cdot [FGP_t - FGP_{t-1}]$$

Donde:

P_t^i = Participación de la entidad i en el periodo t.

IVA_t^i = Impuesto al Valor Agregado de la entidad i en el año t.

$P_{FGPA,t-1}^i$ = Participación de la entidad i en el FGPA para el año t-1.

$P_{FGPA,t-2}^i$ = Participación de la entidad i en el FGPA para el año t-2.

R_{t-3}^i = Recaudación obtenida en la Entidad i para el año t-3.

R_{t-4}^i = Recaudación obtenida en la Entidad i para el año t-4.

FGPA = FGP ajustado.

Este nuevo cálculo fue un importante incentivo para las entidades federativas en su labor de recaudación de este importante impuesto. Sin embargo, favoreció a los estados con mayores ingresos y con mayor recaudación de IVA respecto del promedio nacional, ya que incrementaron sus porcentajes de participación de manera importante¹²³ Otro efecto importante de la aplicación de esta fórmula consiste en que ya no garantiza ingresos incrementados respecto al año anterior, ya que eso dependía del dinamismo de la recaudación en cada estado, de tal forma que se habría la posibilidad para que aquellas entidades federativas con menor potencial tributario obtuvieran menores recursos. Por tal motivo se creó en 1988 una Reserva de Contingencia¹²⁴ para compensar las variaciones que se pudieran presentar con algunos estados y crear un ambiente de mayor certidumbre.

¹²² Tomada de Arellano Cadena, Rogelio. Nuevas... op. cit. p. 209

¹²³ Arellano Cadena, Rogelio Nuevas... op. cit. p. 209

¹²⁴ La integración y la distribución de esta Reserva se puede consultar en Ortiz R. Miguel. Evolución...op. cit. p. 241

Con la finalidad de superar las deficiencias señaladas en la fórmula anterior, a partir de 1990¹²⁵, la distribución del Fondo General de Participaciones se definió de acuerdo a los siguientes criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal de cada año, aunque su aplicación se llevó a cabo a partir de 1994:

a) El 45.17% del Fondo General se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada Entidad Federativa.

b) El 45.17% se reparte de acuerdo al coeficiente que determine la Ley de Coordinación Fiscal en el año correspondiente. Por ejemplo para el año del 2001 se estableció la siguiente fórmula:

$$CP_i^t = \frac{(CP_{i-1}^t)(IA_{i-1}^t)}{IA_{i-2}^t} \div \sum_{i=1}^{32} \left(\frac{(CP_{i-1}^t)(IA_{i-1}^t)}{IA_{i-2}^t} \right)$$

Donde:

CP_i^t = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

CP_{i-1}^t = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{i-1}^t = Impuestos asignables de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{i-2}^t = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Como se puede observar, se introduce una ponderación muy elevada que corresponde a la población de cada entidad federativa con la finalidad de corregir el sesgo inequitativo introducido por las diferentes capacidades recaudatorias de éstas. En consecuencia se reduce a menos de la mitad la

¹²⁵ El criterio que se refiere a la población evolucionó de la siguiente forma: 1991 (18.05), 1992 (27.10), 1993 (36.15) y 1994 (45.17). En cambio el criterio de la recaudación evolucionó en forma inversa: 1991 (72.29), 1992 (63.24), 1993 (54.19) y 1994 (45.17). El tercer criterio que se refiere a la inversa de los dos anteriores, fue de 9.66 desde 1991 a la fecha. Ver Saucedo S. J. Alberto. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. INAP, México 1996, p. 96

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proporción de recursos distribuidos a través del coeficiente de participaciones, el cual sigue teniendo una importante ponderación de la capacidad de los estados para recaudar los llamados impuestos asignables en relación al promedio nacional.

c).-El 9.66% restante, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad.

Finalmente, de acuerdo a las últimas Leyes de Coordinación Fiscal, los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

ii).- El Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Este Fondo fue creado en 1978 con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y en 1980 se incorporó al Sistema de Participaciones, integrado con el 0.37% de los ingresos totales anuales de la federación por concepto de impuestos. Su finalidad era redistribuir los recursos financieros favoreciendo a aquellas entidades con menores participaciones del Fondo General. De 1984 al 1989 (último año vigencia) se integró con 0.5% de los Ingresos Totales Anuales de la Federación por concepto de Impuestos y derechos sobre hidrocarburos y minería, 3% de la cantidad aportada por las entidades federativas al Fondo General de Participaciones y una cantidad igual aportada por el gobierno federal. En 1990 se integró al Fondo General de Participaciones¹²⁶.

iii).- El Fondo de Fomento Municipal

Este Fondo fue creado por la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 (Art. 2-A) y entró en vigencia en 1981, con el objeto extender a todos los municipios del país, los apoyos que el gobierno federal otorgaba a los municipios fronterizos y puertos en donde se realizaban actividades de comercio exterior. Este Fondo se entrega a los Estados para que lo distribuyan de manera íntegra a los municipios.

¹²⁶ La evolución del Fondo Financiero Complementario se puede consultar en Ortiz R. Miguel. Evolución...op. cit. pp. 211-223

De 1981 a 1986 se integró con recursos derivados de los impuestos o derechos adicionales sobre la exportación de hidrocarburos que en 1982 se incrementó de 1% a 3% y en 1985- 1986 al 5% sin embargo dependía de manera importante de las variaciones de los precios internacionales del petróleo¹²⁷. Por tal razón en 1987 se integró con el 0.42% de los ingresos totales anuales de la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería. Del porcentaje anterior, el 30% se distribuyó a todos los municipios del país y el 70% solamente a los municipios de los Estados coordinados en materia de derechos. A partir de 1991 el coeficiente de integración del Fondo se incrementó a .56% y finalmente en 1994 se empezó a integrar con el 1% de la Recaudación Federal Participable.

Su distribución en los primeros diez años, siguió el procedimiento de un fondo complementario de tal forma que su coeficiente de participación pondera de manera importante la inversa de las participaciones per cápita recibidas por la entidad. Como se puede observar en la siguiente fórmula, se garantiza a los municipios una cantidad mayor a la recibida el año anterior.

$$FFM_t^i = FFM_{t-1}^i + C_t^i \Delta FFM_t$$

Donde:

$\Delta FFM_t = FFM_t - FFM_{t-1}$ = El incremento en el Fondo de Fomento Municipal, para el año t, es igual a la diferencia de las cantidades con que se integró este fondo en los dos últimos años inmediatos anteriores, (t)-(t-1).

C_t^i = Coeficiente de participaciones de la Entidad "i", en el Fondo de Fomento, en el año t.

FFM_{t-1}^i = Cantidad de participaciones que le correspondieron a la entidad "i" en el Fondo de Fomento Municipal en el año inmediato anterior (t-1), al del cálculo (t).

$$C_t^i = \left[\frac{N^i}{FGP_t^i} \right] \left[\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{N^i}{FGP_t^i} \right) \right]^{-1}$$

¹²⁷ En precio internacional de petróleo llegó a los 32.7 dólares por barril en Diciembre de 1985 y bajó a 8.9 dólares en julio de 1986. Ortiz R. Miguel. Evolución...op. cit. p. 279

Donde:

N^i = Número de habitantes de la Entidad "i".

FGP_t^i = Monto de participaciones que le correspondieron a la entidad "i", en el Fondo General de Participaciones en el año t.

$\left(\frac{N^i}{FGP_t^i} \right)$ = Proporción inversa de la participación por habitante en el Fondo

General de Participaciones que le corresponde a la Entidad "i" en el año t.

$\sum_{i=1}^{32}$ = Suma de las proporciones inversas de la participación por habitante en el Fondo General, que les corresponde a todas las entidades.

Sin embargo, a partir de 1990 el coeficiente de participaciones que determina el monto de las participaciones a través de este Fondo, ya no dependerá de la población y de las bajas participaciones per cápita sino de la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua. En esta nueva fórmula se toma en cuenta el esfuerzo recaudatorio de la entidad el cual se refleja tanto en los montos recaudados, como en la dinámica de crecimiento de las contribuciones.

$$CE_t^i = \frac{(CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}^i} \div \sum_{i=1}^{32} \left(\frac{(CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}^i} \right)$$

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año para el cual se efectúa el cálculo.

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Es importante señalar que en esta distribución sólo participan las entidades que estén coordinadas en materia de derechos. Así también, los municipios colindantes con la frontera o litorales por la que se exporte petróleo reciben el

3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo y el 0.136% aquellos otros municipios colindantes en donde se realicen importaciones y exportaciones de otros productos¹²⁸.

2.3.2. Transferencias condicionadas a los estados

A diferencia del Sistema de Participaciones señalado anteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal¹²⁹, establece Aportaciones Federales, que consisten en recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada fondo: Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios, Aportaciones Múltiples, Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública.

Los dos primeros Fondos, correspondientes a la Educación y a la Salud, se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo al registro de escuelas, del inventario de la infraestructura médica y plantilla de personal, así como por suscripción de acuerdos. Se destinan al gasto de operación y de inversión para el mantenimiento del Sistema Estatal de Educación y de Salud, respectivamente.

Los recursos transferidos con cargo al Fondo de Infraestructura Social se integra anualmente con el 2.5% de la recaudación federal participable. De esta proporción se destina el 0.303% al Estado para obras de carácter regional o intermunicipales y el 2.197% a los Municipios para obras de infraestructura social municipal (agua potable, drenaje, urbanización, electrificación rural, vivienda y salud).

El Fondo destinado al Fortalecimiento de los Municipios, se integra aproximadamente con el 2.53% de la Recaudación Federal Participable y se envía mensualmente a los municipios vía los Estados.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con un porcentaje aproximado de 0.814 de la recaudación federal participable. Lo reciben los Estados para otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la

¹²⁸ Ver Ley de Coordinación Fiscal 2001, Art. 2º A.

¹²⁹ La información más detallada sobre las Transferencias condicionadas a los estados y municipios está contenida en la Ley de Coordinación Fiscal del 2000, en el texto que se presenta a continuación se hace una síntesis de los elementos más relevantes, contenidos en su Capítulo V.

población en condiciones de pobreza extrema, así como construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física para la educación básica y universitaria.

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales de acuerdo al registro de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal, así como los convenios que se suscriban con los Estados. Su aplicación está orientada hacia el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública se integra también con recursos federales, determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en consideración criterios como el número de habitantes de los Estados, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Se destina exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.

2.3.3. La Colaboración Administrativa

La colaboración administrativa entre la federación y las entidades federativas, se basa fundamentalmente en los siguientes dos Convenios. El primer requisito indispensable para que esta colaboración se lleve a cabo, es la Adhesión al Sistema por parte de los estados y en segundo lugar la firma de Convenios de Colaboración en donde se especifican las responsabilidades y facultades de cada parte.

- *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

Dado que las entidades federativas y sus municipios cuentan con una soberanía y autonomía reconocida por la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decisión propia el participar o no en

el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Si su Congreso Local resuelve afirmativamente firmarán un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que les da el derecho de beneficiarse de los fondos de participaciones señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y en cambio tendrán la obligación de suspender aquellos gravámenes locales y municipales que se estipulen en dicho Convenio y que por lo general se trata de impuestos que se duplican con los establecidos por la Federación, como es caso del Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicio.

Como se mencionó anteriormente, desde que inició el periodo conocido como la Coordinación General en 1973, existe muy baja probabilidad de que alguna entidad federativa decida no participar en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dado que dejaría de percibir un ingreso importante por concepto de Participaciones Federales que en promedio nacional llegó a representar más de la mitad de los ingresos brutos de las entidades federativas en el año 1987. Lo cual explica que en la actualidad todas las entidades federativas se encuentren coordinadas con el Sistema a través de este Convenio de Adhesión.

Este Convenio parte de la premisa de que solamente fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede lograr la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los municipios. Lo anterior, señala el Convenio, se logra a través de una mejor distribución de los recursos fiscales entre los tres ámbitos de gobierno a través de la armonización que evita superposición de gravámenes y cargas fiscales excesivas a los contribuyentes y utilizando el Sistema de Participaciones. Se señalan los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, así como los porcentajes utilizados para distribuir el impuesto asignable entre las entidades federativas.

Sin duda la entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor agregado, fue un elemento clave para avanzar hacia la armonización fiscal, ya que sustituyó 32 Leyes y Decretos que resultaban contradictorias o inoperantes, empezando con la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles¹⁰⁰ En este mismo sentido, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sustituyó a otras 5 Leyes relativas a la venta de gasolina, seguros, tabaco labrados, teléfonos y compraventa de

¹⁰⁰ La lista completa de estas Leyes derogadas se puede consultar en Ortiz Ruiz Miguel, Evolución... op.cit. pp. 86-88

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agua envasada y otras que fueron derogadas a través de decretos específicos como el Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza, Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.

El contenido de este Convenio está integrado también por anexos en donde se pacta la suspensión de impuestos estatales y municipales, los cuales se han ido incrementado de acuerdo a los requerimientos de la coordinación. Su contenido está referido a los impuestos derogados o suspendidos, al petróleo y sus derivados, expedición de pasaportes, sistema alimentario mexicano, modificaciones por reformas al IVA y a la Ley de Coordinación Fiscal, espectáculos públicos, obras de arte y pago en especie.

- *El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal*

En su parte más general este Convenio hace referencia al Plan Nacional de desarrollo 1995-2000 en el que se establece que “debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales”.

Se menciona también que la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, tiene el doble propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Lo anterior significa que las entidades federativas y sus municipios ya no son meros receptores de ingresos provenientes de participaciones, sino parte actuante de la administración tributaria nacional. Ello ha implicado la necesidad de concertar nuevos Convenios de Colaboración Administrativa que amplíen las facultades y responsabilidades de los Estados.

La coordinación entre estados y gobierno federal se da el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta e impuesto al activo, el

impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, la verificación de legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.

Los incentivos económicos que recibe el estado y sus municipios por concepto de esta colaboración se refiere a las multas, embargos, tenencia o uso de vehículos y la recuperación de los créditos determinados por el mismo Estado, así como una premiación por el logro de las metas de verificación del padrón de contribuyentes.

Se hace énfasis en que la programación, normatividad y evaluación de estas tareas está en manos del gobierno federal ya que ello garantiza la uniformidad de los sistemas en todo el país.

- *La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos*

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 10-A busca armonizar el cobro de los derechos, conservando solamente aquellos que de acuerdo a derecho público en la materia sean servicios que deba prestar exclusivamente el estado. Se incluyen por tanto, las licencias, permisos o autorizaciones, algunos tipos de registros, uso de las vías públicas y actos de inspección o vigilancia. Sin embargo, de acuerdo al artículo 10-B los estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- *La Declaratoria de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles*

Esta coordinación se da en sentido inverso a las formas de coordinación descritas anteriormente ya que es la federación quien suspende este impuesto en los territorios de aquellos estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El requisito consiste en que el impuesto local se sujete a los lineamientos establecidos en el artículo 9 de la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con respecto al objeto, exenciones, la base y la tasa.

Los organismos en materia de coordinación

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal Federal vigente (Cap. IV), son cuatro los organismos que participan en esta función:

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. Su función principal es proponer al Ejecutivo Federal las medidas que estime convenientes para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Está formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades federativas, seleccionadas en cada grupo que los representan en forma rotativa.

Aguascalientes pertenece al Grupo Cuatro, junto con Colima, Jalisco y Nayarit.

Su función consiste en vigilar la determinación, liquidación y pago de las participaciones a entidades y municipios.

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios que actúa como consultor y capacitador técnico, así como promotor del desarrollo de las haciendas públicas.

IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

Se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente a partir de 1980, se puede decir que la Federación logró consolidar la tendencia mostrada en los años anteriores, en relación a la implantación de un sistema fiscal más armónico a través de la imposición única. Sin embargo, también se profundizó la dependencia de los ingresos de las haciendas de estados y municipios por concepto de las participaciones federales.

La discusión en los años subsecuentes ya no se centra, por tanto, en los problemas de armonización del sistema de relaciones fiscales, ni en aspectos de delimitación de las competencias tributarias entre los tres ámbitos de gobierno, sino fundamentalmente en la búsqueda de la "fórmula casi mágica" que permita determinar la participación que le corresponde a cada Entidad Federativa de manera equitativa y suficiente para promover un desarrollo regional más equilibrado.

No obstante, existen evidencias de que los resultados de esta búsqueda de fórmulas más adecuadas, solo alivia transitoriamente los problemas de dependencia de recursos de la mayoría de las haciendas públicas estatales y municipales del país.

Así mismo, se buscan los incentivos adecuados para reactivar el dinamismo de la recaudación fiscal del país, la cual se reconoce por debajo de los estándares internacionales con respecto a países con un desarrollo económico similar al de México.

CAPITULO III: COORDINACIÓN FISCAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y LA FEDERACION

3.1.- Delimitación de competencias en materia fiscal

La concurrencia de atribuciones

Como ya se señaló en la revisión sobre la coordinación fiscal en México (capítulo II), más que una precisión de competencias para cada ámbito de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 hace mención más bien a una concurrencia de facultades en donde los mecanismos de coordinación cobran una especial importancia. De ahí que su artículo 124, disponga que aquellas facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entiende que estarán reservadas a los estados. Por ello, más que tener una lista de facultades propias de los estados, se establecen a través de un procedimiento de exclusión con respecto a las concedidas expresamente a la Federación.

Existe también un grupo de facultades señaladas en los artículos 117 y 118 de la Constitución, que no pueden realizar los estados, como la celebración de tratados internacionales, emisión de papel moneda, gravar el tránsito de personas o cosas en su territorio, gravar mercancías extranjeras, contraer empréstitos con otros países, impuestos sobre exportaciones o importaciones, hacer la guerra, entre otras. Existen otros artículos como el 5, 18, 115, 123 y 130 que señalan facultades expresas de los estados en materia de expedición de títulos profesionales, sistemas penales, laboral, servicios públicos, ministros de culto.

Se establecen también facultades concurrentes en el ámbito de la educación (artículo 73 Fracción XXV), organización del sistema penal (artículo 18), Asentamientos Humanos (XXIX-C), la vigilancia o amparo de las asociaciones de trabajadores y sociedades cooperativas (Artículo 28), y en materia de expropiación (artículo 27, fracción VI), así como en materia de culto religioso (artículo 130).

En términos generales, tradicionalmente se le han reservado al gobierno federal las siguientes funciones estratégicas: la defensa nacional, la soberanía, relaciones exteriores, regulación económica, política monetaria y cambiaria,

telecomunicaciones, petróleo, comunicaciones, seguridad social. La mayoría de los estados estiman estas funciones como necesarias para garantizarle a la sociedad una asignación eficiente de recursos, en un contexto de justicia social.

En cambio, los gobiernos estatales desarrollan facultades concurrentes con el gobierno federal en la prestación de servicios como la salud, la educación y el desarrollo social o combate a la pobreza. Por su parte, los municipios tienen a su cargo los servicios públicos que requieren directamente los ciudadanos: Agua potable, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública (artículo 115 Constitucional).

La coordinación fiscal

La implementación de las atribuciones fiscales de los estados y la federación, se lleva a cabo a través de la Ley de Coordinación Fiscal que regula los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa que suscriben los estados con el gobierno federal a fin de precisar la concurrencia de funciones en materia fiscal.

El Convenio de Adhesión considera que el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales es una condición para llegar a hacer realidad su soberanía y autonomía política. Sin embargo, para lograr este objetivo, se requiere mejorar la distribución de los recursos fiscales en los tres ámbitos de gobierno a través del Sistema de Participaciones cuya ventaja es la armonización tributaria que evita cargas fiscales excesivas para los contribuyentes, reduciendo con ello la recaudación fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25, define las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los siguientes Fondos, descrito en el apartado correspondiente a las características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados.

Las *aportaciones* a diferencia de las *participaciones* tienen un destino específico, así como una asignación clara de las responsabilidades para cada ámbito de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas¹³¹. En cambio, las *participaciones* son recursos que asigna la federación a Estados y Municipios de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para que los destine de manera autónoma a cubrir las necesidades de su población.

Debido a lo anterior, el Presupuesto de Egresos, creó en 1998, el nuevo Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades y Municipios para transferir a los estados y municipios los recursos para educación básica y normal, y los servicios de salud, así como los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los municipios, que habían sido canalizados a través de los ramos 25 (educación), 12 (Salud) y 26 (infraestructura municipal).

Como consecuencia, esta institucionalización de los fondos anteriores en un solo ramo, dio mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos a los estados y municipios, aunque también mayor responsabilidad en su uso y vigilancia.

Por su parte, el Convenio de Colaboración Administrativa se propone superar el excesivo centralismo promoviendo una colaboración más estrecha entre los estados y la federación en la administración de ingresos federales. Se reconoce que esta colaboración administrativa ha permitido aumentos importantes en la recaudación de los impuestos federales en gran medida por el desempeño administrativo mostrado por los Estados. Ha contribuido también a la uniformidad de los sistemas tributarios en todo el país a fin de garantizarle al contribuyente un trato igual y a las autoridades estatales mayores facultades para cumplir adecuadamente con las obligaciones que implica esta coordinación.

La coordinación intergubernamental

El Convenio de Desarrollo Social (CEDES) lo suscribe anualmente el gobierno federal con cada uno de los estados, para ejecutar y coordinar, entre

¹³¹ A este tipo de transferencia de recursos se les conoce como "recursos etiquetados", es decir que vienen condicionados a un fin específico y no se puede gastar en otros renglones, aunque estos sean considerados como prioritarios por los Estados o los Municipios

los diversos ámbitos de gobierno, los programas de prioridad nacional. La coordinación de las grandes políticas de interés nacional que involucran las acciones de las tres instancias de gobierno, sobre todos aquellas que se refieren a la descentralización de la vida nacional.

Sus antecedentes son el Convenio Único de Coordinación (CUC) creado en 1983 y el Convenio Único de Desarrollo (CUD) de 1989 definido "como el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecían compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común". De esta forma, los gobiernos estatales llevaban la inversión federal a sus localidades y fortalecían su hacienda a través de las transferencias de recursos financieros.¹³²

El reconocimiento de la excesiva centralización del federalismo mexicano, lleva al gobierno a impulsar varias iniciativas de descentralización desde 1970 y con mayor fuerza en 1982. Dentro de esta serie de medidas orientadas al fortalecimiento del federalismo mexicano se encuentran: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (modifica algunas funciones de las dependencias), la Ley de Planeación y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en el que destaca la transferencia de la educación básica y normal, así como los servicios de salud de primero y segundo niveles.¹³³

a) *La descentralización de los servicios de salud*

Con el decreto del 8 de marzo de 1983 se da inicio al programa de descentralización de los servicios de la salud de la Secretaría de Salud. Con ello se busca impulsar la formación y el funcionamiento de los sistemas estatales de salud de acuerdo con la normatividad nacional bajo las siguientes bases:

Primera: la Secretaría de Salud debería determinar las facultades a descentralizar o desconcentrar.

Segunda: Proveer los recursos necesarios que implica este proceso.

¹³² Información tomada de Cabrero Mendoza, Enrique. Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y Desencantos. CIDE- Miguel Angel Porrua, México 1998. p. 37

¹³³ Tomado de Cabrero Mendoza, Enrique. Las Políticas...op. cit. p. 36

Tercera: Crear sistemas estatales de salud en coordinación con el sistema nacional de salud.

Cuarta: Fijar los acuerdos de transferencia de los servicios, así como los procedimientos operacionales de desconcentración y descentralización.

Quinta: Establece las directrices de descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios.

Sexta: Determinación de plazos para el cumplimiento de las etapas de la descentralización.

La descentralización es, por tanto, un aspecto de la coordinación ya que la facultad rectora y evaluadora, en la materia de salud sigue en manos de la federación.¹³⁴

b) *La descentralización de los servicios educativos*

Con el Decreto Presidencial del 8 de agosto de 1983, se establece el proceso de descentralización de los servicios educativos en su nivel básico y normal y se coordina mediante acuerdos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, en donde se integran los comités consultivos para la descentralización educativa.

En estos acuerdos de coordinación, el Ejecutivo federal y los Ejecutivos de los estados establecen las bases, lineamientos y mecanismos que son necesarios para transferir al gobierno del estado y con la intervención de éste a los municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes.

En el decreto se determina la reorganización de las delegaciones generales de la SEP, llamadas Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

¹³⁴ Información tomada de Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP-BANOBRAS, México, 1992, p. 180

3.2.- Ingresos públicos y competencias del estado de Aguascalientes en materia fiscal

La Coordinación del estado de Aguascalientes con la federación, constituye su principal fuente de ingresos y sigue el proceso descrito en los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (capítulo II), ya que alrededor de 1973 al igual que buena parte de las entidades federativas se adhirió, de manera integral, al Sistema de Coordinación General motivado por los incrementos en los porcentajes de las participaciones que en ese momento alcanzaron el 45% sobre la recaudación del impuesto federal sobre Ingresos Mercantiles, además de otras tasas especiales.

A continuación se señalan el sentido general de los principales Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa en materia fiscal, en los que se pueden identificar las fuentes de ingresos estatales más relevantes.

3.2.1. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los estados que suscriben estos convenios reciben porcentajes fijos de todos los impuestos federales (no solamente de algunos, como antes de 1980), a cambio de no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las Leyes sobre Impuestos Especiales.

El coeficiente de las participaciones que le corresponde cada año a los estados, es aplicado sobre los "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos" concepto que se define como las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales, el monto de devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período. Se suma también el monto de los recargos percibidos en cada año.

Se consideran como impuestos federales, cuyo origen por Entidad Federativa es plenamente identificable, los siguientes: el valor agregado, sobre producción y consumo de cerveza, envasamiento de bebidas alcohólicas, compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, tabacos labrados, venta de gasolina, enajenación de vehículos nuevos, tenencia o uso de vehículos, ingreso global de las empresas e impuesto sobre la renta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El impuesto asignable incluye: el impuesto del ejercicio, las diferencias de impuesto pagadas por los contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores. Su distribución en las entidades federativas se hará considerando si son entidades productoras o consumidoras.

En las últimas cláusulas se especifica el procedimiento y el calendario de pagos en la distribución del Fondo Financiero Complementario de participaciones a las entidades federativas.

El contenido de este Convenio, descrito hasta el momento es aplicable a todas las entidades federativas. Es en los Anexos, que forman parte de dicho convenio, es donde se encuentra la reglamentación específica para cada entidad federativa y que para el caso del estado de Aguascalientes se describen a continuación:

Impuestos estatales y municipales suspendidos.

En los anexos 1 y 2, se especifican los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso a partir del 1º. de enero de 1980.

De acuerdo a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, los ingresos por concepto de impuestos estimados para el año de 1979 fueron de 86,000,000.00, en contraste con el monto también estimado por concepto de impuestos suspendidos en el Estado de Aguascalientes el cual representó alrededor del 94% de total de los impuestos a recaudar en ese mismo año.

Así también la federación y el estado convinieron en que el monto de los gastos de administración de impuestos federales percibidos o que percibiera el estado, correspondientes al año de 1979 se les diera el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que quedaron suspendidos. Estos gastos administrativos fueron calculados en \$ 3,676,747.00

Quedó también establecido en este Convenio que a las cifras de recaudación estimadas de los impuestos suspendidos y de los gastos de administración, se les harían los ajustes procedentes una vez conocidas las cifras de la recaudación definitiva.

En el ámbito nacional, la recaudación total obtenida en 1979 de los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso a partir de 1980, de acuerdo

a las cifras definitivas fue de 6,314.4 millones de pesos, que expresados como proporción de los ingresos totales de la Federación de 1979 (400,051.5 millones de pesos) representaron un 1.578399%. Esta proporción fue adicionada al 13 % ya existente por Ley, de tal forma que el nuevo coeficiente aplicado al monto de la recaudación federal participable se incrementó a 14.578399.

El mismo procedimiento se siguió con los gastos de administración de los impuestos federales que la federación les otorgaba a las entidades. Estos gastos representaron en 1979 un monto de 1,418.1 millones de pesos, que equivalió al 0.354475% de la recaudación de los ingresos totales anuales de la federación en ese año, que sumado al coeficiente modificado por los ingresos suspendidos (14.578399) para quedar en 14.932874, con lo cual el Fondo General de Participaciones registró otro incremento¹³⁵.

Sistema Alimentario Mexicano

El Estado conviene con la Secretaría en dejar en suspenso y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de los productos animales, vegetales y alimenticios señalados en el anexo 3. Así también, en el anexo 4 se presentan algunos de los conceptos más relevantes que forman parte de este Convenio como la expedición de pasaportes, espectáculos públicos, obras de arte y pago en especie, así como las modificaciones más importantes a la Ley de Coordinación Fiscal.

3.2.2. Convenios de Colaboración Administrativa

Este Convenio que anualmente se refrenda por las dos partes involucradas, se ha venido transformando en un instrumento clave para operar la colaboración administrativa en materia fiscal de las entidades con la federación a fin de aprovechar las ventajas comparativas que cada ámbito de gobierno tiene en esta compleja tarea.

De acuerdo a la cláusula primera de este Convenio de Colaboración Administrativa, la coordinación se da en materia de administración de ingresos federales, en las siguientes funciones que incluye el registro, recaudación, fiscalización, liquidación y recursos administrativos de los impuestos coordinados que se muestran en el anexo 5.

¹³⁵ Información tomada de Ortiz Ruiz Miguel, *Evolución* Op.cit. pp. 95-97

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La federación, además de las participaciones que corresponden a estos impuestos federales suspendidos por el estado, cede el 35% del monto que cobre el estado por concepto de impuestos, recargos y multas en el ejercicio de sus facultades de cobranza.

El estado tiene derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 50% de la indemnización que señala el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, relacionados con los ingresos que recaude.

Se establece que el estado debe remitir a más tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recaudación de fondos federales correspondientes al mes inmediato anterior, a través del Banco de México o su corresponsal. Así también, la federación se obliga a entregar al estado, a más tardar el día 25 de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones al Fondo General y al Fondo Financiero Complementario de Participaciones, que corresponden al estado en ese mes, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el anexo 6 se puede apreciar la ampliación de facultades que la federación otorgó al estado de Aguascalientes en rubros como el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Pequeños Contribuyentes, modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, los Servicios de Obra Pública, Bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera, servicios turísticos y la verificación conjunta de mercancía extranjera.

Colaboración administrativa y ampliación de facultades

Las nuevas facultades y responsabilidades incluidas corresponden a la realización de actos de comprobación en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo. Se delega al Estado facultades en materia del impuesto especial sobre producción y servicios.

El estado llevará a cabo todos los actos de determinación del impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y asimismo, resolverá sobre los recursos administrativos. El estado se obliga a

cumplir las metas fijadas en el Convenio en materia de verificación del padrón de contribuyentes. En apoyo a la presencia fiscal, se amplían las facultades del estado en la función recaudatoria de algunos ingresos coordinados y sus accesorios. El estado se obliga a continuar con la integración y actualización de un registro estatal vehicular, como medida de protección a la industria automotriz nacional y fuente de información en el ámbito tributario.

En el renglón de incentivos se adicionan expresamente los correspondientes a los impuestos sobre la renta y al activo; en el impuesto al valor agregado: 100% de las multas impuestas por la falta de dictamen fiscal; 100% de las multas impuestas por la omisión de obligaciones del contribuyente, en el impuesto especial sobre producción y servicios: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios.

El incremento de 21% a 50% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y del 65% al 80%, tratándose de gastos de ejecución en esta materia.

En materia de verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto automóviles deportivos y/o de lujo, el estado percibirá el 100% de los vehículos embargados precautoriamente por él u otros.

Por último, se enfatiza que la programación, normatividad y evaluación de las tareas descritas anteriormente, estarán en manos del gobierno federal para garantizar la uniformidad de los sistemas en todo el país, así como la igualdad de trato a los contribuyentes.

En el anexo 7 se muestran los impuestos coordinados y las funciones que el gobierno del estado de Aguascalientes debe desempeñar.

Además de las atribuciones ahí señaladas, el estado tiene las siguientes obligaciones con la federación:

- I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón.
- II. Cumplir con el programa operativo anual que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- III. Llevar a cabo los actos de fiscalización
- IV. Asistir a las reuniones semestrales de evaluación de las obligaciones del Estado.

Adicionalmente, a partir de 1999, le fueron conferidas nuevas facultades al estado de Aguascalientes en materia de comprobación de los impuestos sobre la renta, el activo y especial sobre producción y servicios. Ampliadas las facultades del estado en materia de vigilancia del cumplimiento de obligaciones, puede también revisar el impuesto especial sobre producción y servicios, sin condicionar su ejercicio a aquellos contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta. En materia de incentivos, se incrementa de 80% a 100% de los gastos de ejecución en la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales.

3.3.- Gasto público y competencias del estado de Aguascalientes en materia fiscal

Las competencias del estado de Aguascalientes en materia de gasto público están delimitadas por su relación con la federación a través de las Aportaciones Federales que son recursos condicionados asignados al gasto social. Sobre los recursos no etiquetados, el Congreso del Estado tiene la facultad que le otorga la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en su artículo 27, fracción I para legislar en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación.

Coordinación fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes, establece que son participaciones e incentivos, las asignaciones que correspondan al estado y a los municipios en los ingresos federales del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, así como del Impuesto sobre Tenencia o Uso de vehículos y del Impuesto Especial sobre Producción y servicios.

El Estado distribuirá a los municipios las participaciones e incentivos de la siguiente forma:

- I. El 20% del Fondo General de Participaciones
- II. El 100% del Fondo de Fomento Municipal
- III. El 20% de la recaudación en el Estado del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos

IV. El 20% de la recaudación que obtenga el Estado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Las participaciones al estado del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como del incentivo por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se calcularán, provisionalmente por la federación con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior y serán entregadas al estado por medio de constancias de anticipo. Para calcular los montos de los incentivos aplicables a los municipios por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se tomará la recaudación por dicho concepto efectuada por el Estado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Con el total de estos recursos mencionados se crean los siguientes Fondos Municipales:

1. El Fondo Básico Municipal
2. El Fondo Complementario que será distribuido entre los municipios de la forma siguiente: 45% en proporción directa al número de habitantes, el 45% en razón directa a la recaudación de cada Municipio en materia de Impuesto Predial y Derechos por Consumo de Agua y el 10% restante, calculado en forma inversamente proporcional a la suma de los dos cálculos anteriores
3. El Fondo Excedente de Incentivos se distribuirá de la siguiente forma: el 90% en proporción directa al número de habitantes de cada municipio, el 10% restante calculado en forma inversamente proporcional al resultado del cálculo anterior.
4. En caso de que el Estado perciba ingresos de la Reserva de Contingencia participará el 20% de ésta, empezando por el municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor hasta terminar con el mayor (hasta agotar los recursos).

Las participaciones que correspondan a los municipios serán inembargables¹³⁶ y cubiertas en efectivo los siguientes cinco días hábiles a partir del día en que reciba la federación estos recursos. El retraso en la

¹³⁶ Salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios con autorización de su Ayuntamiento y de la H. Legislatura e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones o Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación o de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entrega a los municipios ya sea de sus participaciones o incentivos dará lugar al pago de intereses por parte del estado.

Presupuesto de Egresos

De acuerdo al artículo 16 del Presupuesto vigente las erogaciones previstas para el rubro de Fondos de Aportaciones Federales, en el año 2000 importan la cantidad de 2,079.1 millones de pesos y de distribuyen de acuerdo al cuadro III-1|:

CUADRO III-1 FONDO DE APORTACIONES FEDERALES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (2000) (Millones de pesos)		
Fondo I:	Educación Básica	1,371.3
Fondo II:	Servicios de Salud	312
Fondo III-a:	Infraestructura Social Estatal	7.8
Fondo III-b:	Infraestructura Social Municipal	56.4
Fondo IV:	Fortalecimiento de los Municipios	156
Fondo V-a:	Infraestructura Educativa Básica	31.7
Fondo V-b:	Infraestructura Educativa Superior	9.8
Fondo V-c:	Asistencia Social	32
Fondo VI:	Educación Técnica y de Adultos	28
Fondo VII:	Seguridad Pública	74.1
Fuente: Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2000. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 31 de Diciembre de 1999.		

Por su parte, las erogaciones previstas en el rubro de Participaciones a Municipios, en el año 2000 importan la cantidad de 497 millones de pesos distribuidos de acuerdo al cuadro III-2:

CUADRO III-2
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES (2000)
(Millones de pesos)

Fondo General de Participaciones	277.4
Fondo de Fomento municipal	186
Tenencias	19.6
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	6.8
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	7.2
Fuente: Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2000. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 31 de Diciembre de 1999.	

Los porcentajes aplicados en la estimación de la distribución de estas erogaciones para el año 2000, se muestran en el anexo 8.

La distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones Federales para *la Infraestructura Social Municipal*, se realiza de acuerdo al Artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal tomando en consideración:

1. Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición.
2. Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación.
3. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio y
4. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

La distribución del Fondo de Aportaciones Federales para el *Fortalecimiento de los Municipios* se realiza de acuerdo al Artículo 38 de la Ley de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Coordinación Fiscal Federal, es decir, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Estado, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El Estado a su vez distribuirá los recursos que correspondan a sus municipios, atendiendo estrictamente a los mismo criterios.

Convenios de Desarrollo Social

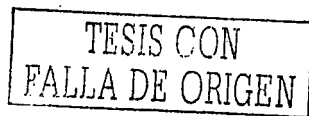
El objetivo de estos Convenios ha sido el fortalecimiento de la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatal y municipal, en la aplicación de los recursos entre los diversos ámbitos de gobierno para impulsar la política social y continuar el proceso de descentralización de funciones.

Se acuerda por ejemplo, la participación del Ejecutivo del Estado en la estrategia de coordinación intergubernamental mediante recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Estatal, para el desarrollo de las regiones prioritarias, áreas y grupos sociales de la Región Norte del Estado (Asientos, Cosío, San José de Gracia, Tepezalá y El Llano).

Se establecen acciones conjuntas para continuar con la realización o conclusión de obras de infraestructura carretera, para lo cual se suscriben Acuerdos o Convenios de Coordinación o Reasignación y en su caso anexos de ejecución.

Se suscriben acuerdos de coordinación en materia de Seguridad Pública, con base en la distribución y destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados.

El Ramo General 26 "Desarrollo Social Productivo en Regiones de Pobreza" orientado a la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias en situación de pobreza, a la generación de ingresos y de empleos y al desarrollo regional y se destinan a aquellas regiones del Estado que por sus condiciones de rezago y marginación han sido definidas como tales. Estos fondos federales se orientan a financiar acciones a través de los fondos para el Desarrollo Productivo para impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, para atender a Grupos Prioritarios y de Conversión Social y Desarrollo Comunitario. Dichos fondos están integrados por programas de Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Jornaleros Agrícolas y Conversión Social entre otros.



El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen a impulsar los proyectos y las actividades productivas a través de la aplicación de los instrumentos con que cuenta el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES).

Las familias en pobreza extrema son la población objetivo del Programa de Educación, Salud, Alimentación (PROGRESA).

Se opera también el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio al Consumo de la Tortilla que consiste en apoyar la compra de un kilogramo diario de tortilla.

Así también se coordina y se promueve la participación del Estado en programas de abasto rural, distribución de leche, programas de desarrollo urbano y vivienda, reservas territoriales.

Los tres ámbitos de gobierno acuerdan las acciones correspondientes con los municipios a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

El Ejecutivo Estatal se compromete a formular y entregar al Ejecutivo Federal, por la vía de la Secretaría de Desarrollo Social, informes trimestrales de evaluación que permitan conocer los beneficios económicos y el impacto social de la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Así como a entregar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información programática-presupuestaria y de avances físicos y financieros, en relación con la ejecución de los distintos programas previstos en el Ramo General 26. Además de promover el Sistema de Atención a la Ciudadanía y de Quejas y Denuncias en relación con los programas, obras y acciones realizadas en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

La Descentralización de los servicios de salud

La descentralización de los servicios de salud en el estado de Aguascalientes se dio en el contexto del *Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud* entre el gobierno federal y los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal, en el año 1986. Fue en octubre del siguiente año, cuando se

descentralizaron los servicios de salud al estado de Aguascalientes¹³⁷. Sin embargo, esta entidad participó en el proceso de descentralización de los ochenta, por lo que el Instituto de Salud de Aguascalientes es la única dependencia que presta servicios a la población abierta desde 1987.

Respecto a la distribución de competencias entre la federación y los estados en el Sector Salud, el gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, mantiene las funciones de normatividad, coordinación, planeación y evaluación. Transfiere al estado recursos financieros etiquetados, el estado se hace cargo del manejo de los recursos materiales y de la operación directa de las unidades médicas y es responsable de la relación laboral.

Los recursos financieros provienen tradicionalmente de tres fuentes: aportaciones del gobierno federal, fondos estatales y cuotas de recuperación que aportan las personas atendidas.

El Acuerdo firmado en 1987 entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el gobierno del estado, todos los ingresos derivados de cuotas de recuperación se aplican directamente a los programas y necesidades del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA).

La Descentralización de los servicios educativos

En 1978 inicia el proceso de desconcentración de funciones hacia las entidades, creando las Delegaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública en cada una de las entidades federativas. El proceso de descentralización de la educación, entendido éste como, " un proceso mediante el cual el gobierno federal cede parte de sus facultades y atribuciones a los gobiernos de los estados, sobre todo en materia de operación del sistema educativo".¹³⁸ Propiamente la transferencia de los servicios educativos al estado de Aguascalientes se dio en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El

¹³⁷ Los primeros estados que firmaron acuerdos de coordinación en materia de descentralización de los servicios de salud fueron Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro y Sonora en 1985, Colima, México y Guanajuato en 1986, finalmente Aguascalientes y Quintana Roo en 1987. Ver Cardozo Bruin Myrriam, El ámbito sectorial Análisis de la descentralización en el sector salud (1983-1993). En Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador) Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) logros y Desencantos. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México 1998.

¹³⁸ Consultar a Zorrilla Fierro Margarita Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes 1992-1998, Celodoscopio, Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Año 3, Número 6, Julio-diciembre de 1999 p. 34

Convenio entre el Gobierno del Estado de Aguascalientes y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.¹³⁹

Respecto a la nueva distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, con la Ley General de Educación en 1993, los estados incrementaron sus obligaciones operativas y administrativas para convertirse en responsables de la administración e impartición de la educación básica en todo el territorio estatal. Así mismo, tienen facultades normativas para emitir leyes estatales de educación, ejercer labores de vigilancia, financiamiento y evaluación en el sistema de educación básica estatal. A los gobiernos municipales corresponde prestar los servicios educativos en su territorio y celebrar convenios con el gobierno estatal para coordinar y unificar sus actividades educativas.

Con motivo de la descentralización del sector educativo básico, se creó el Instituto de Educación del Estado de Aguascalientes (IEA) el cual ha permitido una mayor eficiencia en el manejo de los recursos federales.

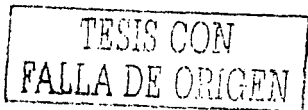
3.4.- Marco normativo de las finanzas públicas del estado de Aguascalientes

Las disposiciones jurídico normativas relacionadas directa o indirectamente con las finanzas públicas estatales son muy variadas y numerosas por lo que en este apartado solamente se mencionan algunas de las más significativas que tienen qué ver con los cambios recientes que buscan modernizar la administración de la hacienda pública de esta entidad.

- *Código Fiscal del Estado de Aguascalientes*

Esta Ley fiscal, se definen los principales conceptos que conforman los ingresos, a los que se les clasifica en ordinarios y extraordinarios. Precisa los términos como el de contribuyente como unas personas física y moral con obligaciones fiscales, del domicilio, del nacimiento de la obligación fiscal, de la extinción de la responsabilidad y de los privilegios y garantías de los créditos fiscales. Solamente el titular del Ejecutivo del Estado, mediante un acuerdo de carácter general, podrá deducir las cargas de los tributos total o parcial en casos de fuerza mayor, o por fenómenos naturales

¹³⁹ Este convenio fue publicado en el Periódico Oficial el 7 de junio de 1992.



se afecte la situación económica de una región del Estado, o la situación económica del contribuyente. Describe las autoridades fiscales del estado y los diferentes pasos a seguir en el procedimiento administrativo para hacer cumplir las obligaciones fiscales. Así como el procedimiento de lo contencioso: demanda, notificaciones, contestación, pruebas, incidentes, audiencia y fallo. (Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 31 de diciembre de 1981 y revisada el 19 de septiembre de 1999).

- *Ley de Catastro del Estado de Aguascalientes*

Esta Ley tiene por objeto llevar a cabo los trabajos técnicos relacionados con:

- I. El deslinde del territorio del Estado.
- II. El deslinde y levantamiento del territorio de cada uno de los municipios.
- III. El levantamiento de los predios que integran el territorio del Estado.
- IV. El registro actualizado y el control de la propiedad o posesión de bienes inmuebles urbanos y rústicos.
- V. La fijación del valor catastral de cada uno de los predios.
- VI. La recopilación de la información pertinente para los estudios de planeación urbana y rural.
- VII. El cumplimiento de las demás actividades que le señalen otras leyes o reglamentos.

Las autoridades del catastro son:

- I. El Gobernador del Estado.
- II. El Secretario de Finanzas.
- III. El Subsecretario de Finanzas.
- IV. El Director de Catastro e Impuesto a la Propiedad Raíz.

Además de las funciones de la Dirección de Catastro de coordinar los trabajos catastrales, integrar registros y actualizarlos; la Junta Catastral del Estado, como su organismo auxiliar está facultada para analizar, discutir y en su caso aprobar los valores unitarios de la tierra, así como proporcionar información catastral. Está integrada por representantes de las autoridades de catastro y representantes del sector industrial, de los Ayuntamientos, de Propietarios Organizados, de la Cámara de Comercio del Estado, del Secretario de

Agricultura y Ganadería del Estado, Del Sector Campesino Ejidal y de las Instituciones Bancarias en el Estado. (Publicada el 27 de diciembre de 1981).

- *Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes*

Su contenido hace referencia a cada una de las fuentes de ingresos que conforman la hacienda del estado de Aguascalientes: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Ingresos extraordinarios y otros ingresos. Entre los impuestos señalados en esta Ley destacan: el Impuesto sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales, el Impuesto sobre Diversiones Públicas, Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículo Automotores con antigüedad de más de diez años, el Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje cuyos ingresos se aplicarán a la promoción y difusión de la actividad turística del estado de Aguascalientes, el Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, así como el Impuesto sobre Adquisición de Vehículos de Motor que se realice en el Estado. (Publicada el 31 de diciembre de 1981, reformada el 1º. de enero de 1984 y revisada el 20 de marzo del 2000).

- *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes*

Tiene como finalidad coordinar el Sistema Fiscal del Estado con sus municipios, establecer las participaciones e incentivos correspondientes, incentivar la recaudación de los ingresos municipales, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir la Asamblea Fiscal Estatal y las bases de su organización y funcionamiento.

La colaboración administrativa entre el Estado y los Municipios podrá darse por lo menos en las siguientes materias:

- I. Registro de Contribuyentes.
- II. Recaudación.
- III. Administración.
- IV. Fiscalización.

Se crea la Asamblea Fiscal Estatal integrada por los once municipios a través de sus órganos hacendarios y el Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Finanzas. Es una instancia de coordinación de los municipios



del estado entre sí y con el gobierno del estado. Sus funciones son de vigilancia de esta Ley, consultor técnico de las haciendas públicas municipales, resolver conflictos y hacer propuestas para mejorar la administración fiscal. (Publicada el 3 de noviembre de 1996 y revisada el 26 de septiembre de 1997).

- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes*

Su propósito es normar y regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público de los tres poderes del estado y el gasto público de los municipios.

Asimismo, se persigue una adecuada administración presupuestal que se complemente con sistemas contables modernos y uniformes en las diferentes instancias públicas.

Señala también, las bases para la elaboración del Presupuesto de Egresos de acuerdo a las prioridades, objetivos y metas establecidas en el Plan Estatal y en los Planes Municipales de Desarrollo.

El ejercicio del gasto público deberá hacerse de acuerdo los programas y presupuestos aprobados, y a los calendarios financieros autorizados por la Secretaría de Finanzas, la Tesorería Municipal o la Unidad o Comisión correspondiente, según se trate del Gobierno Estatal, Municipal o de los Poderes Legislativo y Judicial.

También se establece la obligación de que las instancias involucradas lleven su propia contabilidad de acuerdo a los principios establecidos en esta ley, además de los lineamientos y catálogos de cuenta que propongan la Secretaría de Finanzas del Estado, la Tesorería Municipal y sus órganos internos de control en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se contempla también, un sistema de evaluación y control del gasto público, para lo cual se atribuyen facultades en materia de vigilancia y verificación a la Contraloría General del Estado y sus equivalentes en los municipios, Poderes Legislativo y Judicial en el ámbito de su competencia. Para ejercer un mayor control, la información contenida en las Cuentas Públicas será publicada en el Periódico Oficial del gobierno del Estado

durante los meses de enero y julio de cada año.¹⁴⁰ Dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes contados a partir de la fecha de publicación, el Congreso del Estado deberá emitir el dictamen correspondiente. (Publicada el 10 de noviembre de 1996 y revisada el 8 de septiembre de 1998).

- *Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes*

Al igual que las dos anteriores, tiene el propósito de establecer las bases y requisitos para la contratación, regulación y control de créditos, empréstitos o préstamos que constituyan la Deuda Pública del Estado de Aguascalientes.

La deuda pública del estado, también conocida como deuda pública directa e indirecta, es el resultado de las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos contraídos por:

- I. El Gobierno del Estado.
- II. Los Gobiernos Municipales.
- III. Los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales.
- IV. Las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.
- V. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades señaladas en las fracciones anteriores.

Los financiamientos, además de cumplir con el marco legal descrito hasta el momento, se deberán destinar a inversiones productivas:

Obras públicas

Adquisición de bienes inmuebles destinados a integrar áreas de reserva urbana. Proyectos relacionados con los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y rastros. Instalación, ampliación o mejoramiento de los servicios públicos que produzcan un ingreso fiscal rentable. La reestructuración o conversión de la deuda pública. Los análisis, estudios, adquisición de muebles o inmuebles de

¹⁴⁰ En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes de 1996, solamente obligaba la publicación de la Cuenta Pública en el mes de enero de cada año. Con la modificación al artículo 40 de la misma Ley, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 30 de agosto de 1998, la publicación será en enero y julio de cada año.

proyectos públicos y demás obras necesarias para elevar el nivel de vida de la población.

El estado solamente podrá emitir bonos y obligaciones de deuda pública previa autorización del Congreso y bajo los siguientes requisitos:

- I. Deberán ser pagaderos en México y nominados en moneda nacional.
- II. Que su fin sea para inversiones públicas productivas.
- III. No negociables fuera del país o a entidades o personas extranjeras.
- IV. Deberán estar garantizados con las participaciones federales aplicables u otro tipo de garantías.
- V. Solamente podrán suscribirse bajo el concepto de renta fija.

Las Garantías y Aavales podrán afectar el producto de la cobranza de sus cuotas, cooperaciones, derechos, aprovechamientos, multas o en su defecto las participaciones federales, sin perjuicio de su responsabilidad de atender a sus demás obligaciones, previa autorización de las instancias correspondientes.

Con respecto a las obligaciones de las operaciones de endeudamiento, destacan el Registro Estatal de Deuda Pública que tiene como finalidad mantener una mayor vigilancia, con base en la información que en forma mensual deberán proporcionar a la Secretaría de Finanzas sobre sus obligaciones, así como hacer efectivas las garantías en caso de incumplimiento. Por tanto, las obligaciones directas o contingentes que contraigan las entidades, invariablemente se inscribirán en el Registro Estatal de Deuda Pública.

Por último, la Conversión de la Deuda Pública, que no requiere autorización del Congreso, consiste en la consolidación, renovación y /o reestructuración total o parcial de los financiamientos existentes, con el objeto de lograr mejores condiciones de plazo, tasas de interés, comisiones o reducir los cargos por servicio. (Publicada el 10 de noviembre de 1996 y revisada el 26 de septiembre de 1997).

Además este marco jurídico estatal se integra por dos documentos normativos de la hacienda pública del estado que son la *Ley de Ingresos* en la cual se establecen las fuentes y conceptos de ingresos que se esperan percibir en un ejercicio fiscal y su contraparte el *Presupuesto de Egresos* que establece una clasificación de los principales capítulos del gasto. El Ejecutivo Estatal los

presenta al Congreso del Estado cada año para su discusión y en su caso aprobación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV: LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

El Estado de Aguascalientes, es una de las entidades federativas que en la última década, ha destacado en el escenario nacional e internacional por su nivel de bienestar, su ubicación geográfica, su paz social y laboral, su seguridad pública, su infraestructura, su competitividad y eficiencia, su dinamismo económico y por ser "tierra de la gente buena" y emprendedora.

Sin embargo, sin negar que en una buena medida ello sea verdad, es importante también revisar la otra cara de la moneda señalando algunos de los problemas más relevantes, que se han generado en las últimas dos décadas con el proceso de industrialización en el Estado.

El periodo de estudio considerado es de 20 años ya que se busca dar cuenta de las grandes tendencias para evitar análisis que pudieran estar sesgados por acontecimientos de carácter meramente coyuntural.

El propósito es también, que esta revisión del contexto socioeconómico y político del Estado de Aguascalientes sea un telón de fondo que facilite en lo posible la lectura de algunos de los acontecimientos más importantes que han ocurrido en esta entidad federativa durante las últimas dos décadas, en materia de coordinación fiscal y su repercusión en las finanzas públicas estatales en sus elementos básicos como son: los ingresos, los egresos y el endeudamiento público, aunque como se comentará más adelante, en esta materia como en muchas otras, existe un fuerte condicionamiento del contexto nacional, debido al grado de centralismo de nuestro sistema federal.

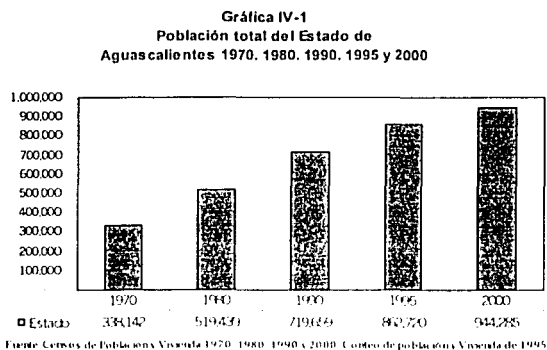
Es conveniente también, señalar que a pesar de estas restricciones externas al Estado es importante tomar en cuenta el desempeño local, sobre todo en una coyuntura en la que se está empezando a retomar la discusión sobre un federalismo fiscal más descentralizado que fomente la autonomía y el fortalecimiento de las haciendas tanto estatales como municipales.

Población y Economía

a) Población

El acelerado crecimiento de la población:

El estado de Aguascalientes llega a la década de los ochenta con un descenso en su tasa de crecimiento (3.2%) la cual había alcanzado el 4% en la década anterior. Su población total prácticamente se duplicó en los últimos 20 años, como se puede observar en la gráfica IV-1:

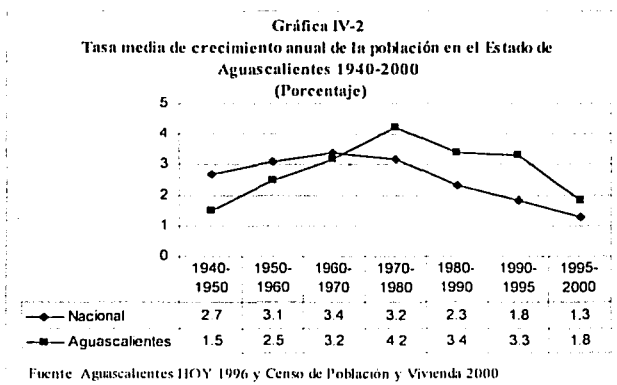


Sin duda, este crecimiento de la población es el resultado del dinamismo económico que esta entidad ha observado a partir de la década de los años ochenta y que la ha convertido en un polo de atracción de la población de la región, como lo muestran los saldos migratorios positivos a partir de esa fecha, de 3,864 en 1980, de 31,190 en 1990 y de 28,526 en 1992¹⁴¹. Para el año 2000 este saldo tendió a incrementarse ya que la población que no nació en la Entidad fue de 194,577 y representó alrededor del 20% del total de la población del Estado.

¹⁴¹ De acuerdo a Censo de Población y Vivienda de 1995, solamente el 22.5 de la población que reside en el Estado de Aguascalientes no nació en la entidad y el 2.6% de la población total de la entidad son migrantes internacionales. El saldo neto migratorio en 1995 fue de 8.5

Este crecimiento acelerado de la población se ha ido frenando a partir de los ochenta ya que se redujo la tasa de natalidad de 50 de los nacimientos por cada mil habitantes a 37.4 en 1980, de 33.4 en 1990 y de 23.8 en el año 2000. Sin embargo, las tasas de fecundidad heredadas, aunque se han modificado de manera importante en los últimos 20 años, siguen estando por arriba del promedio nacional que fue de 2.7 en 1994 y de 3.55 hijos por mujer en edad fértil en Aguascalientes¹⁴². En el año 2000 la tasa global de fecundidad en la entidad se redujo a 3.2 y a 2.7 hijos nacidos vivos por mujer.

Como se muestra en la gráfica IV-2, la tasa media de crecimiento anual de la población del Estado de Aguascalientes a partir de la década de los setenta se ubica por arriba de la nacional debido a las altas tasas de fecundidad heredadas de alrededor de 7 hijos por mujer en edad fértil y por la reducción en la tasa de mortalidad de 11.1 defunciones por cada mil habitantes a 4.7 en 1990¹⁴³. Aunque debido a las medidas correctivas sobre la tasa de natalidad y fecundidad la tasa media de crecimiento de la población estatal tiende a reducirse de manera importante, y en el periodo 1995-2000 alcanza un nivel muy similar al promedio nacional, respecto de las tasas medias anuales de crecimiento así como las tasas de crecimiento poblacional de los municipios.



¹⁴² Meza M. Gerardo y Muñoz G. Ana Ma. Panorama Demográfico en Aguascalientes. Cuaderno de trabajo No. 18 de la Serie Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Ags. México, Marzo-Abril 1995.

¹⁴³ Meza y Muñoz. Panorama. op cit. p 19

Lo anterior, plantea una demanda creciente de bienes y servicios básicos como agua, luz, vivienda, energía eléctrica, drenaje y alcantarillado, educación y salud entre otros. Este foco considerado todavía como amarillo, tomando como referencia las coberturas de los servicios básicos casi todas ellas por arriba del 90% y algunas cercanas al 100%, se puede convertir en un problema cada vez más complejo si no se implementan soluciones oportunas.

La concentración territorial de la población

Además del rápido crecimiento de la población en el Estado de Aguascalientes su distribución en la entidad tiende hacia una fuerte concentración como consecuencia de un desarrollo regional desequilibrado.

Como se puede observar en el cuadro IV-1, en la década de los ochenta cerca del 78% de la población se ubicaba en solo 3 municipios. Esta tendencia, no solamente se mantuvo, sino que se incrementó al 80.4% en el año 2000. Esta concentración se da fundamentalmente en la ciudad capital del Estado.

Cuadro IV-1

Distribución de la Población por municipio en Aguascalientes 1970-2000

Municipio	1970	1980	1990	1995	2000
Aguascalientes	66.4	65.7	66.7	67.6	68.1
Calvillo	7.2	7.1	6.7	6.0	5.4
Jesús María	4.9	4.8	5.7	6.3	6.8
Total	78.5	77.7	79.1	79.9	80.4

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990, 1995, 2000; Censos de Población y Vivienda 1995

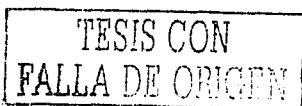
NOTA: Para los años 1970, 1980 se refiere al Municipio de Aguascalientes la población que correspondió al Municipio de El Llano y San Francisco de los Ríos, con la totalidad de la población comparada con los años 1990, 1995 y 2000.

(Aguascalientes) y su zona conurbada (Jesús María) en donde se asienta actualmente el 75% de toda la población del Estado de Aguascalientes. Lo anterior, se explica en parte por la migración rural a las ciudades, pero sobre todo porque los flujos migratorios sean rurales o urbanos, interestatales o regionales, se orientan hacia aquellos centros de desarrollo que ofrecen más y mejores fuentes de empleo.

b) Economía

La Población Económicamente Activa (PEA)

El crecimiento acelerado de la población, como se mencionó en el apartado anterior, implica entre otras cosas, un constante incremento de la demanda de

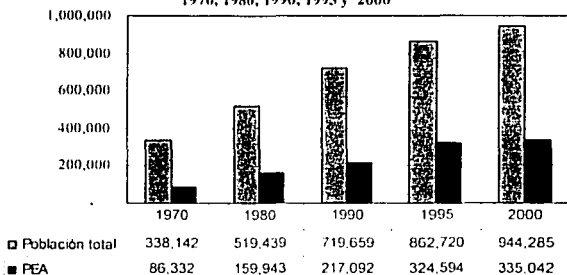


nuevos empleos para aquellas personas que se suman a la Población Económicamente Activa existente.

De acuerdo con la definición del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la PEA incluye a todas las personas mayores de 12 años que desempeñaron algún tipo de actividad, retribuida o no, al menos una hora semanal en la semana de referencia o que buscaron hacerlo activamente en los dos meses previos a esa semana. Es decir, se incluye a todas las personas de 12 años o más que estuvieron ocupados o desocupados y que buscaron trabajo por lo menos dos meses antes de la semana en que se les aplicó la encuesta.

Es evidente entonces que la PEA es solamente una proporción de la población total del Estado y desde este punto de vista el efecto de la tasa de crecimiento de esta última no afecta con la misma intensidad a la población en edad de trabajar. Sin embargo, como se puede apreciar en la gráfica IV-3, a medida que aumenta la población total, también lo hace la Población Económicamente Activa ya que de representar el 25.5% en 1970 pasó a significar el 37.6% en 1995. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1995, en el periodo 1990-1995 la PEA aumentó en 107,502 personas (Alrededor de 1800 nuevos empleos mensuales), debido al mayor crecimiento de los rangos de edad de población joven que se ubica entre los 15 y los 34 años. Lo anterior, se convierte en uno de los factores que presiona más el mercado laboral del Estado. Esta tendencia se mantiene en el año 2000.

Gráfica IV-3
Población Económicamente Activa en el Estado de Aguascalientes
1970, 1980, 1990, 1995 y 2000



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990 y 2000. Censos de Población y Vivienda 1995

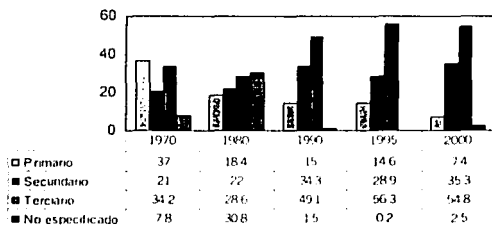
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La distribución de la población ocupada se muestra en la gráfica IV-4, en donde se observa que el sector primario que comprende la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca inicia la década de los ochenta prácticamente a la mitad de lo que había sido en la anterior (18.4%), con una tendencia a reducirse en las siguientes dos décadas, aunque ya en proporciones menores (14.6% en 1995) y hasta 7.4% en el año 2000.

En el caso del sector secundario que incluye la minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción refleja el importante crecimiento industrial que a partir de la década de los ochenta tuvo, principalmente el sector manufacturero con la llegada de empresas extranjeras del ramo a la entidad. Así el sector secundario o de la transformación se emplea al 34.3 de la población ocupada, aunque en el año de la crisis financiera, 1995 registra una reducción de alrededor de 5 puntos porcentuales, ya muestra una ligera recuperación en el 2000.

En cambio, el sector terciario que incluye el comercio, transporte, gobierno y otros servicios, incrementa su participación de 28.6% en 1980 a 56.3% en 1995 y que reduce en el año 2000. Lo anterior muestran que la entidad se consolida en sus sectores secundario y terciario, es decir en su vocación industrial, comercial y de servicios y reduce sensiblemente las actividades del sector agropecuario.

Gráfica IV-4
Población ocupada por Sector de Actividad
en el Estado de Aguascalientes
1970, 1980, 1990, 1995 y 2000



Fuente: Centro de Población y Vivienda (1970, 1980, 1990, 1995, 2000).
Censos de Población y Vivienda 1990

Es importante señalar también, la creciente participación de la mujer en el mercado laboral del Estado de Aguascalientes. En 1980 se registraron 42,581 mujeres en la PEA, de las cuales el 6.5% se ubicó en el sector primario, el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

20.9% en el secundario y el 37% en el terciario. En 1990 el número de las mujeres en posibilidad de trabajar ascendió a 56,118 de las cuales solamente el 2.1% se dedicó a actividades propias del sector primario, 30% en el sector secundario y el 65.1% en el terciario. En 1995, de las 108,252 mujeres registradas por el Censo de Población y Vivienda alrededor del 4.1% se ubicaron en el sector primario, 23% en el secundario y 72.2% en el terciario, superando este último al nacional de 70.2%. en el año 2000 se agregaron 6,098 mujeres fortaleciendo el sector secundario que se incrementó al 28%.

Estas tendencias muestran la creciente participación de la mujer en las diversas actividades económicas, pero principalmente en la industria, comercio y servicios. Por esta razón, la incorporación de la mujer, contribuye en proporción progresivamente significativa a la magnitud de la PEA y, en consecuencia, demanda de mayores fuentes de empleo.

Respecto al nivel de instrucción de la Población Económicamente Activa, en 1980 se registró un total de 357,210 personas de 10 años y más de los cuales el 70.7% no tenía enseñanza media y solamente el 11% tenía Secundaria. Asimismo, en 1990, de un total de 483,625 personas de 12 años y más el 57.7% no tenía instrucción media básica, y el 18.7% tenía Secundaria. En 1995, en Aguascalientes, el 5.8% había recibido alguna instrucción formal, 20.9% habían cursado la Primaria completa, el 23.3% poseía instrucción media básica, 17.8% disponían de instrucción media superior y el 11.7% alcanzaba instrucción superior. En el año 2000 se sumaran cerca de 240,000 personas mayores de 15 años con características muy similares, destaca solamente el incremento de la población con instrucción media básica que llegó al 25.6%.

Remuneraciones y nivel de empleo

Son diversas las formas de abordar el empleo y el desempleo: una vía que tiene la ventaja de tener una cobertura total del país es el Censo de Población y Vivienda, aunque tiene la limitante de que se realizan en intervalos de tiempo muy largos (10 años) y durante este periodo no hay información.

Una solución a este problema fue el Censo de Población y Vivienda a la mitad del periodo que en parte cubre este vacío informativo.

Otro registro del empleo/desempleo son los Asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social; se trata de un empleo formal y no deja fuera todos aquellas personas empleadas que no trabajan para un patrón o que están

empleadas pero no están registradas en esta institución. No obstante, la Tasa de Desempleo Abierto es la más usada y se calcula como una proporción o porcentaje de la Población Económicamente Activa que resulta de dividir la cantidad de personas desempleadas por la PEA y multiplicarla por 100 para expresarla en porcentaje.

Este indicador se genera por la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) del INEGI, inició en el año de 1992 y fue aumentando su cobertura hasta llegar a la actual que incluye 45 áreas urbanas del país. Aunque su cobertura es parcial tiene la ventaja de su periodicidad (mensual), además en el caso de Aguascalientes, si se considera que el 80.4% de la población se ubica en las áreas urbanas que se incluyen en esta Encuesta tal limitación no es tan significativa.

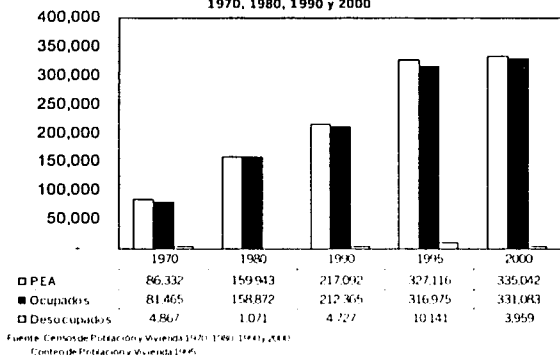
El concepto de desempleado, de acuerdo al INEGI, es una persona mayor de 12 años que no trabajó al menos 1 hora, remunerada o no, en la semana previa a la encuesta, no obstante haber buscado un trabajo durante las ocho semanas anteriores a la semana de referencia. De acuerdo a esta definición se genera la Tasa de Desempleo Abierto, aunque se publican también, las tasas complementarias de desempleo que incorporan de alguna manera buena parte de la población llamada subempleada, sobre todo tomando en consideración su ingreso y las horas de su jornada laboral.

Los estudios más recientes sobre el mercado laboral del área metropolitana de Aguascalientes señalan el desempleo como uno de los principales problemas a enfrentar en la entidad, así lo consideró el 48% de la población entre 1996 y 1997. Así mismo, se encontró una correlación importante (0.90) entre la Tasa de Desempleo Abierto y la proporción de personas que ganan menos de dos salarios mínimos. Es decir a medida que la TDA aumenta también lo hace este sector de la población¹⁴⁴. En este mismo estudio, se encontró que las medidas complementarias (conceptos asociados al desempleo) del desempleo están fuertemente correlacionadas con la TDA de tal forma que no aportan mayor información, ya que tienen el mismo comportamiento aunque en otra escala. Finalmente se afirma que de acuerdo a datos empíricos el 67.7% del empleo en Aguascalientes es de baja y muy baja calidad, es decir, son fuentes de empleo en las que se combinan los siguientes elementos: baja remuneración, bajas prestaciones y jornadas laborales de menos de 40 horas semanales.

¹⁴⁴ Ver el trabajo de Duch Gary, Néstor. El Mercado Laboral en el área metropolitana de Aguascalientes, CIEMA-SIHGO, México 1998. En esta obra se estudian los tipos de desempleo que existen en Aguascalientes, su significado en el contexto económico y las posibles formas de enfrentarlos

Con respecto a las grandes tendencias censales acerca del desempleo en la entidad, se puede observar en la gráfica IV-5 que la tasa de desempleo es muy baja en la década de los ochenta, sin embargo muestra una tendencia a incrementarse en los siguientes años, alcanzando un promedio de alrededor del 3% por ciento de 1990 a 1995. El número de desocupados en 1990 es muy similar al que se tuvo en la década de los setenta, aunque cinco años después se duplica el número de personas desempleadas con lo que se mantiene un desempleo de 10,141 desempleados lo cual se traduce en una demanda por arriba de los 800 empleos mensuales para la economía de esta entidad¹⁴⁵. A pesar de que los resultados del último Censo de Población y Vivienda en materia de desempleo son alentadores, es motivo de preocupación en coyunturas como las actuales caracterizadas por una desaceleración de la economía nacional tan vinculada con la norteamericana a través de las empresas maquiladoras.

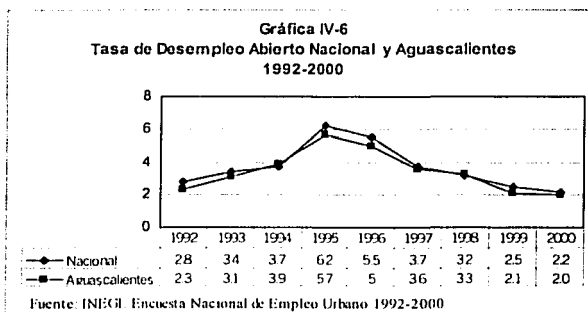
Gráfica IV-5
Desempleo en el Estado de Aguascalientes
1970, 1980, 1990 y 2000



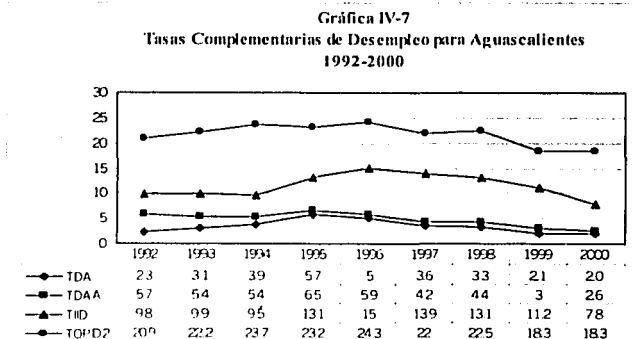
El comportamiento del desempleo en Aguascalientes, tomando como referencia la Tasa de Desempleo Abierta (TDA) como uno de los indicadores oficiales más usuales en el ámbito laboral, muestra una tendencia muy similar al promedio nacional, aunque ligeramente inferior. Como se puede observar

¹⁴⁵ Aunque de acuerdo a la teoría económica no existe ninguna economía con tasa de desempleo de cero, dado que siempre hay una tasa de desempleo natural provocada por el desfase temporal entre oferta y demanda del mercado laboral. Sin embargo, las cifras mencionadas tienen como finalidad dar una idea aproximada del problema que desempleo que estas tasas aunque bajas, pueden significar. Sobre el cálculo de la tasa natural de desempleo existe un trabajo que aborda a profundidad esta problemática. Consultar Duch G. Néstor, Competitividad y Mercados laborales en Aguascalientes. SIIHO-CIEMA, México 1998.

en la gráfica IV-6 los dos años en los que este indicador se incrementó de manera importante fueron 1995 y 1996, a partir del año siguiente un descenso hasta alcanzar los niveles que había tenido en el año de 1992.



Como se mencionó anteriormente, las tasas complementarias de desempleo, que no forman parte del concepto de desempleo, pero que están asociadas a él, muestran un comportamiento similar a la TDA, sobre todo en los años más críticos (1995 y 1997). Se puede observar en la gráfica IV-7, la Tasa de Ingresos Insuficientes y Desempleo (TIID), que mide, además de los desempleados, la proporción de los ocupados que perciben menos de un salario mínimo, en su nivel más bajo alcanza el 10% y el más alto el 15% en 1996.

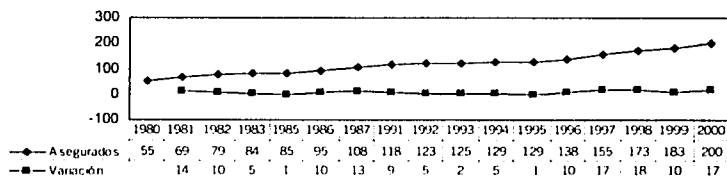


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1992-2000

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Los asegurados permanentes registrados en el IMSS del estado de Aguascalientes, muestra también la dinámica del crecimiento del empleo en la entidad. Como se aprecia en la gráfica IV-8 la tendencia es también creciente, sin embargo a partir de 1992 el registro de trabajadores se reduce en 9 mil asegurados con respecto al año anterior, pasando por la crisis de 1995 en donde no solamente no se registraron sino que se dieron de baja 2 mil trabajadores. A partir de año 1996 se inicia una recuperación bastante importante ya que no solamente se alcanzan los niveles de 1987, sino que se supera ampliamente, ya que en 1997 se registra un incremento de 22 mil nuevos trabajadores, lo que implica un incremento de 1833 asegurados mensuales.

Gráfica IV-8
Asegurados Permanentes registrados en el IMSS, Estado de Ags, 1980-2000
(Miles de asegurados)



Fuente: IMSS para 1990-1994 y COPLADE Cuadern de Información Empleado de Aguascalientes para 1995-2000

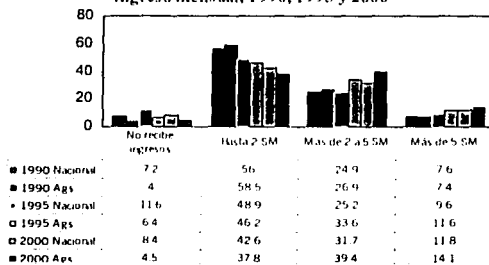
En términos generales, se puede afirmar que el estado de Aguascalientes ha tenido un desempleo bastante manejable dada su dinámica de generación de empleos. Sin embargo, el nivel de bienestar depende en gran medida de la calidad del empleo, de su remuneración principalmente.

En diversos estudios de investigación sobre el mercado laboral en Aguascalientes, se señala que existe una cobertura satisfactoria en cuanto a la cantidad de empleos proporcionados para cubrir el incremento de la población que busca un empleo, el siguiente reto es ofrecer empleos de mayor calidad y mejor remunerados. En esta perspectiva, se puede apreciar un importante rezago en la gráfica IV-9, ya que aunque la tendencia apunta hacia la recuperación del nivel de ingreso: en 1990 el 62.5% de la población ocupada percibía un ingreso inferior a los dos salarios mínimos y todavía en 1995 más de la mitad (52.6%) se ubicaba en la situación de cubrir sus necesidades básicas con un promedio de hasta 30 pesos diarios en el mejor de los casos, ya que hay un porcentaje bastante importante que o no recibe ingresos o está por

abajo del salario mínimo¹⁴⁶. En el año 2000 no se ha podido revertir esta tendencia de mantener empleos mal remunerados ya que en el primer semestre se registró el 40% de la población en estas mismas condiciones.

Algunos de los cálculos de la canasta básica para 1997 ascienden a la cantidad de 1,637 pesos mensuales, aunque incluyendo gastos en vivienda, vestido, educación, transporte y diversiones podría alcanzar los 3,274 pesos mensuales. Lo cual indicaría que el 52.6% de la población ubicada en un rango de hasta dos salarios mínimos (1,350 pesos mensuales) estarían imposibilitados para acceder a la canasta básica más precaria¹⁴⁷.

Gráfica IV-9
Estructura de la población ocupada según nivel de ingreso mensual, 1990, 1995 y 2000



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, Censos de Población y Vivienda 1995

La producción

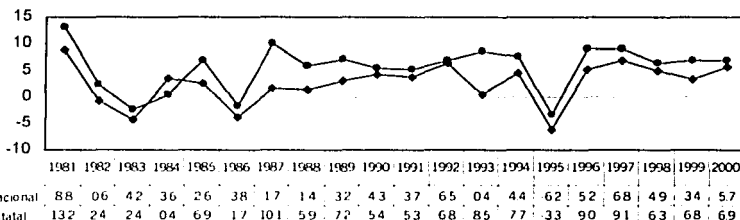
La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) muestra una tendencia muy similar a Producto Interno Bruto Nacional (ver gráfica IV-10). Aunque logra tener un mayor dinamismo sobre todo en los años 1986-1989 y

¹⁴⁶ De acuerdo a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en 1995, el SMG fue de 15 pesos diarios en promedio, en la zona C en la que se ubica el Estado de Aguascalientes

¹⁴⁷ Los cálculos son de la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor (AMEDEC) y de la Universidad Obrera de México y se citan en el trabajo de Herrera N. Eugenio y Ramírez R. Tomás, Indicadores Socioeconómicos e índices de la marginación en Aguascalientes. Cuaderno de trabajo No. 90, Serie Desarrollo Social. Gobierno del Estado de Ags. México 1998. P. 16

1992-1994, y en este periodo pasó de representar el 0.5% del PIB nacional al 1%, por lo que esta entidad figura como la tercera más dinámica del país.

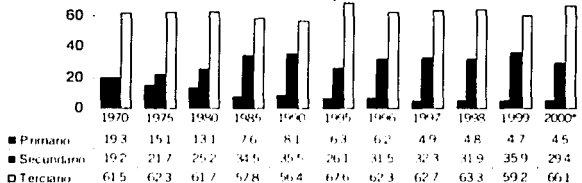
Gráfica IV-10
Producto Interno Bruto Nacional y Aguascalientes 1981-2000
(Tasas de crecimiento)



Fuente: COPLADE. Cuaderno de Información Trimestral de Aguascalientes, 1998-2001

Respecto a su estructura sectorial como se puede apreciar en la gráfica IV-11, reproduce la tendencia de todas las zonas industriales del país. Una pérdida importante de la participación del sector primario que pasa del 19.3% en 1970 a 6.2% en 1996, en contraste con la contribución del sector secundario que se ha incrementado del 19.2% al 31.5% en los mismos años y del sector terciario que mantiene su participación mayoritaria desde el principio del periodo.

Gráfica IV-11
Producto Interno Bruto de Aguascalientes por
Sector de Actividad 1970, 1975, 1980, 1990, 1995 - 2000*
(Porcentaje)



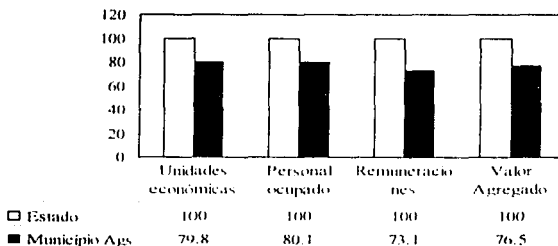
Fuente: INEGI Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa 1993-1998 Cita Internet 2000* Preliminar

Sin embargo, esta producción se concentra en el municipio de Aguascalientes y sobre todo en la ciudad capital. Como se puede observar en la gráfica IV-12 cerca del 80 por ciento de las empresas productivas que emplean una proporción muy similar de trabajadores, se concentran en este municipio ya que de los 6 parques industriales, solamente uno se ubica en el municipio de Rincón de Romos, a 17.5 Km al norte de la Ciudad de Aguascalientes.

El dinamismo de la industria manufacturera es uno de los aspectos sobresalientes en la economía del Estado de Aguascalientes ya que de 1980 pasó de representar solamente el 15.2 por ciento del PIBE al 26% en 1996. Dentro de esta actividad destaca la industria automotriz (15% del PIBE manufacturero), la industria textil y del vestido (20.8% del PIBE manufacturero) y la industria de carnes y lácteos (15% del PIBE manufacturero).

En cambio el comercio ha tenido una disminución importante como proporción del PIBE ya que pasó de representar el 29.4% en 1980 a tan solo el 18.5% en 1996.

Gráfica IV-12
Unidades Económicas en el Estado y Municipio de
Aguascalientes, 1998
(Porcentajes)



Fuente: INEGI Censos Económicos 1999 Resultados Oportunos

Así mismo, en los últimos 10 años, su sector externo se fortaleció de manera importante, ya que las exportaciones estatales que ya en 1993 alcanzaron los 674 millones de dólares y que representaron el 21% del PIBE, en el 2000

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Hicieron a superar los 3,320 millones de dólares por lo que su contribución al Producto Interno Bruto de la Entidad fue superior al 50%. Sin embargo, la debilidad de este sector estriba una vez más en la fuerte concentración, ya que algunos estudios¹⁴⁸ en esta materia muestran que de las 96 empresas exportadoras que había en 1997, solamente 3 grandes empresas multinacionales exportan el 80% del total de las ventas al exterior y son las exportaciones automotrices las que acceden a mayor número de países, ya que sin contabilizar estas últimas, el 87% tiene como destino los Estados Unidos de Norteamérica. Finalmente, los sectores más representativos en el estado son el automotriz (65% de las exportaciones totales en 1996) y el de la electrónica (con el 15%), seguidos del vestido (11%) y el textil (4%).

Bienestar Social

De acuerdo al Índice de Marginación el estado de Aguascalientes es considerado como una de las entidades con un nivel de marginación muy bajo y con municipios de marginación intermedia. El municipio más marginado de la entidad, en 1990 el 11% de su población mayor de 15 años era analfabeta y el 53.6 de esta misma población no tenía la primaria completa en contraste con el promedio estatal de 6% y 28% respectivamente, el 12.4% y el 29.3% a nivel nacional.

Quizá el ámbito de los servicios ha sido el más favorecido ya que esta entidad ha ocupado los primeros lugares a nivel nacional: agua entubada, que en 1990 alcanzó el 95.6% y en se mantiene en 98% desde 1995, en contraste con el promedio nacional que fue de 85.6% (primer lugar nacional), en drenaje que en 1990 fue de 86.6% aumentó a 94.3% a diferencia del nacional que fue del 85.6% (Segundo lugar Nacional) en cobertura de electricidad también se logró aumentar del 95.1% en 1990 al 97.4% en 1995 superando el nacional de 93.2% (6°. Lugar nacional). En el año 2000 no sólo ha podido mantener esta cobertura, sino que la ha superado: 97.9 energía eléctrica, 94.95 drenaje y 98.1 agua entubada.

Sin embargo, aún hay municipios de esta entidad en los que el 42.7% les falta alguno de estos servicios en sus viviendas. En contraste con el municipio de mayor cobertura que solo tiene un 3.3% de sus viviendas con carencia de cualquiera de estos servicios¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Vázquez Gustavo A. El Comercio Exterior en Aguascalientes: cambio estructural 1993-1997. Cuaderno No. 68, serie Economía. Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, Marzo-Abril 1997. p.16

¹⁴⁹ Un estudio más completo a nivel de los municipios de Aguascalientes, se puede consultar en Herrera Nuño H. y Ramírez Reynoso, Indicadores Socioeconómicos... op. cit.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso medido a través del Coeficiente de Gini¹⁵⁰ se muestra una clara tendencia hacia la concentración de la riqueza en la entidad ya que en 1980 el 20% de la población con mayor ingreso concentraba el 49.1% del total de la riqueza y en 1994 esta proporción se incrementó a 50.5%. En contraste, para 1980 el 30% de la población más pobre apenas percibía el 9.8% de la riqueza generada en la entidad y para 1994 esta proporción se redujo al 9%.

El estado de Aguascalientes, aparece en el escenario nacional, como una de las pocas entidades federativas que ha concesionado el servicio del agua potable, por lo que su población paga tarifas más elevadas que las que se cobran en otras entidades de la región.

En 1989 la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CAPAMA) contrató a la empresa Servicio de Agua de Aguascalientes, S.A. (SAASA), para mejorar el cobro del servicio y registrar los recursos del sistema, funciones que posteriormente se ampliaron al mantenimiento y operación de la red. Posteriormente, el grupo ICA al que pertenece esta empresa cambió su denominación por la de Concesionaria de Aguas de Aguascalientes S.A. Varios han sido las presiones por renuncipalzar los servicios debido a los altos cobros por este servicio. Esta problemática ha sido bandera de grupos de colonos, de partidos políticos, de legisladores, pero el contrato está vigente y la empresa sigue cobrando y haciendo cortes del suministro de agua por la falta de pago¹⁵¹.

b) El ámbito sociopolítico

La sociedad de Aguascalientes, afirma Eugenio Herrera: "es conservadora, pacífica, con espíritu comercial y laboriosa; Conformar una ciudad moderna y un medio rural semidesértico. El factor más desafiante es el agua, cuya escasez pone en entredicho su vocación metropolitana. Hoy Aguascalientes es más urbano, más industrial, más joven, más panista y más pobre, tendencias

¹⁵⁰ Este es un indicador de la distribución del ingreso y se calculó para Aguascalientes desde la década de 1950, para mayor información, consultar Benard C. Silvia y González E. Víctor Pobreza, desarrollo regional y "calidad de vida" en Aguascalientes Cuaderno de trabajo No. 64, Serie Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Ags. México, Enero-Febrero 1997

¹⁵¹ Una revisión más completa de este tema se puede consultar en Díaz F. Manuel y García D.C. Rodolfo. El caso del Municipio de Aguascalientes. En Cabrero Mendoza Enrique (Coordinador). Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México. Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1996. Cap. 2

presentes desde la década de los ochenta y que solamente se han acentuado”
152

Las Asociaciones Empresariales, religiosas, sociales y sindicales tradicionalmente han mantenido buenas relaciones con los gobiernos estatal y municipal gobernados por el Partido Oficial hasta 1995 en que el PRI pierde la alcaldía de Aguascalientes y otros tres municipios de menor importancia, frente al PAN considerado como un partido de derecha al igual que el PDM, principales partidos de oposición en la entidad hasta ese momento. Posteriormente, en las elecciones de 1998 pierde también la gubernatura del Estado frente al PAN, partido que tiene actualmente 6 de los 11 municipios más importantes de la entidad, así como 16 de los 27 diputados que conforman el Congreso Local; de los 11 restantes, 10 son del PRI y solamente 1 del PRD¹⁵³. Sin embargo, de los resultados de las elecciones del 5 de Agosto del 2001 los electores mostraron su desencanto hacia el PAN con una abstención del 53.37% en contraste con la de 1998 que fue 31.33%. Este último Partido mantuvo solamente el municipio de la capital, el PRI gobierna 8 municipios, solamente uno el PVEM y otro el PT. El Congreso del Estado queda integrado de la siguiente manera: 12 diputados del PAN, 10 del PRI, 2 del PVEM, 2 del PT y 1 del PRD¹⁵⁴.

Sin duda alguna estos resultados que reflejan el inicio de la alternancia, terminan con las relaciones intergubernamentales que se venían dando entre los tres ámbitos de gobierno, con una práctica como la designación de gobernadores desde el centro con escaso consenso de los grupos de poder de la localidad, lo cual garantizaba la aplicación de políticas diseñadas por el gobierno federal y en cierta forma impuestas al nivel estatal y municipal.

Respecto a la participación de los trabajadores a través de sus sindicatos, ha sido escasa y más bien se hace énfasis en la paz laboral de la entidad, por la ausencia de conflictos laborales importantes. En materia religiosa existe un ambiente similar al de todo el Bajío mexicano por su participación activa en los movimientos Cristeros de 1925-1938, sus fiestas religiosas tienen gran importancia, al igual que la tradicional Feria Nacional de San Marcos,

¹⁵² Un análisis más amplio sobre la cultura la política de Aguascalientes se puede consultar en Herrera Nuño, Eugenio. Aguascalientes, Sociedad, Economía, Política, Cultura. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 1996

¹⁵³ Una revisión más amplia de las elecciones en Aguascalientes, se puede consultar en Reyes R. Andrés. ¿Elecciones o Designaciones? 50 Años de Historia Electoral en Aguascalientes. Instituto Cultural de Aguascalientes, Gobierno del Estado, México, 1993. También en el Consejo Estatal Electoral de Aguascalientes, Proceso electoral de Ags 1995. Estadísticas, 1995 Memoria del proceso electoral de Aguascalientes 1998.

¹⁵⁴ De Alba Gustavo Arturo. Elecciones Aguascalientes 2001. En Revista Crisol No. 157, Ags. México, 2001 p. 7

organizada por el gobierno del Estado, el Municipio de Aguascalientes y el Patronato. Los medios de comunicación son calificados como *tradicionales* y sus mejores clientes son el gobierno, los empresarios y el clero.

Respecto a las Instituciones de Educación Superior con que cuenta la entidad, está la Universidad Autónoma de Aguascalientes, el Instituto Tecnológico de Aguascalientes, El Instituto Tecnológico Agropecuario de Aguascalientes del subsistema de educación agropecuaria y la Universidad Pedagógica Nacional, el Centro Universitario Galilea, la Universidad Cuauhtémoc, la Universidad Villasunción y la Universidad Bonaterra. Destacan también las universidades formadoras de técnicos superiores como la Universidad Tecnológica de Aguascalientes y la Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes. Más recientemente, se instalaron también en la entidad el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Aguascalientes y la Universidad del Valle de México, Unidad Aguascalientes¹⁵⁵.

Sin embargo, el contexto de Aguascalientes tiende a cambiar rápidamente a medida que se modifican sus condiciones y se incorporan nuevas fuerza y actores. Los cambios políticos ocurridos recientemente, la fuerte inmigración, la descentralización del INEGI, aunque no ha logrado romper la inercia de los grupos tradicionales de esta sociedad introduce una nueva mezcla cultural¹⁵⁶.

c) La Administración pública estatal

La Administración Pública Estatal, está integrada en su sector central por 3,092 servidores públicos y por 2,410 en el sector descentralizado. Respecto a los primeros, 2,053 son de base y 1,039 son de trabajadores de confianza. Del total de servidores públicos, solamente el 26.8% cuenta con licenciatura, el 16% son menores de 25 años de edad y el 65% están entre los 26 y los 45 años. Del total de servidores públicos el 39% son mujeres.

Existe el Sindicato único de Trabajadores del Estado y Municipios de Aguascalientes (S.U.T.E.M.A.), con excepción de los trabajadores de confianza, cualquier servidor público puede pertenecer al sindicato si así

¹⁵⁵ Los antecedentes de cada una de estas Instituciones de Educación Superior, así como su oferta educativa, se puede consultar en Conacyt-Sep-Conacyt Diagnóstico de Ciencia y Tecnología. Aguascalientes 2000-2001.

¹⁵⁶ Gran parte de estas ideas ya se habían expuesto en Díaz F. Manuel y García D. C. Rodolfo. El Caso del Municipio de Aguascalientes. op cit p 113



conviene a sus intereses. Las relaciones entre sindicato y gobierno se consideran estables y armónicas¹⁵⁷.

En términos generales, se puede afirmar que las instituciones gubernamentales que conforman la administración pública del gobierno del estado de Aguascalientes y el municipio de Aguascalientes (su capital), han demostrado un nivel adecuado de eficiencia en su desempeño, es decir, estamos hablando de instituciones medianamente modernas tanto en su diseño como en su infraestructura y recursos humanos.

El primer indicador que confirma esta idea es la baja proporción que representa el gasto corriente o gastos administrativos con respecto al gasto total del gobierno del estado, además de la constante reducción de que ha sido objeto en las últimas administraciones para tener una burocracia más ágil y profesional. Como se muestra en la parte correspondiente a las finanzas públicas del estado, prácticamente en todo el periodo 1980-2000 este tipo de gastos está muy por abajo del promedio de todas las entidades federativas.

En algunos años llega a representar una quinta parte del presupuesto total, sin embargo la tendencia es a reducir su participación por abajo del 15%.

El segundo aspecto se refiere a las evaluaciones que se han realizado de los resultados obtenidos hasta la fecha de los procesos de descentralización sobre todo en lo que corresponde a la educación y a la salud, posteriormente el Ramo 26. Respecto a la educación se menciona que para Aguascalientes el diseño organizacional fue más adecuado ya que permitió un manejo más eficiente de los recursos limitados que se transfirieron, lo cual dio mayor autonomía al sector educativo estatal, así como una cultura más creativa e innovadora en los funcionarios responsables del manejo del sistema educativo¹⁵⁸. En el caso de la salud los elementos claves que se mencionan son la mayor experiencia de los funcionarios de primer nivel, así como su mayor especialización profesional¹⁵⁹. En la descentralización del ramo 26 en el caso de Aguascalientes destaca el perfil de sus funcionarios: jóvenes, buena parte de ellos administradores públicos de carrera, con trayectoria en el sector público en los tres niveles de gobierno, algunos habían ocupado cargos de elección popular y con una experiencia mayor en el manejo de programas sociales, aunque se señala que en este renglón se observa una débil capacidad

¹⁵⁷ INAP. La Administración Local en México. Aguascalientes, México 1997. pp. 47 y 48.

¹⁵⁸ Cabrero M. Enrique (Coordinador). Claroscuro del Nuevo Federalismo Mexicano: Estrategias en la Descentralización Federal y Capacidades de Gestión Local. Gestión y Política Pública, CIDE. Vol. VI, núm. 2, México 1997. p. 347.

¹⁵⁹ Cabrero M. Enrique (Coordinador). Claroscuro... op. cit. p. 361.

administrativa en las estructuras receptoras de los recursos, tanto en el nivel estatal como en el municipal¹⁶⁰. Sin embargo, aquí solamente se hace referencia a las instituciones relacionadas con este proceso de descentralización y no sobre la administración pública en su conjunto.

Según el diagnóstico realizado por la administración entrante a principios de la década de los noventa, señalaba los siguientes aspectos de la Administración Pública del Estado sujetos a mejoramiento: "no existía un programa especial orientado a mejorar las condiciones, la formación y las actitudes de los servidores públicos. La introducción de tecnología de computación era escasa. No existía un programa de simplificación administrativa. No se contaba con un sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos. La productividad de las entidades no se medía a través de técnicas modernas y formales de control. No existía un programa permanente de capacitación basado en los principios de calidad total. Las estructuras orgánico-funcionales no estaban sujetas a un programa orientado a la reducción del sector gubernamental con miras a la búsqueda y eficacia del mejoramiento de la calidad de los servicios. No existían programas orientados a establecer formalmente un servicio civil de carrera. Las acciones de control y evaluación del sector gubernamental no eran las más adecuadas. Duplicidad de funciones en el aparato gubernamental."¹⁶¹

Con el propósito de superar estas carencias mencionadas y avanzar hacia la modernización y simplificación administrativa se implementaron los siguientes programas: Calidad de Atención a la Ciudadanía para darle un servicio más personalizado, oportuno y ágil; Eficiencia en el Sector Público para fomentar una nueva cultura administrativa y elevar la autoestima del servidor público; Reducción del Sector Público con la finalidad de lograr un mayor aprovechamiento y optimización; Simplificación Administrativa del Sector Público mediante la revisión de los sistemas y procedimientos y finalmente el programa de Revaloración del Servicio Público difundiendo una nueva imagen, recompensando sus acciones y promoviendo un mayor respeto al servidor público.

Entre 1993 y 1996 se reportaron logros importantes de cada uno de estos programas. En lo que se refiere al área de las finanzas públicas, la Secretaría de Finanzas además de mejorar sus instalaciones para ofrecer un mejor servicio al público contribuyente implementó una continua capacitación sobre

¹⁶⁰ Cabrero M Enrique (Coordinador) *Clasuroscuro*, op. cit. p. 374

¹⁶¹ Gobierno del Estado de Aguascalientes. Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998

los renglones novedosos de los nuevos Convenios de Colaboración Administrativa, incorporó equipos de cómputo para llevar un mejor manejo de la información respecto al padrón de contribuyentes y sus obligaciones fiscales, de tal forma que incrementó notablemente la rentabilidad de los actos de fiscalización. Se mejoró la comunicación y coordinación con las autoridades hacendarías en actos de fiscalización conjunta.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004 no se hace un diagnóstico preciso de la situación que guarda la Administración Pública Estatal, aunque se incluye un apartado sobre la Administración Pública Eficiente, en el cual se hace énfasis sobre aspectos como los siguientes: implantar los servicios civiles de carrera, llevar a cabo un proceso de reingeniería para reestructurar las dependencias de gobierno, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, integración del Sistema Estatal y la Red de Información Estadística del Estado, inculcar una nueva cultura de calidad, excelencia y competitividad de los servicios públicos y finalmente, evaluar y simplificar el funcionamiento de los sistemas de la administración pública estatal con base en los principios de la calidad total y la mejora continua.

4.2.-Evolución de los ingresos públicos del estado de Aguascalientes

El propósito de este apartado es ofrecer un panorama general sobre el comportamiento que han tenido los diferentes rubros que conforman los ingresos del estado de Aguascalientes durante el periodo de estudio. Por tanto, para hacer esta presentación agregada resulta conveniente agrupar en cuatro fuentes principales el total de ingresos públicos estatales:

1. Ingresos propios del estado.
2. Ingresos que provienen del gobierno federal a través de las participaciones a que tiene derecho sobre la recaudación federal definida como participable.
3. Las transferencias federales para un fin específico.
4. El endeudamiento público.

1. *Ingresos propios*

Están integrados fundamentalmente por los Impuestos, los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos definidos en el Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, en los términos siguientes:

Son *Impuestos* las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales. Algunos de los más relevantes son: el impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales y el impuesto sobre diversiones públicas, sobre adquisición de vehículos de motor, sobre tenencia o uso de vehículos de motor, sobre prestación de servicios de hospedaje, sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

Son *Derechos* las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta. Actualmente se incluyen los servicios prestados por las autoridades encargadas de la Seguridad Pública y Vialidad, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de la Secretaría General de Gobierno, del Registro Civil, de las Autoridades Fiscales, de la Secretaría de Desarrollo Social, del Instituto de Educación de Aguascalientes.

Son *Productos* los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales. Algunos de éstos son el Rendimiento o intereses de Capitales y Valores del Estado, Estacionamientos, Parques y Productos diversos, Venta de bienes muebles e inmuebles, Empresas del Estado, Venta de Periódico Oficial y publicaciones. Archivos etc.

Son *Aprovechamientos* los recargos, las multas y los demás ingresos del Estado no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o participaciones. Destacan las Multas, los Recargos, Gastos de ejecución, Fianzas hechas efectivas, Por Administración de Impuestos Municipales, indemnizaciones, Aportaciones de obras, Herencias y legados, Donativos etc.

Son *Contribuciones de mejoras* las prestaciones que fija la ley a quien independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público.

2. *Participaciones federales*

Son participaciones los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir de los ingresos federales, en virtud de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y aquellas municipales que tiene derecho a percibir conforme a las leyes respectivas¹⁶².

3. *Las transferencias federales para un fin específico*

Son *transferencias federales*, a diferencia de las participaciones federales, recursos que transfiere la federación a las haciendas públicas de los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecido para cada tipo de aportación¹⁶³. Actualmente estas transferencias se denominan Fondos de Aportaciones Federales, integrados por siete fondos, descritos anteriormente en el Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes.

4. *El endeudamiento público*

La Deuda Pública del Estado, incluye la Deuda Pública Directa e Indirecta y es el resultado de las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos contraídos por las diferentes autoridades facultadas por la Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes: Gobierno del Estado, Gobiernos Municipales, Organismos descentralizados Estatales o Municipales, Empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.

1. *Ingresos totales del estado de Aguascalientes*

El comportamiento que ha tenido el conjunto de los ingresos brutos del estado de Aguascalientes, en el periodo considerado, se puede observar en la gráfica IV-13. Destaca en primer lugar, que a partir de 1985

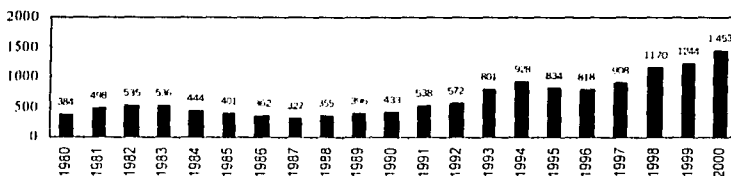
¹⁶² La integración del Fondo General de Participaciones, así como su distribución se pueden consultar en la Ley de Coordinación Fiscal artículos del 1al 9-A

¹⁶³ Ley de Coordinación Fiscal Federal Artículo 25

empieza a reducirse el ingreso público real del Estado, de tal forma que los años siguientes 1986, 1987 y 1988 que corresponden a la severa crisis económica por la que atravesó nuestro país a consecuencia de la contracción del gasto público y la reducción de los precios del petróleo, el nivel de ingreso estuvo por abajo del registrado en el año de 1980. Sin embargo, es importante destacar que un componente de los ingresos reales de este último año fue el nivel de endeudamiento que alcanzó los 126 millones en contraste a diferencia de los años de crisis en donde prácticamente se llegó a eliminar la deuda pública.

La recuperación del ingreso estatal se da en los años 1992 y 1993 lo cual coincide con una cierta estabilidad de la economía lograda por las políticas de la apertura comercial, la venta de las empresas del estado y el fomento de la inversión extranjera. No obstante, con la crisis de 1994 ocurrida con el cambio de Ejecutivo Federal, el crecimiento del ingreso se vuelve menos dinámico y el año de 1996 alcanza apenas un nivel similar al que se había tenido 3 años antes.

Gráfica IV-13
Ingresos Brutos del Estado de Aguascalientes 1980-2000
(Millones de pesos constantes 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con base en la información del REGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997. Dirección de Estadística Económica 1997-2000 y el Índice Nacional de Precios al Consumidor base 1994.

Cabe destacar que a partir de 1981 con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el concepto de las Participaciones que apenas representaban, para el estado de Aguascalientes el 5%, se disparan hasta el 44%, lo que llevó a una elevada vulnerabilidad de las finanzas estatales con respecto a las fuentes de ingresos de la federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No obstante esta relación de dependencia financiera, un análisis más a detalle de la composición de los ingresos del estado de Aguascalientes permitirá hacer un balance que refleje los aspectos característicos de su estructura financiera.

II. Impuestos y Participaciones Federales

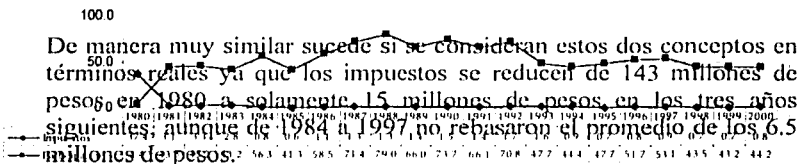
Como se muestra en la gráfica IV-14 el renglón de los impuestos muestra una tendencia muy cercana a cero. En contraste con las participaciones que tuvieron su auge en el periodo 1986-1992 ya que llegaron a representar cerca del 80% de los ingresos estatales y que en los años siguientes se redujeron al 50% proporción que sigue siendo relevante si se contrasta con los ingresos por concepto de Impuestos. Cabe mencionar que a nivel local, a partir de 1993 se crearon nuevos impuestos estatales como parte de la estrategia para fortalecer los ingresos propios de la entidad.

En total, se crearon cuatro nuevos impuestos: el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos de motor con antigüedad de más de diez años, el Impuesto por Servicios de Hospedaje, el Impuestos sobre el Ejercicio de Profesiones y el Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, con lo cual suman seis los impuestos, ya que en 1999 se derogó el Impuesto sobre el Ejercicio de Profesiones, conocido como el impuesto de los médicos, debido a que fue el gremio que más se opuso a esta medida. Sin embargo, su impacto no resultó significativo.

Se puede observar que a partir de 1980, con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión en los cuales el Estado se abstiene de gravar artículos que han dado lugar al pago del Impuesto al Valor Agregado, así como de crear impuestos locales, la proporción que representan los impuestos con respecto al total cae de 37.4% en 1980 a solamente 3.1% en siguiente año.

En cambio, las Participaciones se incrementan de 4.4% a 43.6% respectivamente en los mismos años. Es decir, además de que la relación impuestos/participaciones se invirtió, la brecha entre estos dos conceptos se fue haciendo cada vez mayor, hasta llegar a su máximo en 1988 de 79% de participaciones contra 1.3% de impuestos.

Gráfica IV-14
 Impuestos y Participaciones del Estado de Aguascalientes 1980-2000
 (Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del IIEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México: 1980-1997. Información de la Dirección de Estadísticas Económicas del IIEGI para 1997-2000.

Mientras que las participaciones muestran un incremento constante en términos reales, con excepción de los años 1985 y 1986 que no alcanzaron el nivel de los 217 millones de pesos que se tuvo en 1981.

Respecto a las participaciones y transferencias federales, formadas por el Fondo General de Participaciones al Estado, el Fondo de Fomento Municipal y las Transferencias a la Educación y a la Salud llegan a representar cerca del 95% del total de los ingresos públicos del Estado en los años 1996 y 1997. Por lo que manejar ingresos propios de un 5% refleja una alta dependencia y vulnerabilidad financiera con respecto a las actividades recaudadoras a nivel nacional, de donde provienen estos recursos. Se puede ver por ejemplo, en 1995 y 1996 como consecuencia de la crisis económica, las utilidades de las empresas cayeron de manera importante y con ello el pago de los impuestos, además de la utilización de recursos fiscales en programas de rescates al sistema financieros, que representó una reducción importante de los recursos destinados a las participaciones y transferencias hacia los Estados y los Municipios del país.

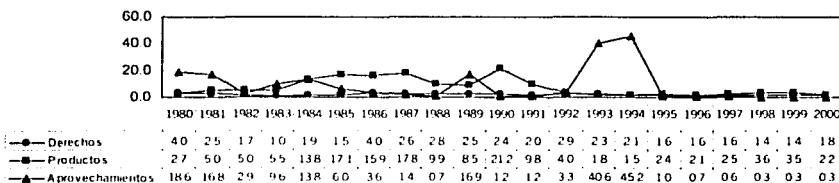
III. Derechos, Productos y Aprovechamientos

Estos tres conceptos, al igual que los impuestos, integran lo que se conoce como ingresos propios del Estado, los cuales, al final del período considerado han llegado a representar hasta un 5% del total del presupuesto, lo cual es sumamente bajo. Sin embargo, no siempre fue de esta manera, ya que como se puede observar en la gráfica IV-15,

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

sobre todo el rubro de los Productos muestra una participación importante a partir del año 1984 y hasta 1991 muy cercana al 20% de total de los ingresos. Si a este concepto le sumamos los derechos, los aprovechamientos y los impuestos llegan a representar en conjunto proporciones hasta del 30%, lo cual ya refleja una dinámica importante en la parte los ingresos propios. Solamente hay dos años atípicos, en el renglón de los Aprovechamientos que representaron el 40.6% en 1993 y el 45.2% en 1994 del conjunto de los ingresos, seguramente por la administración del impuesto predial del municipio de la capital, sumado a los recargos, las multas y gastos de ejecución de impuestos federales recaudados por el gobierno del Estado, de acuerdo a los Convenios de Colaboración Administrativa celebrados con la Federación.

Gráfica IV-15
Derechos, Productos y Aprovechamientos del Estado de Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y nacionales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadística, Económica y Demográfica del ISTAT para 1997-2000.

IV. La Deuda Pública

Como se puede apreciar en la gráfica IV-16, todo el periodo, salvo el año de 1980, la deuda pública llegó a su máximo en 1991 y representó el 9% del total de los ingresos.

En el resto del periodo, ha sido cero o muy cercano a este valor, lo que indica que en el Estado de Aguascalientes, el rubro de la deuda no ha sido una fuente de ingresos a la cual se acuda con demasiada frecuencia. En términos generales, esto ha sido posible debido a la política restrictiva que se ha seguido respecto a la deuda pública. En las diversas crisis económicas del país, se han hecho reestructuraciones que han

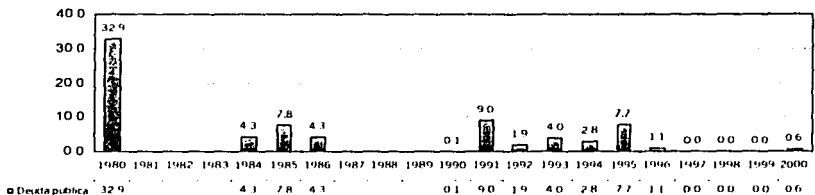
favorecido los términos de los contratos, en lo que se refiere a plazos y tasas de interés.

Así mismo al final del periodo se promovió un marco legal que permite tener un mayor control y manejo transparente del endeudamiento en el Estado, tanto de la deuda directa como de la indirecta.

Por otra parte, son varios los destinos de la deuda pública, pero todos ellos vinculados con obras de infraestructura, urbanización, educación, comunicaciones y transportes, tratamiento de aguas residuales y seguridad pública, las cuales se han considerado prioritarias por cada administración en turno.

En el año de 1998 el Gobierno del Estado de Aguascalientes obtuvo una alta calificación de su deuda, por la Agencia Calificadora Financiera Duff and Phelps de México, S.A. de C.V. Esta firma internacional destaca la amplia capacidad de pago de la deuda con respecto a los flujos de ingresos y a la capacidad generadora de recursos propios de la entidad. Por lo que se considera que los factores de protección son fuertes y el riesgo es modesto. Por ejemplo, la deuda pública directa representa tan sólo el 0.46% del Producto Interno Bruto Estatal por lo que solamente el 24% del ahorro operacional se destinó a cubrir el servicio de la deuda, permitiendo canalizar el restante 76% al gasto de inversión.¹⁶⁴

Gráfica IV-16.
Deuda Pública del Estado de Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Fuentes públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadística y Cuentas del INEGI para 1997-2000.

¹⁶⁴ Datos tomados de Duff and Phelps de México. Calificación de la deuda del Estado de Aguascalientes, 22 de junio de 1998.

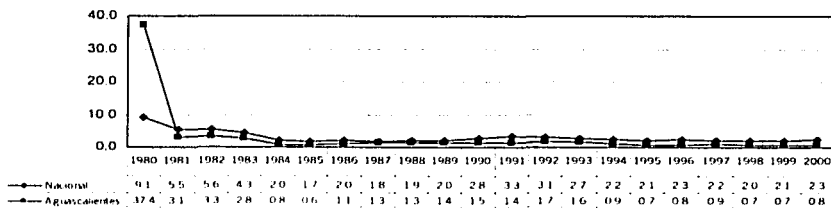
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. *Comparativo de los ingresos del conjunto de los estados con el estado de Aguascalientes.*

Con excepción del año 1980, en el cual el estado de Aguascalientes no estaba Adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por tanto los impuestos llegan a representar el 37.4% por ciento del total de sus ingresos, en todos los siguientes años del periodo considerado su nivel de recaudación es inferior al nacional, aunque como se puede observar en los dos casos es muy baja, ya que apenas rebasa el 5% (ver gráfica IV-17).

Sin duda esta tendencia tiene una correlación importante con el desempeño de la economía mexicana, pero también revela la situación generalizada en la que se encuentran el conjunto de las entidades federativas como resultado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que los lleva a tener muy bajos márgenes de maniobra en materia impositiva.

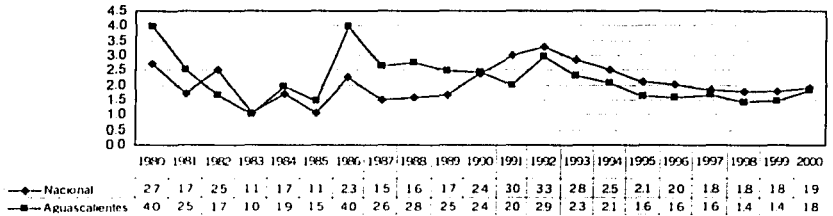
Gráfica IV-17
Impuestos Nacional y Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con conformidad del INEGI. Estructuras de impuestos estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadística y Economía del INEGI para 1997-2000.

Respecto a los Derechos en los primeros diez años del periodo, el conjunto de las entidades federativas tuvieron un menor dinamismo en el manejo de este concepto. Sin embargo, a partir del año 1990 el cobro de Derechos en el estado de Aguascalientes se ubicó por debajo de la media nacional (ver gráfica IV-18). Sin embargo, la tendencia general de los estados del país muestran una reducción importante en este renglón.

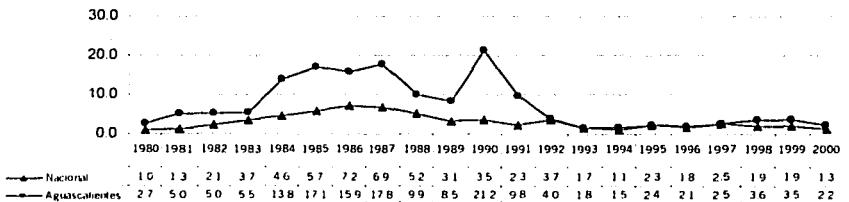
Gráfica IV-18
Derechos nacional y Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

En los Productos, el Estado de Aguascalientes tiene una desempeño de 1980 a 1991 muy por arriba del promedio del conjunto de las entidades federativas (ver gráfica IV-19). Quizá uno de los factores que pudieran explicar esta diferencia sea la venta de las empresas del Estado y la actualización de precios en sus productos.

Gráfica IV-19
Productos Nacional y Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)

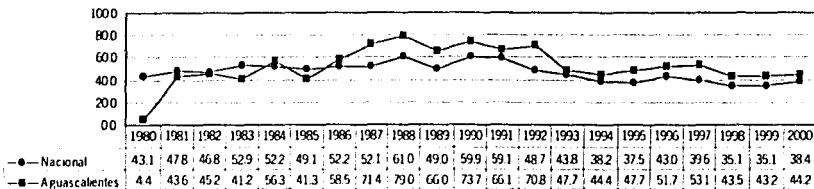


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Como ya se ha venido mencionando anteriormente, uno de los aspectos que mayor reflejan la dependencia de las finanzas públicas del estado con respecto a los recursos de la federación son precisamente el concepto de las Participaciones que han llegado a representar hasta el 79% del total de los ingresos, en 1988 (ver gráfica IV-20).

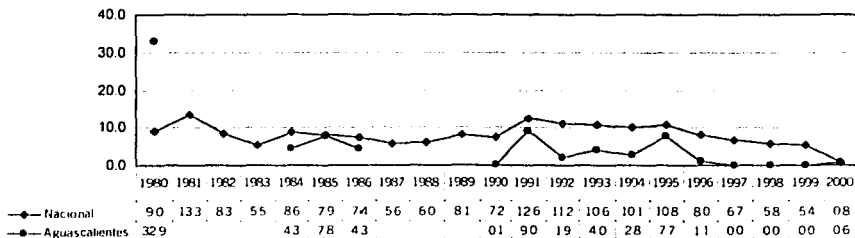
Gráfica IV-20
Participaciones Nacional y Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

Respecto al endeudamiento, como se puede observar en la gráfica IV-21, prácticamente en todo el periodo considerado está por abajo del promedio nacional y Aguascalientes es una de las entidades federativas que ha tenido un mejor manejo de su deuda, por lo que no ha sido necesario ningún rescate financiero, aun en crisis severas como la de 1995.

Gráfica IV-21
Deuda pública Nacional y Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

4.3.- Evolución del gasto público del estado de Aguascalientes

El gasto público en Aguascalientes, como seguramente sucederá en otros estados, es un instrumento clave con el cual, el gobierno puede impulsar el crecimiento y el desarrollo de la economía estatal, buscando el bienestar y la equidad de la localidad en su conjunto. De ahí el interés por verificar los criterios de asignación de estos recursos a las prioridades del estado, la disciplina y transparencia en su manejo, así como su adecuada planeación financiera.

Los rubros más importantes de gasto público son los siguientes y se definen de acuerdo al Glosario anexo a los cuadros estadísticos del INEGI que se incluyen en este apartado:

a) *Gastos administrativos*

Incluye el pago por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes y similares proporcionados a los empleados públicos así como gasto por la adquisición de artículos y materiales para la administración, por servicios generales, conservación, mantenimiento y demás gastos propios de la administración pública.

b) *Obras públicas y fomento*

Es el monto de las erogaciones gubernamentales destinadas a la construcción de obras públicas, adquisición de muebles e inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

c) *Transferencias*

Corresponde a las erogaciones que el gobierno destina o transfiere para cubrir gastos no originados directamente por actividades gubernamentales sino efectuadas por terceras personas, o por el pago de intereses de la deuda pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) Deuda pública

Son los gastos que el gobierno hace para disminuir o liquidar sus obligaciones derivadas del endeudamiento gubernamental, mediante el pago de capital o principal, según los calendarios de pagos correspondientes. No incluye el pago por concepto de intereses, ni de gastos derivados de la administración de la deuda.

I. Los Gastos totales

La evolución de los gastos totales del estado de Aguascalientes, debido a que se ajustan estrictamente a los ingresos totales de la entidad, muestra una tendencia muy semejante a la que se describió en el párrafo correspondiente a este último concepto.

Por lo que resultaría más significativo pasar directamente a la descripción de la evolución de cada uno de los rubros que lo integran, resaltando aquellos de mayor importancia.

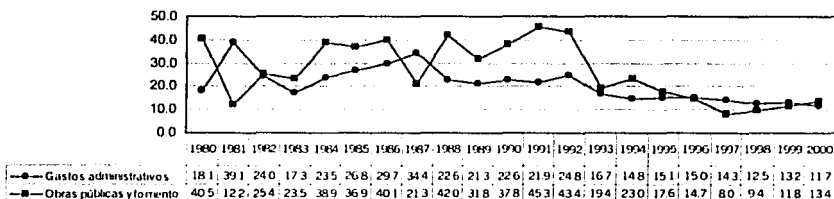
II. Gastos administrativos, obras públicas y fomento

Como se puede observar en la gráfica IV-22, la relación Gastos administrativos/ Obras públicas y fomento, durante el periodo de referencia, resulta muy favorable al estado de Aguascalientes, salvo algunos años críticos: 1981, 1987 y 1997, en los cuales se invierte la relación. Aunque en el caso de la obra pública su evolución presenta un comportamiento más cíclico: un primero ciclo de 1981 a 1986, que despegaba de un nivel muy bajo, que representa apenas el 12% del gasto total, y llega hasta el 40%.

El segundo ciclo de 1987 a 1992 despegaba de un nivel del 21% y apenas rebasa los niveles alcanzados en el ciclo anterior. Finalmente, el tercer ciclo inicia en 1993 muestra una tendencia sumamente decreciente ya que nivel máximo es del 23% y cae hasta el 8% en 1997.

La tendencia de los gastos administrativos sigue el comportamiento de los ciclos señalados para el caso de la obra pública, aunque en un nivel significativamente menor. Lo anterior, resalta como un elemento de fortaleza en la adecuada asignación del gasto público, ya que se reducen cada vez más los gastos en la burocracia para incrementar los recursos asignados a la inversión pública y de esta forma tener una repercusión favorable en los niveles de vida de la población de la entidad. Aunque al final del periodo se muestra una drástica reducción de la inversión pública y fomento, mientras que los gastos de operación del gobierno del Estado siguen prácticamente igual.

Gráfica IV-22
Gastos Administrativos y Obras Públicas del Estado de Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI 1997-2000

III. Transferencias

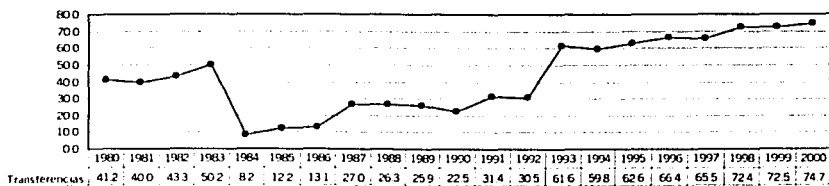
Se trata de recursos que la federación canaliza a los estados y a los municipios orientados a programas específicos, como la salud, la educación, y en general obras de infraestructura social. Como se puede apreciar en la gráfica IV-23, los tres primeros años del periodo, se registraron recursos por este concepto que representaron el 40% por ciento del total del gasto público y en 1983 llegaron a la mitad del presupuesto total. Sin embargo, fue hasta que se consolidaron los procesos de la descentralización en los servicios de la salud y la educación media y básica, que las transferencias llegaron a niveles por arriba del 60% del gasto público. Como se señaló anteriormente, el estado de Aguascalientes, es una de las entidades federativas que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

incorporó de forma integral al proceso de descentralización promovido por el gobierno federal a partir de 1983 y que en estado de Aguascalientes se concluyó en 1992.

Así mismo, las transferencias por concepto de Fondos Municipales y Participaciones a Municipios se incrementaron de manera importante con la incorporación del nuevo Ramo 33 llamado Aportaciones Federales a Entidades y Municipios por medio del cual se transfieren a los estados y municipios los recursos para la educación básica y normal, los servicios de salud, así como los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los municipios, canalizados por otros ramos.

Gráfica IV-23
Transferencias del Estado de Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

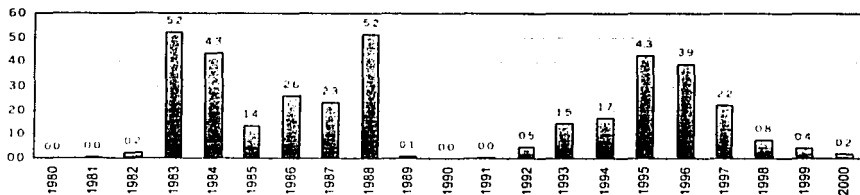
IV. Deuda pública

Como ya se señaló en el capítulo de los ingresos públicos, el renglón de endeudamiento público ha reflejado un manejo adecuado, lo cual hace que a niveles de endeudamiento bajo, correspondan también pagos que no representan proporciones importantes dentro de la asignación del gasto. Como es bien conocido, un exceso en este renglón significa distraer recursos de actividades prioritarias que demanda la ciudadanía. La gráfica IV-24 muestra que los pagos por concepto de endeudamiento, en cuatro años fueron de cero, y los años en donde más recursos se destinaron a este concepto, 1983 y 1988 alcanzó una

proporción muy baja ya que no rebasó el 5% del gasto público del estado de Aguascalientes. Sin embargo, en promedio durante los 18 años aquí considerados, no supera el 2%, lo que permite un manejo eficiente, sobre todo en los años de crisis financieras importantes. Aún así, a partir de la crisis financiera de 1995, fue necesario implementar un sistema de prepagos para reducir el monto de la deuda y tener mayor margen de maniobra frente a los incrementos en los costos del dinero. Además de otros mecanismos como las reestructuraciones en términos más favorables respecto de tasas de interés y plazos de los créditos contratados.

Los recursos de la deuda han estado orientados fundamentalmente a cubrir acciones en el desarrollo urbano, las comunicaciones y transportes, la educación y cultura, así como la seguridad pública. Igualmente, en los últimos seis años del periodo, a través de deuda indirecta el Gobierno del Estado ha sido aval de la deuda del Instituto de Educación, del Instituto de Salud del Estado, pero sobre todos del Instituto de Vivienda del Estado y hasta del Patronato de la Feria Nacional de San Marcos.

Gráfica IV-24
Gasto en Deuda Pública del Estado de Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)



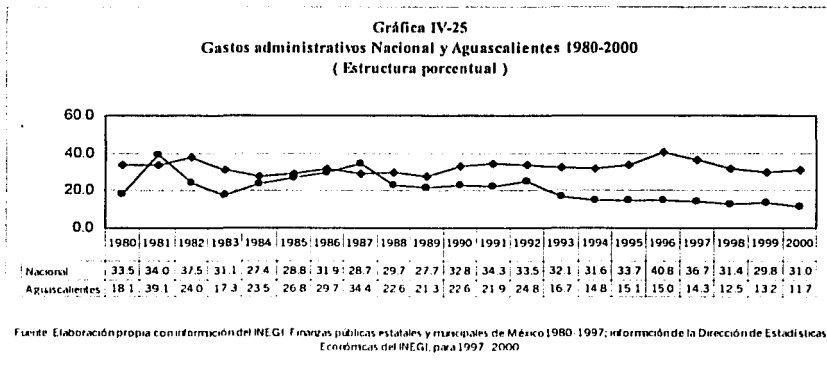
Fuente: Elaboración propia con información del REGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del REGI para 1997-2000

VI. Comparativo de los gastos del conjunto de los estados con el estado de Aguascalientes.

La gráfica IV-25 permite ver claramente, cómo el nivel de los gastos administrativos del estado de Aguascalientes es, en el tramo final del periodo, cerca de 3 veces menor que los gastos administrativos promedio del conjunto de los Estados. Lo anterior puede reflejar que el

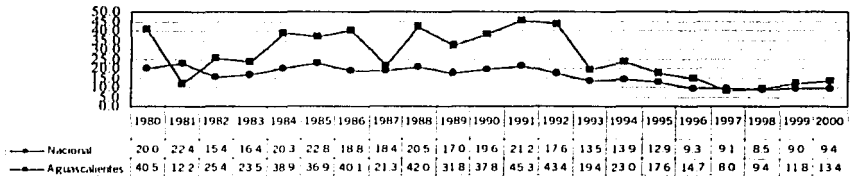
manejo burocrático del Gobierno del Estado ha sido en general adecuado, o que a partir de la década de los años ochenta, esta entidad federativa tuvo un auge muy marcado en el renglón de la infraestructura que empresas transnacionales y dependencias del gobierno federal como el INEGI, estaban demandando. Es precisamente a partir de 1987 que los gastos administrativos se reducen en 10 puntos porcentuales, lo que coincide con la llegada del INEGI y la instalación de otras empresas como NISSAN, XEROX.

Sin embargo, ello no explicaría por qué de 1993 a la fecha a pesar de caer sensiblemente la obra pública y el fomento en la entidad, se hace más grande la brecha entre los gastos administrativos de Aguascalientes y el promedio nacional.



Respecto de la obra pública (ver gráfica IV-26), el promedio nacional se mantiene de manera más uniforme alrededor del 20 por ciento, mientras que en la entidad presenta los ciclos descritos en el apartado correspondiente a las obras públicas y fomento del estado de Aguascalientes. Estos ciclos descritos, sin duda guardan una correlación muy estrecha con el despegue industrial y de manera complementaria con las políticas de disciplina en el manejo del gasto operativo del Estado y el marco legal desarrollado para tal fin.

Gráfica IV-26
Obras Públicas y Fomento, Nacional y Aguascalientes 1980-2000
 (Estructura porcentual)

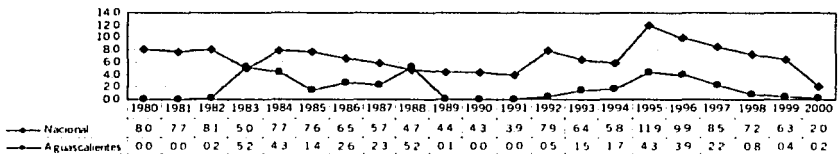


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

Como se puede apreciar en la gráfica IV-27, el gasto destinado a cubrir el endeudamiento público del estado de Aguascalientes es 3.5 veces menor, que el promedio de todas las entidades federativas del país, durante el periodo considerado.

El promedio nacional, muestra una tendencia decreciente y permanece prácticamente de 1980 a 1994 por abajo del 8% y con el costo del dinero que provocó la crisis financiera de 1995, se disparó en ese año hasta el 12%. En cambio, en el caso del estado de Aguascalientes, dado el nivel bajo de endeudamiento que se venía manteniendo en los años anteriores a esta crisis, solamente alcanzó el 4%.

Gráfica IV-27
Gasto en Deuda Pública, Nacional y Aguascalientes 1980-2000
 (Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

CAPITULO V COORDINACION FISCAL Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS 1980-2000

5.1.- Ingresos públicos y competencias de los municipios del Estado de Aguascalientes en materia fiscal

En materia de ingresos públicos municipales destaca la siguiente normatividad que define las principales fuentes de ingresos y atribuciones fiscales:

5.1.1. El Artículo 115 Constitucional y sus reformas

El artículo 115 Constitucional a través de sus dos reformas (1983 y 1999) se orienta a fortalecer las haciendas públicas de los ayuntamientos del país otorgándoles nuevas atribuciones tributarias en materia del impuesto a la propiedad inmobiliaria y ampliación de atribuciones administrativas y de gobierno.

A) *Las Reformas de 1983*

Como bien se señala en diversos estudios sobre el tema¹⁶⁵ la primera reforma que tuvo un impacto relevante en el fortalecimiento de la hacienda pública, sobre todo de los municipios urbanos del país, fue la reforma Constitucional aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 por iniciativa del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado al principio de su mandato. En un intento por frenar la exacerbada centralización que había llevado al municipio a una dependencia casi total frente a los otros dos órdenes de gobierno; se consideró que el fortalecimiento de las finanzas municipales, otorgándole una mayor autonomía política y administrativa, podría reestablecer el equilibrio entre los tres órdenes de gobierno y lograr así una federalismo más auténtico en términos de una delimitación más precisa de facultades y responsabilidades.

El Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional, está integrado por diez fracciones, de las cuales destaca por su trascendencia en

¹⁶⁵ Ver Cabrero Mendoza, Enrique. Los Dilemas... op.cit. Además, Rodríguez E. Victoria. La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo Federalismo. FCE, México, 1999. En estos estudios se comentan los impactos de la primera reforma al Art. 115 Constitucional, que fue de gran importancia para los municipios de México. Se publicó el 3 de febrero de 1983.

términos de fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, la reforma contenida en la fracción IV que precisa las fuentes de ingresos de los Ayuntamientos, además de los rendimientos de bienes que le pertenezcan:

Primera fuente de ingresos:

Las contribuciones por concepto del impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial), así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, o cambio de valor.

Segunda fuente de ingresos:

Las Participaciones Federales, cubiertas por la federación a los municipios de acuerdo a las bases, montos y plazos aprobados por las legislaturas de los estados.

Tercera fuente de ingresos:

Los ingresos derivados de la prestación de los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen.

Lo anterior, se da en un contexto en donde a través de este mismo Decreto se regulan los procedimientos electorales de los ayuntamientos y se señala en el caso del presidente municipal, regidores y síndicos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato (fracción I), se les otorga facultades para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, sobre todo en lo que se refiere a bandos de policía y buen gobierno (fracción II). Se precisan los servicios públicos que debe suministrar y se le faculta para asociarse con otros municipios para prestar de una manera más eficiente tales servicios (fracción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III). Faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (fracción V). Otro aspecto igualmente importante, es la facultad de los municipios para establecer convenios en materia de obras públicas y servicios, con los estados y la federación (X). El impacto de esta reforma, se refleja más en el fortalecimiento de los ingresos de los municipios, como se podrá apreciar en el capítulo correspondiente a las finanzas públicas municipales. Sin embargo, sigue quedando pendiente una reforma que permita al municipio ser un órgano de gobierno y no solamente una unidad administrativa encargada de proporcionarle servicios públicos a la población.

B) Las Reformas de 1999

La segunda reforma orientada al fortalecimiento de los municipios del país está contenida en el Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de nuestra Constitución Política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. A casi una década y media de la reforma más reciente al artículo 115 constitucional diversos foros de consulta¹⁶⁶ sobre el fortalecimiento del nivel municipal y la modernización de sus estructuras, registran carencias importantes en el marco jurídico y político de los municipios que no les permite gobernar de una manera legítima y administrativamente eficaz. De ahí que al final de su mandato, el Presidente de la República Ernesto Zedillo, promueva este nuevo Decreto de Reforma como parte de las acciones del Programa del Nuevo Federalismo 1995-2000 y como respuesta a los diversos señalamientos sobre la cada vez más precaria hacienda pública municipal.

Con respecto al contenido mismo de las reformas, se estructuran en las mismas diez fracciones del texto anterior, los cambios más importantes se reseñan a continuación:

En primer lugar, la fracción IV que se refiere a las tres fuentes de ingresos de los municipios, se dejan sin cambio, solamente se la adiciona el pago de

¹⁶⁶ Por ejemplo, la Agenda de la Reforma Municipal en México es un Foro permanente que vincula instituciones académicas, docentes y de servicios municipales, con la finalidad de sistematizar el debate público relativo a la modernización de los ayuntamientos. Están también las consultas que hizo el Programa del Nuevo Federalismo 1995-2000 impulsado por el Presidente Ernesto Zedillo. Destaca también el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo Abril-Junio 1994, Guadalajara Jal. Así como el Foro México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Puebla 1996. Por mencionar solo algunos de los más importantes.

contribuciones a las empresas paraestatales que antes estaban exentas. Así también, los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas estatales cambios en las cuotas y tarifas, tablas de valores unitarios de suelo y construcciones aplicables a los impuestos, derechos o contribuciones de mejoras.

La fracción III que señala las funciones y servicios públicos a cargo del municipio se adicionan los siguientes conceptos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Sin cambios.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Sin cambios.
- e) Sin cambios.
- f) Sin cambios.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de Esta Constitución, policía y preventiva municipal y tránsito.
- i) Se permite la asociación entre Municipios no solamente del mismo estado sino de dos o más Estados, con la aprobación de sus respectivas legislaturas (estatales).

En síntesis, las nuevas atribuciones de los municipios que inciden directamente en el fortalecimiento de sus finanzas tienen qué ver con una mayor autonomía para modificar cuotas y tarifas de sus cobros, lo cual en principio tendría que representarles un mayor ingreso. La contraparte de esta mayor autonomía es el énfasis que se hace en la rendición de cuentas ya que las legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Así mismo, se amplían y se precisan algunos de los servicios públicos que el municipio debe prestar a la ciudadanía con lo cual crece su margen de acción, además de los ingresos adicionales que ello pudiera representar.

Los especialistas sobre esta temática coinciden en que la virtud principal de esta reforma consiste en otorgar al municipio el carácter de órgano de gobierno, ya que la modificación a la fracción I cambia la palabra administrar por gobernar, de tal forma que en adelante, cada municipio será gobernado (no administrado) por un Ayuntamiento de elección popular directa. Además, se dota al municipio de competencias propias, delimitando así, con mayor

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

claridad la frontera con el estado y la federación¹⁶⁷. Una de estas delimitaciones está referida a la policía preventiva municipal cuyo mando, en adelante estará a cargo del Presidente municipal (Fracción VII). Como se puede observar, estas nuevas atribuciones o ampliaciones en algunos casos, tienen como finalidad proporcionarle a los municipios una mayor autonomía política y no solamente administrativa, que les permita cumplir con su misión de agentes impulsores del desarrollo regional.

Sin embargo, se señala también que este decreto deja fuera elementos que hubieran significado un avance de mayor relevancia. Como por ejemplo, no se reconoce el municipio como autoridad fiscal, no se obliga a la federación y a los estados a transferir los recursos financieros puntual y transparentemente, no se reconoce la heterogeneidad del mapa municipal, entre otros. Además, cualquier reforma al artículo 115 Constitucional será parcial, contradictorio y confuso, mientras no se haga una revisión amplia y congruente de las competencias de los tres órdenes de gobierno, en el nuevo contexto político, económico y social que está viviendo nuestro país.

C) Constitución Política del Estado de Aguascalientes y las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional

De acuerdo al artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, los estados deberán adecuar sus Constituciones y Leyes a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. Por lo que en Abril del 2001 ya deberían estar hechas estas adecuaciones, al igual que aquellas correspondientes a las Leyes Federales.

En el caso de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, el texto vigente en su capítulo XV, artículos 66-72 dedicados al municipio está redactado de acuerdo a las modificaciones al Artículo 115 Constitucional que se hicieron en 1983. Por lo cual se le deberán hacer las adecuaciones de acuerdo a la última reforma. Sin embargo, serán solamente eso, ajustes cuya precisión no podrá ir más allá del Decreto de Reforma del 23 de diciembre de 1999.

Respecto a la adecuación de las Constituciones y de la legislación municipal en los estados como lo señala el Artículo 2º. Transitorio de este Decreto se

¹⁶⁷ Al respecto, se puede consultar Guerrero A. Juan Pablo. Conclusiones Generales del Seminario sobre la Reforma al Artículo 115 Constitucional, CIDE, 1 junio de 1999. Página del Internet de CEDEMUN.gob.mx/ o bien consultar la Memoria completa de este evento en Guerrero A. Juan Pablo y Guillén L. Tonatuh. Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 Constitucional. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000



aprecia una tendencia en la que el poder legislativo sale fortalecido incrementando los controles sobre los ayuntamientos¹⁶⁸.

En el Estado de Aguascalientes, la autorización de la concesión de los servicios públicos municipales es competencia exclusiva del Congreso, debido a la experiencia del municipio de Aguascalientes con la concesión del servicio del agua potable. Las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y a su Ley Orgánica Municipal se hicieron a finales del año 2000¹⁶⁹. En cambio, no se ha registrado avance alguno en el cumplimiento del Artículo 5º. Transitorio del Decreto modificatorio del Art. 115 sobre la pertinencia de actualizar los valores unitarios del suelo y adecuar sus tasas aplicables para el cobro de las contribuciones correspondientes al Impuesto a la Propiedad Raíz¹⁷⁰. Los incrementos registrados en los dos años siguientes a este Decreto reflejan actualizaciones muy similares a las que se venían aplicando en los años anteriores a 1999. Con excepción de una partida por un monto de un millón de pesos, para fines de modernización municipal, según se indica en el Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el año 2001, no existe ninguna otro fondo que apoye directamente la modernización catastral de los municipios. Lo anterior muestra la complejidad para reactivar las fuentes de ingresos propios de los municipios.

4.2.1. Anexo 1 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Anexo 1 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que firma el estado de Aguascalientes con la Federación señala los impuestos municipales que quedaron suspendidos a partir del 1º. de enero de 1980.

Entre los impuestos municipales parcialmente suspendidos están los Juegos Permitidos, Diversiones y Espectáculos Públicos, Anuncios y Propaganda, los cuales sumaron un monto total de 4,840,000 pesos en el año de 1979. (Ver cuadro III-2)

¹⁶⁸ Un recuento completo de esta tendencia se puede consultar en Guillén López, Tonatuh. La Reforma Municipal en los Estados (Escenarios para un Balance) Documento Congreso IGLOM, Qro. Abril del 2001.

¹⁶⁹ Las Reformas a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes se publicaron en el Periódico Oficial del Estado con fecha del 23 de Octubre del 2000. Las Reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el 6 de Noviembre del 2000.

¹⁷⁰ De acuerdo al Decreto de Ley de Ingresos de cada municipio para los años 2001 y 2002 los incrementos oscilan entre 6 y 7 % en promedio.

5.1.2. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes publicada el 3 de noviembre de 1996 en donde se describe la forma en que el Estado distribuye a sus municipios las participaciones e incentivos por concepto de colaboración administrativa. (Su contenido se describe en el Capítulo 3).

5.1.3. El Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes

Este Decreto anual precisa el monto y la forma de distribución de las Participaciones a municipios que la federación entrega a través del Estado. (Ver capítulo 3 inciso 3)

5.1.4. Acuerdos para la Distribución de los recursos de los Fondos Municipales

Los Acuerdos en los cuales se da a conocer la fórmula y la metodología para la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Aguascalientes.

a) Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Este Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 31 de Enero del 2000, señala que los recursos canalizados a través de este Fondo sólo podrán utilizarse en obras, acciones sociales básicas e inversiones, que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. Los rubros incluyen desde agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación hasta infraestructura de salud y educativa, así como el mejoramiento de vivienda, caminos e infraestructura productiva rural.

La metodología de distribución de estos recursos toma como indicadores básicos los siguientes:

Primero: Ingresos per cápita por hogar. Se establece como norma una línea de pobreza extrema por persona de 110,551.09 pesos mensuales de 1990.

Segundo: Nivel educativo promedio por hogar. Se mide el analfabetismo, grados aprobados y nivel de instrucción, según la edad de cada integrante del hogar. Un individuo a partir de los catorce años debe tener por lo menos la primaria completa.

Tercero: Electricidad-combustible. Primero se revisa la disponibilidad de energía, si no se cuenta con este servicio, se evalúa el combustible que se utiliza para cocinar alimentos (gas, petróleo o leña).

Cuarto: Disponibilidad de drenaje. Se establece como norma de pobreza extrema el drenaje conectado a la fosa séptica.

El monto de recursos asignado a través de este Fondo en el año del 2000 fue de 56.7 millones de pesos y que se distribuyeron conforme a los criterios antes señalados, es la siguiente:

CUADRO V-1 DISTRIBUCIÓN DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (2000)	
Municipio	(porcentaje)
Aguascalientes	40.9
Asientos	11.5
Calvillo	11
Cosío	3.1
Jesús María	6.4
Pabellón de Arteaga	4
Rincón de Romos	7.8
San José de Gracia	2.7
Tepezalá	5.2
El Llano	4.7
San Francisco de los Romo	2.6
Fuente: Ejecutivo Estatal. Distribución de recursos. Periódico Oficial del Edo. de Ags. 31 enero de 2000.	

Se incluye también un calendario de distribución y ministración por municipio que comprende de Enero a Octubre y divide el monto anual en 10 mensualidades, que se entregan por lo regular a mediados de cada mes.

b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Este acuerdo también publicado en Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 31 de Enero del 2000, estuvo conformado por un monto de 156.8 millones de pesos mismo que los municipios deberán utilizar para el cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad de sus habitantes.

Para la distribución de estos recursos se tomó como base la población de cada municipio reportada por el Censo de Población y Vivienda 1995, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Así de la operación de dividir el monto total de recursos del Fondo entre el número de habitantes de cada uno de los once municipios que conforman el Estado, se obtiene el siguiente resultado:

CUADRO V-2 DISTRIBUCIÓN DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (2000)	
Municipio	(porcentaje)
Aguascalientes	67.6
Asientos	4.1
Calvillo	6.0
Cosío	1.4
Jesús María	6.3
Pabellón de Arteaga	3.7
Rincón de Romos	4.5
San José de Gracia	0.8
Tepezalá	1.9
El Llano	1.7
San Francisco de los Romo	2.1
Fuente: Ejecutivo Estatal. Distribución de recursos. Periódico Oficial del Edo. de Ags. 31 enero de 2000.	

En el Periódico Oficial del Estado antes citado, se anexa el calendario y fechas de las ministraciones para cada uno de los once municipios, que comprende de enero a diciembre. El monto de recursos que le corresponde a cada municipio se divide en doce mensualidades iguales.

5.2.- Gasto público y competencias de los municipios del estado de Aguascalientes en materia fiscal

En gran medida las competencias de los municipios respecto al gasto público son determinadas en primera instancia por la federación a través de aquellos recursos asignados a programas y calendarios específicos (etiquetados). Sin embargo, también tienen cierta autonomía para proponer su Presupuesto de Egresos que anualmente se somete a consideración del Congreso del Estado para su modificación y en su caso aprobación. Así mismo, esta instancia del Poder Legislativo Estatal es la responsable de fiscalizar el ejercicio de estos recursos.

a).- Competencias municipales respecto a recursos condicionados

Las transferencias de recursos que la federación hace a los municipios, a través de los Fondos de Aportaciones Federales, están reglamentados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual condiciona su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establecen en la misma Ley. Estos 8 Fondos se integran en lo que recientemente se institucionalizó como Ramo 33 que se refiere a las Aportaciones Federales a Entidades y Municipios. La operación de estos Fondos se hace en coordinación estrecha entre el Estado y la Federación, aunque las decisiones de las entidades federativas se ajustan a los lineamientos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Por ejemplo, con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Secretaría de Desarrollo Social publica las variables y fuentes de información disponibles en el ámbito municipal para cada Estado y con base a estos lineamientos, previo convenio con esta dependencia, a su vez cada Entidad calcula las distribuciones del Fondo que corresponde a cada uno de sus municipios, con la fórmula que proporciona la Federación. En el caso del Fondo de Aportaciones a los Municipios la Federación calcula los recursos en

proporción directa a la población y el Estado los distribuye a los municipios de acuerdo al mismo criterio y para los fines específicos previamente establecidos.

Los municipios también se coordinan con los otros dos ámbitos de gobierno a través de los Convenios de Desarrollo Social que suscriben el Ejecutivo Estatal y el Ejecutivo Federal. Los recursos que la administración municipal puede ejercer están ya asignados a los objetivos de la política social a la que se orientan estos Convenios y a continuar los procesos de descentralización.

b) Competencias municipales respecto de recursos no condicionados

La autonomía que tienen los municipios sobre el gasto de los recursos que provienen de la Federación a través del Fondo General de Participaciones a Estados y Municipios, así como el Fondo de Fomento Municipal, no tiene condicionantes que procedan de los otros dos ámbitos de gobierno. Como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su primer capítulo, los municipios recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que correspondan al Estado y el 100% del Fondo de Fortalecimiento Municipal. Ninguno de estos dos Fondos especifica en qué deban ser gastados estos recursos. Más bien las limitantes se dan por el lado del ingreso ya que su monto depende de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación por todos sus impuestos y algunos derechos, en el caso del primero. Respecto al segundo, está en función del esfuerzo fiscal de los municipios en la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos del Agua.

En los últimos años las haciendas municipales han recibido mayores recursos debido al incremento del Fondo General de Participaciones que se incrementó del 18.51% al 20% de la Recaudación Federal Participable en el año de 1996. Así también con la creación del Ramo 33 que como partida presupuestal ofrece una mayor certidumbre y seguridad jurídica a las administraciones estatales y municipales sobre los ingresos que van a recibir, eliminándose el alto grado de discrecionalidad en la asignación de estos recursos. Sin embargo, aunque el fortalecimiento de las haciendas de los municipios resulta de suyo positivo, no deja de señalarse que esta vía tiene una baja responsabilidad fiscal y fortalece todavía más la dependencia de las finanzas municipales respecto de las participaciones y transferencias federales.

actuando como un incentivo negativo al fortalecimiento de los ingresos propios a través de una mayor recaudación¹⁷¹.

5.3.- Marco normativo de las finanzas públicas de los municipios del estado de Aguascalientes

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

En el artículo 71 reitera la autonomía de los municipios para administrar su hacienda la cual se integra por las tres principales fuentes establecidas en el artículo 115 Constitucional:

- a). Contribuciones, sobre todo a la propiedad inmobiliaria ya sea por concepto de fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.
- b) Participaciones federales, de acuerdo a montos y plazos definidos por el Congreso del Estado.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Que de acuerdo al artículo 66 de la Constitución del Estado son los siguientes: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro; calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que determine el Congreso del Estado.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes

Esta Ley aprobada por el Congreso del Estado de Aguascalientes el 19 de agosto de 1977, en su artículo 58, establece las facultades y obligaciones de los ayuntamientos tanto en la parte política como en la administración. Respecto a las finanzas públicas, los once ayuntamientos del Estado de Aguascalientes, deben proponer anualmente al Congreso del Estado, a más tardar el día 30 de octubre, de cada año, los proyectos de presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos para atender a los gastos ordinarios y extraordinarios de sus respectivos Municipios para el ejercicio fiscal inmediato (fracción V).

¹⁷¹ Este argumento está presente en la mayoría de los planteamientos actuales sobre la nueva hacienda pública municipal que destaca la necesidad de que las administraciones municipales incrementen sus ingresos propios recaudando más.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los Municipios tienen la obligación de vigilar los recursos a través de una comisión de hacienda mediante arcos mensuales de sus fondos, así como los Cortes de caja que deberán remitir trimestralmente al Congreso del Estado (fracción VI y VII)

La Hacienda Municipal, se integrará de la siguiente manera:

- a) Los bienes de dominio público y de dominio privado. Los primeros se refieren a bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales y de uso común en las actividades de los ayuntamientos (archivos, libros antiguos, obras de arte etc.). Por tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los bienes de dominio privado los que le pertenecen en propiedad pero no están al servicio público. (artículos 82-85)
- b) Los capitales y créditos a favor del municipio, donaciones, herencias y legados. Rentas y productos de todos los bienes municipales, las contribuciones decretadas en la Ley de ingresos y aquellas otras que decreta el Congreso del Estado. (Artículo 86).
- c) Las participaciones que perciben de acuerdo con las leyes fiscales. (artículo 86).

Así también se establece que los capitales de los Ayuntamientos deberán destinarse a inversiones que produzcan interés que los incrementen y no a emplearlos para cubrir gasto corriente de la administración municipal. Se precisa también que la Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales y estará a cargo de un Tesorero Municipal que será designado por el Ayuntamiento. (Artículos 87-89) y dentro de sus funciones además de vigilar que los recursos se cobren y se apliquen de acuerdo a las leyes aprobadas (Ingresos y Egresos), deberá proponer medidas o disposiciones que mejoren la Hacienda Pública de los Municipios (artículo 91).

*Ley de Hacienda de cada municipio*¹⁷²

Las once Leyes de Hacienda correspondientes al mismo número de municipios en el estado de Aguascalientes son prácticamente idénticas en su contenido en el cual describen los renglones básicos que integran su hacienda. Solamente en el caso de dos municipios, Aguascalientes y San Francisco de los Romo, además de lo anterior, incluyen las definiciones de las fuentes de ingresos, así como las autoridades fiscales municipales ya definidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.

Las Leyes de Hacienda de los dos municipios de reciente creación (El Llano y San Francisco de los Romo) fueron publicadas el 13 de julio de 1994 y el 16 de julio respectivamente. En el caso de los municipios restantes su publicación se hizo el 31 de diciembre de 1985.

Además son fuentes de ingresos de los Municipios:

1. *Los Derechos*

El derecho genera un pago por concepto de la prestación de servicios públicos a cargo de las diversas dependencias municipales. El importe se fija en la Ley de Ingresos Municipal. (Art. 68-72)

2. *Los Productos*

Los ingresos que obtiene el Fisco Municipal por concepto de:
I.- Venta, explotación y arrendamiento de bienes del Municipio.
II.-Productos no especificados. (Art.73 y 74)

3. *Los Aprovechamientos*

Los ingresos que obtenga el Municipio por concepto de: pie mostrenco, rezagos, gastos de ejecución, recargos, garantías, multas, donaciones, no especificados. Art. 75).

4. *Las Participaciones*

Los ingresos provenientes de: Participaciones Federales al Municipio, Participaciones Estatales al Municipio, Otras participaciones. (Art.76).

¹⁷² Esta Ley se suspenderá en sus efectos en lo que contravenga a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, celebrado entre el Estado de Aguascalientes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo transitorio único)



5. *Los Ingresos Extraordinarios*
Ingresos para cubrir necesidades imprevistas que obliguen a efectuar erogaciones no presupuestadas: Empréstitos, Impuestos extraordinarios, Derechos extraordinarios, Expropiaciones. (Art.78)
6. *Otros Ingresos*
Los ingresos provenientes de impuestos, derechos y demás ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación y/o pago.

CAPITULO VI: LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

6.1.- Contexto del desempeño socioeconómico y político de los municipios del estado de Aguascalientes.

El Estado de Aguascalientes cuenta actualmente con 11 municipios, de los cuales dos son de recientes creación¹⁷³. De acuerdo a la tipología municipal desarrollada por Centro de Estudios Municipales (CEDEMUN) y reagrupada por Alicia Ziccardi¹⁷⁴ esta entidad federativa, pertenece a la Región III¹⁷⁵ y cuenta con 2 municipios semiurbanos, 8 urbanos y uno metropolitano. En este mismo estudio, se señalan las regiones de atención prioritaria, dada su situación de pobreza extrema en la que vive la población de los diversos municipios del país. En el caso de Aguascalientes 5 de sus municipios están en esta situación, en 1995 su población representaba el 9.9% del total de la población estatal: 85,521. De acuerdo a esta misma clasificación por macroregiones, el PAN controla el ejecutivo local de 6 municipios y el PRI los 5 restantes y ninguno de estos Ayuntamientos es presidido por una mujer.

Tomando como referencia esta tipología, en 1980 los municipios rurales en el estado de Aguascalientes llegaban a 6 ya que no rebasaban los 5000 habitantes, además de desarrollar actividades económicas dentro del sector primario y contar con escasa infraestructura y servicios públicos. Cuatro de los municipios restantes se podrían clasificar en este mismo año como semiurbanos ya que su población oscilaba entre los 10,000 y 15,000 habitantes y sus actividades agropecuarias ya se combinaban con aquellas de la pequeña industria, el comercio y los servicios. El municipio restante, Aguascalientes (la capital del Estado) se ubicaba ya en la década de los ochenta entre los Metropolitanos, ya que tenía una población cercana a los 295 mil habitantes, rebasando así el límite de los 100 mil habitantes que se señala en la tipología y concentrando ya el 82% de la población estatal.

¹⁷³ En el año de 1992 se crean dos nuevos municipios: El Llano y San Francisco de los Romo.

¹⁷⁴ Ziccardi Alicia. Municipio y Región. En Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México 2000 p. 25

¹⁷⁵ Región III. Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora



Población y economía

a). Población

De acuerdo a la información censal más reciente, el municipio de Aguascalientes que es también la capital del Estado rebasó los 640 mil habitantes no obstante que la tasa media de crecimiento de su población mostró una importante reducción de 3.4% en el periodo 1980-1990 a solamente 2% de 1995 al año 2000.

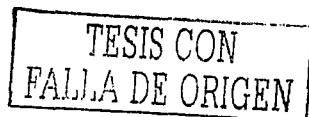
Así también, considerando esta misma tipología propuesta por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)¹⁷⁶, este municipio ya en 1970 duplicaba la condición mínima de los 100,000 habitantes para ser clasificado como un municipio metropolitano. Por lo que en la actualidad se enfrenta a la problemática común de las zonas metropolitanas sobre todo en lo que se refiere a los servicios públicos, especialmente el suministro del agua potable por la concentración de las actividades industriales y de la misma población. En menor medida pero ya con una población superior a los 50 mil habitantes¹⁷⁷, le siguen los dos municipios de mayor importancia en el Estado después de la capital: Jesús María y Calvillo.

El primero registró la mayor tasa media de crecimiento anual de su población en el Estado (3.2% de 1995 al 2000). El segundo, mostró más bien un descenso de su población con respecto a los resultados del año 1995, ocasionado en gran medida, por la elevada migración tanto a la zona metropolitana de Aguascalientes y Jesús María como a los Estados Unidos de Norteamérica ya que en el periodo 1995-2000 la tasa media de crecimiento de su población fue de apenas 0.16%.

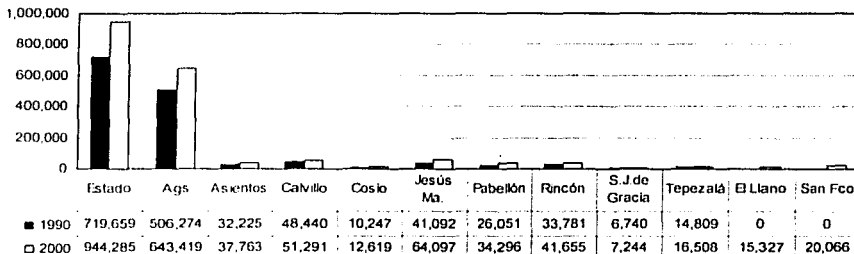
Del resto de los municipios destacan aquellos que además de tener una población que no supera los 20,000 habitantes tienen tasas anuales de crecimiento menores al 1 por ciento como es el caso de Tepezalá (0.37), San José de Gracia (0.21), Cosío (0.74). Los resultados de estos diferentes ritmos de crecimientos de la población en las últimas dos décadas se pueden ver en la gráfica VI-1.

¹⁷⁶ Esta tipología se reseña en Alicia Zaccardi Municipio y región. Agenda de la Reforma Municipal, Cuadernos de Debate México 2000.

¹⁷⁷ Índices de marginación bajos y una población mayor a los 50,000 habitantes son las dos condiciones propuestas para mejorar la hacienda municipal. Ver Guerrero, J. Pablo. De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal. División de Administración Pública del CIDE, México, Octubre 1996.



Gráfica VI-1
Población de los Municipios del Estado de Aguascalientes 1990 y 2000



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000

Distribución de la población

La concentración de la población en el municipio de Aguascalientes (capital del Estado) es una réplica de lo que ocurre a escala nacional con los polos de desarrollo más importantes del país y sus ciudades medias; ya que es el resultado de los programas de desarrollo implementados por el Gobierno Federal desde la década de los sesenta, en los cuales se consideró a Aguascalientes como una ciudad privilegiada por su paz laboral, infraestructura y ubicación geográfica combinados con una importante inversión ya existente¹⁷⁸. De ahí que ya en 1960, este municipio concentrara en su territorio y más concretamente en la ciudad capital el 66.4% de la población del total del Estado hasta alcanzar el 71.9 en el año 2000¹⁷⁹. El municipio que presenta una mayor tendencia a la concentración de la población es Jesús María. Actualmente forma una zona conurbada con el municipio de Aguascalientes y ha sido tradicionalmente el receptor de la desconcentración de actividades económicas de la capital. Sin embargo, en su territorio se ubicó escasamente el 7% de la población del Estado en el 2000.

¹⁷⁸ Una explicación más amplia se puede consultar en Díaz F. Manuel y García Del Castillo R. El caso del municipio de Aguascalientes. En Cabreto Mendoza, Enrique (Coordinador). Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. Miguel Angel Porrúa y CHDE. 2ª Edición, México 1999.

¹⁷⁹ Para efectos de comparar el año 2000 con los censos anteriores, se sumó al municipio de Aguascalientes, la población correspondiente a los municipios de San Francisco de los Romo y el Llano que se crearon en 1992 y que hasta este año pertenecieron al Municipio de Aps.

Le siguen Calvillo con (5.4%), Rincón de Romos con (4.4%), Asientos con (4%), principalmente, no obstante que la suma de estos tres municipios es solamente de alrededor del 14%. Los municipios que han perdido población sus territorios por emigración hacia otros municipios del Estado o bien hacia afuera de éste, destacan Cosío que pasó de 2.2% en 1970 a 1.3% en el 2000 y Tepezalá de 2.8% a 1.7% en los mismos años.

Por otra parte y de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 1995, el municipio de Aguascalientes concentra una proporción mayor de población urbana ya que en este año alcanzó el 93.3% y el restante 6.7% de población rural. Sin embargo, existen municipios con una importante proporción de población rural: Pabellón de Arteaga 30.6%, Rincón de Romos con 37.3%, Jesús María con 46.5%, San José de Gracia con 48.5% y San Francisco de los Romo con 48.9%. En el caso de los municipios de Calvillo, Cosío, El Llano, Tepezalá y Asientos su población rural representa más del 50% del total de su población, por lo cual las tipologías municipales que toman como referencia principal solamente el número de habitantes, no refleja de manera adecuada la característica rural o urbana de los municipios.

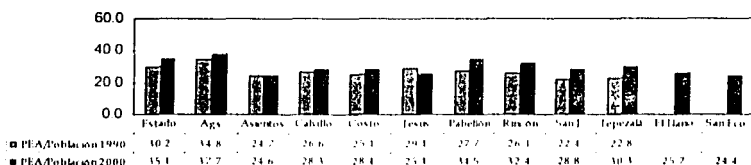
b) Economía

Población Económicamente Activa

La Población Económicamente Activa (PEA) que es la suma de la Población Ocupada y la Población Desocupada, es uno de los indicadores que refleja la presión que cada uno de los municipios tiene en la creación de nuevos empleos, ya que a medida que la población total se incrementa, normalmente, la proporción de la PEA lo hace en el mismo sentido.

Como se puede observar en la gráfica VI-2, diez de los once municipios tiene una Población Económicamente Activa menor que la estatal, la cual en 1990 fue del 30%. Los municipios de Tepezalá, y San José de Gracia, en el mismo año, llegaron a tener una PEA con relación a su población de alrededor del 24% lo que indicaría que la presión sobre el empleo es menor o que la migración de este segmento de población es importante en estos tres municipios. En contraste, el municipio de Aguascalientes rebasó la media Estatal, prácticamente por 5 puntos porcentuales debido sin duda a la gran concentración de la población. Solamente la PEA del municipio de Jesús María, fue muy parecida a la media del conjunto de los municipios.

Gráfica VI-2
 Proporción de la PEA respecto de la Población Total Municipal 1990 y 2000



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000

Remuneraciones y nivel de empleo

De Acuerdo al Censo de 1990, de los nueve municipios que existían en ese año, cuatro de ellos (Tepezalá, Cosío, Calvillo y Asientos) tenían más de la mitad de su población ocupada en el Sector Primario que comprende actividades en la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca. Mientras a nivel estatal la participación de este sector era de alrededor del 15%. Sin duda, la distorsión es provocada por el municipio de Aguascalientes que tiene solamente un 6% de su población ocupada en este sector, el siguiente es Jesús María con 22%, Pabellón de Arteaga con 28%, San José de Gracia con 36% y Rincón de Romos con 41%.

Respecto del desempleo, de acuerdo al Censo de 1980 la tasa de desempleo más elevada correspondió al municipio de Pabellón de Arteaga (2%), en el caso de los municipios de San José de Gracia, Cosío y Calvillo su tasa de desempleo fue de 0.2% y los restantes registraron una tasa de alrededor del 1%. Sin embargo, en 1990 las economías de los municipios padecieron tasas de desempleo más elevadas. Los municipios con mayor desempleo fueron Tepezalá con 7.2%, Asientos con 3.9 y San José de Gracia con 3.3%. Cinco de los municipios tuvieron un desempleo entre 2 y 3% y solamente 2 estuvieron por abajo del 2%.

La evolución de los asegurados permanentes muestra un comportamiento positivo del nivel de empleo. El municipio de Aguascalientes registró el año 2000 alrededor de 175,000 asegurados que significaron el 87% del total de los municipios. Mientras que en 1995 los 118,500 asegurados representaron el 92%. Los municipios de San José de Gracia, Tepezalá, San Francisco de los

Romo y El Llano registraron entre 90 y 200 trabajadores que tenían esta condición laboral.

De acuerdo a la promoción de la inversión privada y el empleo, de los 39,524 nuevos empleos que se crearon en el Estado durante periodo 1993-1998 el 52.6% equivalentes a 20,785 correspondieron al Municipio de Aguascalientes, el 17.6% a Jesús María, el 12.5% a San Francisco de los Romo entre los más importantes. Los municipios menos favorecidos por este tipo de inversión fueron Cosío con 0.4% (160 nuevos empleos en 6 años), Pabellón de Arteaga con 1.3% y El Llano con 2.3%¹⁸⁰.

No obstante la constatación en el ámbito municipal de una tendencia a la baja de la tasa de desempleo, las remuneraciones no resultan tan alentadoras ya que en 1990, la mayoría de los municipios registraron altas proporciones de población que percibió menos de un salario mínimo: Cosío 44.2%, Asientos 40.5%, San José de Gracia 36.7%, Tepezalá 35.6%, Rincón de Romos y Calvillo con 27.7%, y solamente tres con proporciones menores como Aguascalientes con 14.7%, Pabellón de Arteaga y Jesús María con alrededor del 21%¹⁸¹.

En contraste, la población con ingresos superiores a los 5 salarios mínimos, en el municipio de Aguascalientes que destaca por tener mejor nivel de bienestar, llega apenas al 9%. En cambio en Asientos, Cosío y San José de Gracia solamente alrededor del 1% están en esta situación, los demás municipios se ubican entre 3 y 5%, lo cual refleja los bajos niveles de las remuneraciones. Incluso en el municipio de Aguascalientes que concentra la población, inversión y el empleo entre otros, la proporción de su población que recibe más de 5 salarios mínimos es muy reducida ya que no rebasa el 10%.

La producción

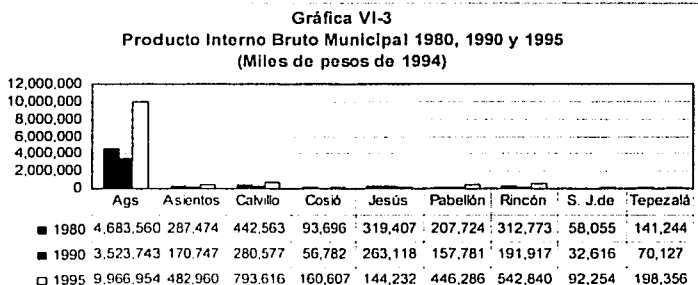
El Producto Interno Bruto es una variable que nos permite dar cuenta del tipo y nivel de producción que se realiza en cada uno de los municipios. Sin embargo, actualmente las estadísticas oficiales más desagregadas de este indicador solamente están disponibles por entidad federativa. Los datos que aquí se presentan resultan de cálculos aproximados con base en otras variables

¹⁸⁰ Cifras publicadas por el Gobierno del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes hacia el Siglo XXI. Crecimiento Económico y Empleo Productivo 1992-1998. México, 1998 p. 41

¹⁸¹ INEGI, COPLADE. Indicadores y Clasificación nacional por nivel socioeconómico 1990. Citado en Herrera Nuño Eugenio. Aguascalientes. Sociedad, Economía, Política y Cultura. UNAM México, 1996 pp. 131-132

existentes como la población ocupada por rama de actividad en cada municipio¹⁸². Como se puede apreciar en la gráfica VI-3, en la década de los ochenta que es cuando se señala el auge de la inversión en el estado de Aguascalientes, es precisamente el periodo en que el PIB del Estado se reduce, sin embargo, un elemento explicativo además del nivel inflacionario que se registró en estos años, es la reducción de la inversión en la segunda mitad de la década de los ochenta.

Se señala en este mismo estudio que la vocación tanto del municipio de Aguascalientes como los municipios cercanos a la capital, como Jesús María y Pabellón, es la industria manufacturera y los servicios. Por otra parte, hay municipios que tradicionalmente ha desarrolla actividades agropecuarias como Calvillo. Los municipios restantes han favorecido el crecimiento de aquellas ramas relacionadas con el desarrollo de su infraestructura (comunicaciones y transportes, electricidad, construcción y comercio).



Fuente: Elaboración propia con base en la información de Romo, V. Arnoldo (2000:75)

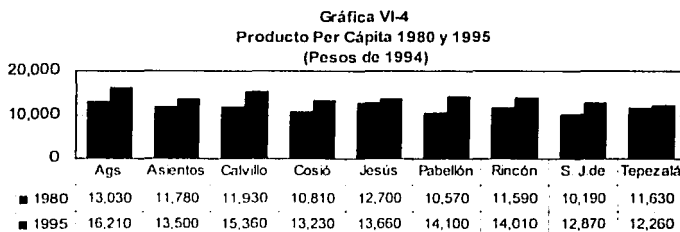
Otro indicador que relaciona el nivel de producción con la población es el Producto Interno Bruto que también se calcula en este trabajo¹⁸³ para cada uno de los municipios, es el Producto Per Cápita correspondiente a cada uno de los

¹⁸² Tanto la metodología como los cálculos mismos se pueden consultar en Romo V. Arnoldo. Una Medición del Desarrollo Económico Regional del Estado de Aguascalientes: un Enfoque Municipal (1970-1995). Revista Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Año 8, No. 23 periodo Julio-Diciembre del 2000. pp. 65-78

¹⁸³ Arnoldo, Romo V. Una medición... op. cit.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

municipios de la entidad (ver gráfica VI-4). Los datos que se presentan en la siguiente gráfica muestran que en un periodo de 15 años los incrementos más importantes se dieron en los siguientes municipios: Pabellón de Arteaga que incrementó su producto per cápita en 3,530 pesos, Calvillo en 3,430 y Aguascalientes en 3,180. En menor medida San José de Gracia en 2,680 pesos, Rincón y Cosío en 2,420 y finalmente Jesús María que registró un incremento de solamente 960 pesos en todo el período aunque su nivel de producto en 1980 era ya de los más elevados. Sin embargo, este indicador no da cuenta de la distribución del ingreso por lo que habría que complementarlo con lo expuesto en el capítulo IV de este trabajo, sobre la información del Coeficiente de Gini, acerca de la elevada concentración de la riqueza en el estado de Aguascalientes.



Fuente: Elaboración propia con base en la información Romo V Anillo (2000: 76)

Por ejemplo, la distribución de la inversión en cada municipio puede complementar la perspectiva anterior. De los 266 nuevos proyectos en el Estado durante el periodo 1993-1998 el 54.9% equivalente a 146 proyectos se ubicaron en el municipio de Aguascalientes, el 21% (56 proyectos) en Jesús María, el 9% (24 proyectos) en San Francisco de los Romo. Los municipios menos favorecidos fueron Cosío y El Llano con 2 proyectos cada uno, Pabellón de Arteaga con 4, Calvillo con 6 y destacan los municipios de Asientos con 10 y Tepezalá con 9 nuevos proyectos que tuvieron la finalidad de apoyar las zonas más marginadas del Estado. Sin embargo, el 70.7% de los 7,883.6 millones de pesos se invirtieron en la zona metropolitana de Aguascalientes y Jesús María. Otro 16.1% en el municipio de San Francisco de los Romo a 20 kilómetros de la zona metropolitana de Aguascalientes y solamente el 10% en municipios de menor desarrollo económico como

Tepezalá, El Llano, Cosío y Asientos¹⁸⁴. Una vez más se muestra que la distribución de los recursos invertidos fue muy desigual y favoreció una vez más a la concentración de las actividades económicas en la capital del Estado y sí acaso en los municipios más cercanos.

Bienestar social

La cobertura de infraestructura que se registró en 1995, fue elevada en la gran mayoría de los municipios. La energía eléctrica alcanzó el 97.3% en el nivel estatal y la más baja correspondió al municipio de El Llano 89%. En Agua Potable fue de 97.8% en el Estado y la menor se registró en el municipio de San José de Gracia 89.7%. Respecto al Drenaje existen coberturas menores ya que en ocho de los once municipios del Estado, la población rural rebasa el 48% con respecto a la urbana. De ahí que las coberturas más bajas en este servicio correspondan a los municipios de San José de Gracia con 59%, El Llano con 62.8% y Asientos con 69.8%. En los municipios restantes superan el 80% hasta la más elevada del municipio de Aguascalientes con 97.8% como una relación inversa entre su población rural y este servicio.

Por otra parte, de acuerdo a los Índices de Marginación Municipal solamente el municipio de Aguascalientes tenía en 1995 un grado de marginación Muy Bajo, Asientos, San José de Gracia y El Llano un grado de marginación Medio y los 7 municipios restantes un grado de marginación Baja.

La población alfabeta alcanzó el 95.4% en el municipio de Aguascalientes y la más baja se registró en el municipio de El Llano con 90.1 %.

6.2.-Evolución de los ingresos públicos de los municipios del estado de Aguascalientes

Las finanzas públicas de los once municipios del estado de Aguascalientes se inscriben en un contexto nacional en el que las entidades federativas fueron cediendo sus potestades tributarias a la federación¹⁸⁵ y a cambio los estados

¹⁸⁴ Cifras publicadas por el Gobierno del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes hacia el Siglo XXI. Crecimiento Económico y Empleo Productivo 1992-1998 México, 1998 p.43

¹⁸⁵ El primer periodo de este proceso se dio de 1973-1979 y fue conocido como Coordinación General y el segundo a partir de 1980 conocido como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que está vigente actualmente.



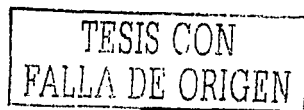
recibían de esta última un monto equivalente a lo que habían dejado de percibir. Sin embargo, tanto las haciendas públicas del nivel estatal como municipal se han vuelto cada vez más dependientes de los recursos federales y han dejado en el abandono sus ingresos propios por resultar insignificantes en su presupuesto, además del costo político que implica el cobro de los impuestos locales. Como se mostrará más adelante, las dos últimas reformas al artículo 115 Constitucional (1983 y 1999) orientadas a fortalecer las haciendas municipales y devolverles su autonomía en términos económicos y de gobierno, no ha sido suficiente para revertir esta tendencia.

En general, los estudiosos mexicanos más representativos del federalismo fiscal coinciden en este diagnóstico, no así en sus propuestas para remediar estas deficiencias. Un recuento acerca de esta misma problemática a nivel latinoamericano, señala que la dependencia financiera de los gobiernos locales con respecto al gobierno central no es privativo de México, ni de Latinoamérica, sino que se trata de un fenómeno mundial. Por ejemplo, en Europa, señala este estudio, "la extensa responsabilidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios es acompañada por una alta dependencia financiera de las transferencias del gobierno central. Pero las municipalidades europeas no perciben esto como una mutilación a su autonomía porque ellas tienen permitida una amplia discreción en decidir el gasto de estos fondos con respecto a sus propias prioridades"¹⁸⁶ Sin embargo, en México se sigue insistiendo más que en la descentralización del gasto, en aumentar la responsabilidad fiscal en los estados mediante mecanismos que vinculen gastos e ingresos estatales. En otras palabras: "se requiere no sólo que un gasto mayor sea decidido y ejecutado por los estados, sino también que una buena parte de ese gasto tenga una vinculación más estrecha con los ingresos fiscales originados en los propios estados"¹⁸⁷ Lo anterior se sustenta en la idea básica de que el esfuerzo estatal y municipal por incrementar sus ingresos los llevará a ser más eficientes en su gasto debido a un mayor control de los ciudadanos que pagaron sus impuestos y por el costo político que representó para la administración en turno su cobro, costo que recaía anteriormente en la Federación.

Sin embargo, en este apartado solamente se presentará un recuento de los datos que confirman el escenario antes descrito y será tema de otro capítulo el analizar las propuestas concretas.

¹⁸⁶ Ver Nickson, Andrew. Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. Documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

¹⁸⁷ Sampere J. Y Sobarzo H. Federalismo fiscal en México. El Colegio de México. México 1998. p. 15



Tendencias generales de los ingresos municipales

Como se precisa en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Aguascalientes, así como su Ley de Ingresos, la fuente de ingresos la integran los siguientes conceptos: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos que en otras clasificaciones usuales se les conoce como *Ingresos Directos*, las participaciones federales o *Ingresos Indirectos*, los Ingresos Extraordinarios como los créditos los cuales se utilizan para cubrir necesidades imprevistas. El último rubro es Otros Ingresos provenientes ejercicios fiscales anteriores.

La tendencia de los ingresos municipales en el nivel nacional se puede observar en la gráfica VI-5. Destacan tres periodos en donde se da un crecimiento importante de los ingresos en el nivel municipal: el primero ocurre en los años 1984 y 1985 en donde se da un incremento del 14% respecto del año de 1983. El segundo periodo inicia en 1989 con un incremento del 23% respecto del año anterior y mantiene aumentos importantes en los siguientes cinco años. El tercer periodo o fase inicia en 1998 una vez que se supera la crisis económica del año 1995. La explicación que dan algunos estudiosos sobre esta temática destacan que estos incrementos se deben a los efectos de las reformas del artículo 115 Constitucional en el año de 1983, mediante las cuales se transfiere el beneficio de la recaudación del impuesto a la propiedad raíz al nivel municipal¹⁸⁸.

Así también se explica en esta misma publicación, que el incremento mantenido en 1989 podría entenderse como el resultado de un proceso de maduración de esta reforma mencionada ya que es el rubro de los impuestos el que más impacto tiene en el total de los ingresos de los municipios de México, aunque también destaca los Derechos como resultado de modernización de los sistemas de gestión de los servicios públicos y la actualización de precios y tarifas sobre todo en aquellos municipios medianos y grandes del país.

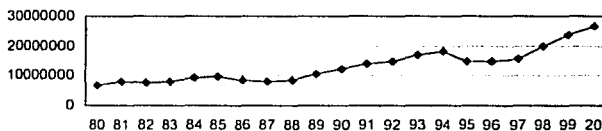
Cabe mencionar, que el mayor impacto de este impuesto se ha reflejado en las finanzas de los municipios urbanos que cuentan con la suficiente infraestructura administrativa que les permite tener un catastro actualizado y una eficiente recaudación. El tercer repunte importante que se tienen a partir de 1998 es el resultado de las reformas de 1996 para aumentar el porcentaje

¹⁸⁸ Una explicación más detallada del comportamiento de los ingresos municipales en el ámbito nacional se puede consultar en Cabrero Mendoza, Enrique "Los Dilemas de la Modernización..." op. cit. pp.23-31



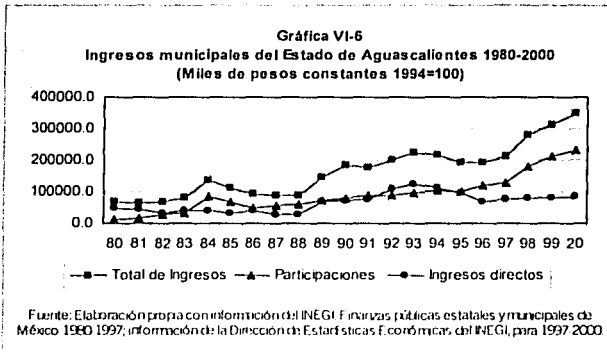
del Fondo General de Participaciones el cual pasó de 18.51 a 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable, fusión e incrementos de fondos de Fomento Municipal y de Reordenamiento Urbano y otras medidas en materia de facultades tributarias, que aunque dirigidas a las entidades federativas, favorecieron a los municipios.

Gráfica VI-5
Ingresos de los municipios de México 1980-2000
(Miles de pesos constantes 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000

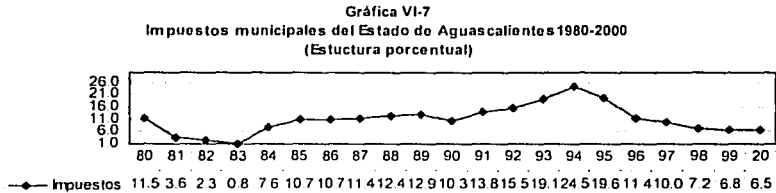
En el caso de los municipios del Estado de Aguascalientes, se puede apreciar en la gráfica VI-6 cómo, no siempre, las tendencias de los ingresos totales se ajustan a los movimientos descritos para el contexto nacional. Como se puede notar en esta misma gráfica el incremento en el renglón de ingresos totales que ocurre en el año de 1984 se explica más por el impacto de las participaciones federales, que por el aumento de los ingresos directos, ya que los recursos transferidos del gobierno federal se incrementaron, en términos reales, 2.5 veces con respecto al año anterior. En cambio, el comportamiento favorable de los ingresos totales en el año 1989, sí impacta de manera importante la recuperación que tuvieron los ingresos directos, los cuales alcanzaron niveles por arriba de las mismas participaciones federales en los años 1992 y 1993. Sin embargo, después de la crisis de 1995 se empezó a abrir una brecha importante entre estos dos últimos conceptos debido a que los ingresos directos se han mantenido en niveles muy bajos, en contraste con las modificaciones antes descritas en el coeficiente de los recursos destinados a estados y municipios a partir de 1996.



Comportamiento de los ingresos de los municipios de Aguascalientes

Impuestos

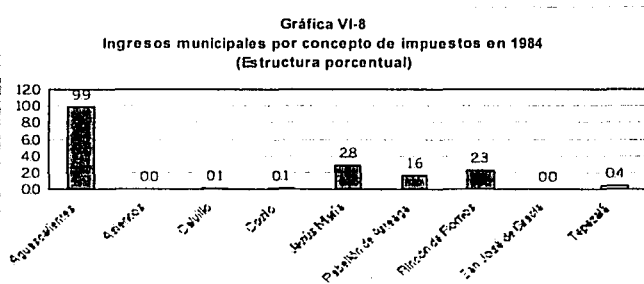
En la gráfica VI-7 se muestra la evolución de la recaudación de los impuestos municipales en donde destaca el incremento ocurrido en el año de 1984 en el cual la recaudación pasa de representar el 0.8% de los ingresos totales municipales del estado de Aguascalientes en 1983 al 7.6% hasta alcanzar su nivel máximo de 24.5% en 1994, para luego caer en 1998 niveles inferiores a los de 1984.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas Estatales y Municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

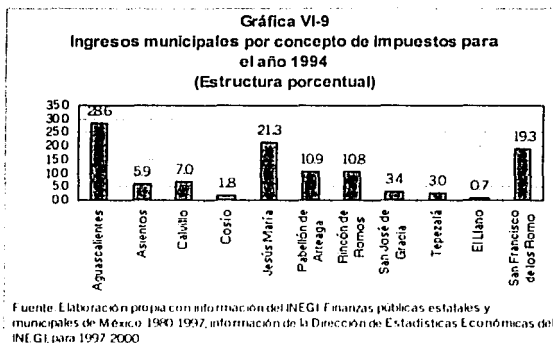
TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, si esa tendencia global refleja ya un problema en la recaudación municipal, de manera desagregada resulta todavía más problemática ya que tomando como referencia al año de 1984 en el cual se observa una mejora importante (ver gráfica VI-8), hay municipios como Asientos y San José de Gracia que registran una recaudación de cero. Calvillo, Cosío y Tepezalá no rebasan el uno por ciento en el mismo año. Jesús María, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos están por abajo del 3% y solamente el Municipio de Aguascalientes registra un nivel cercano al 10%.

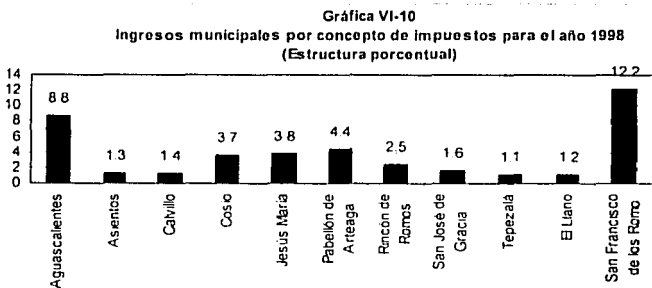


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997/2000

El año en el que se registra una mejor recaudación municipal en el Estado fue en 1994 en donde se alcanzan niveles por arriba del 28% en el caso del municipio de Aguascalientes, de 21.3% el municipio conurbado de Jesús María, de 19.3% en San Francisco de los Romo el cual entra en operación como nuevo municipio en este año, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos cercanos al 11% el resto sigue registrando niveles por abajo del 4% con excepción de Calvillo con ingresos por concepto de impuestos que representaron el 7% de su presupuesto total (ver gráfica VI-9).



En el año de 1998 los ingresos municipales del estado de Aguascalientes cayeron por debajo de los niveles de 1984 destacando como los municipios más dinámicos San Francisco de los Romo con 12.2 % y Aguascalientes con 8.8% le siguen Pabellón de Arteaga con 4.4%, Jesús María con 3.8% y Cosío con 3.7%, los cinco municipios restantes se ubica entre el 1% y el 2%. (Ver gráfica VI-10).



Fuente: elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

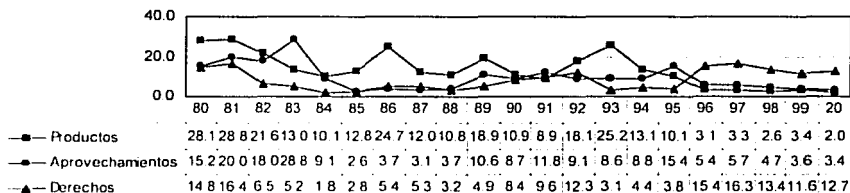
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Derechos, Productos y Aprovechamientos

Como se puede observar en la gráfica VI-11, el rubro que más aporta en la estructura de los ingresos directos de los municipios del Estado de Aguascalientes es el correspondiente a los productos el cual incluye la venta, explotación y arrendamiento de bienes municipales. Se mantiene por arriba de los Derechos y de los Aprovechamientos prácticamente en todo el periodo hasta el año de 1995 en donde tiene una caída a niveles inferiores a los rubros mencionados anteriormente, misma que continúa en los años siguientes.

Los Derechos y los Aprovechamientos, que son ingresos de los municipios por concepto de prestación de diversos servicios, multas y gastos de ejecución entre otros, muestran una evolución muy similar entre sí. Sin embargo, es a partir de 1996 que los derechos pasan a ser el renglón más importante por concepto de ingresos directos de los municipios, ya que prácticamente duplican la aportación que hacen a los ingresos por concepto de Productos y Aprovechamientos juntos.

Gráfica VI-11
Ingresos de los municipios de Aguascalientes 1980-2000
(Estructura porcentual)

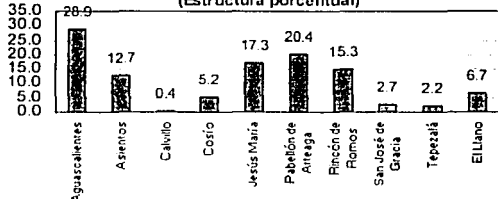


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

De acuerdo a estas tendencias generales, se presenta a continuación la aportación de cada municipio en el año en que el rubro de los Productos alcanzó su nivel máximo en todo el periodo y que fue en 1993 y el mínimo en el 2000.

Como se puede apreciar la gráfica VI-12, los municipios que más destacan son: Aguascalientes, Pabellón de Arteaga, Jesús María, Rincón de Romos y Asientos. Los municipios que aportaron menos en este año fueron: Calvillo, Tepezalá, San José de Gracia, Cosío y el Llano.

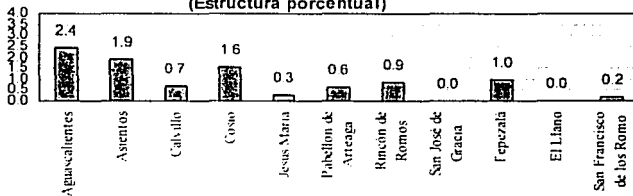
Gráfica VI-12
Ingresos municipales por concepto de productos 1993
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000

En contraste si se considera el año del 2000 en el cual el renglón de Productos significó una proporción menor en el ingreso del conjunto de los municipios del estado de Aguascalientes, se pueden hacer los siguientes señalamientos: la participación más significativa fue la de los municipios de Aguascalientes con 2.4% y el de Asientos con 1.9%, proporciones muy por debajo de las que se registraron durante el periodo. El resto de los municipios de ubican entre cero y uno. (Ver gráfica VI-13).

Gráfica VI-13
Ingresos municipales por conceptos de productos 2000
(Estructura porcentual)



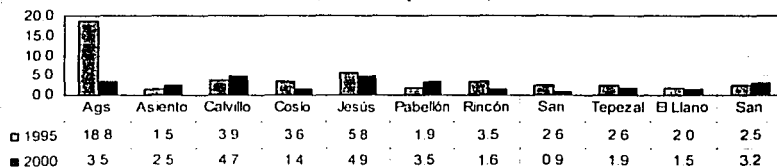
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de los ingresos directos de los municipios, el renglón que le sigue en importancia es el que corresponde a los Aprovechamientos que alcanza su punto máximo de 28.8% en el año de 1983, presenta una tendencia a reducirse durante la mayor parte del periodo (4.7% en 1998), con excepción de 1995 en donde llega a representar el 15.4% del total de los ingresos municipales del Estado de Aguascalientes.

Como se puede apreciar en la gráfica VI-14, en el año de 1995 fue el municipio de Aguascalientes con 18.8% el que concentró este incremento tan importante que se registró en este año. Sin embargo, en el año 2000 este rubro fue más importante para Jesús María y en menor medida para los municipios de Calvillo y Aguascalientes.

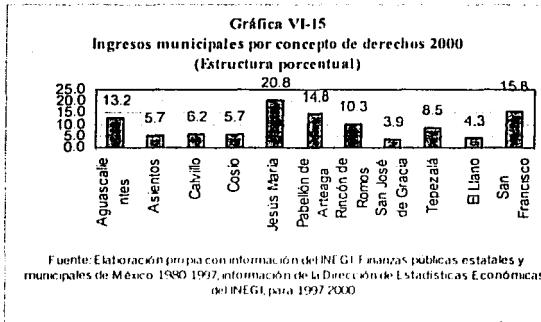
Gráfica VI-14
Ingresos municipales por aprovechamientos 1995 y 2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

Respecto de los Derechos, este es un rubro que en términos generales se mantuvo bajo durante el periodo y que a partir de 1996 se convirtió en la fuente de ingresos más importante de los ingresos directos de los municipios del estado de Aguascalientes, 16.3% en 1997.

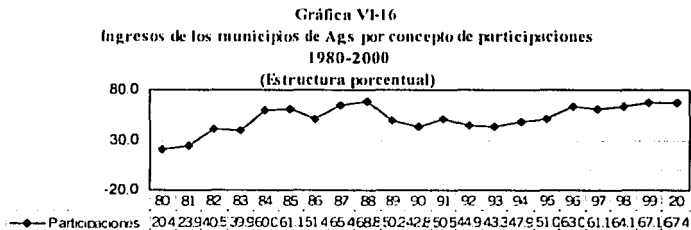
En la gráfica VI-15, se presenta la importancia que este renglón tiene en los ingresos de cada uno de los once municipios. Cuatro municipios destacan por su dinamismo en este renglón: Jesús María, San Francisco de los Romo, Pabellón de Arteaga y Aguascalientes.



Participaciones Federales

Como ya se mostró en el apartado que describe las tendencias generales de los ingresos municipales, los recursos que transfiere la Federación a los municipios a través del Estado, por concepto de Participaciones, se incrementaron de manera importante a partir de 1989.

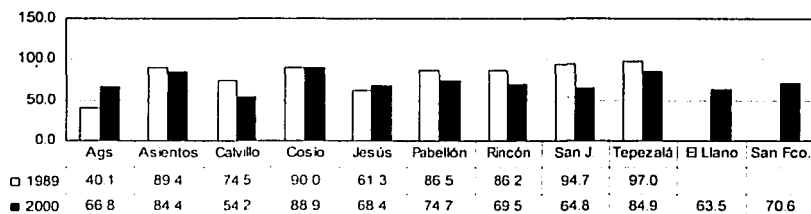
Sin embargo, como se puede observar en la gráfica VI-16, en términos porcentuales, a partir de ese mismo año representó una proporción menor en la estructura de los ingresos de los municipios del estado de Aguascalientes, de tal forma que en los últimos años del periodo llegó a un nivel cercano a su punto máximo que alcanzó en 1988 y que fue de alrededor del 69%. Aunque en algunos años del periodo este tipo de ingresos llegaron a representar menos del 40%, lo cual refleja una menor dependencia por el fortalecimiento de los ingresos directos, la tendencia es a incrementarse.



TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

En la gráfica VI-17 se pueden observar aquellos municipios que tuvieron una mayor dependencia respecto de esta fuente de ingresos en el año 2000, fueron los municipios con mayor pobreza, Cosío, Tepezalá y Asientos. Sin embargo, también se registra un notable incremento en los dos años considerados en el caso del municipio de Aguascalientes y de Jesús María. Para el resto de los municipios esta fuente de ingresos significó en el último año del periodo, alrededor del 70% de su presupuesto anual.

Gráfica VI-17
Ingresos municipales por concepto de participaciones 1989 y 2000
(Estructura porcentual)

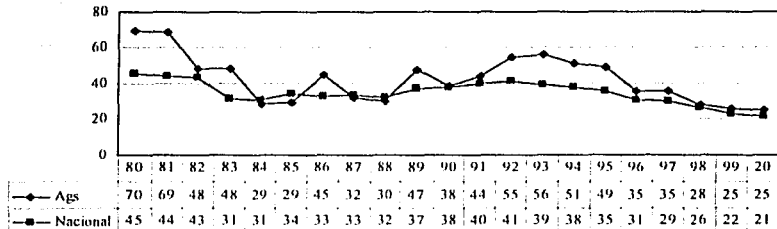


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

Comparativo entre los ingresos municipales del país con los ingresos municipales del Estado de Aguascalientes

Como se puede observar en la siguiente gráfica VI-18, los municipios del estado de Aguascalientes, muestran una importancia mayor en sus propias fuentes de ingresos con respecto a resto de los municipios del país, durante prácticamente todo el periodo, aunque en el periodo del 1991 al 1995 este tipo de ingresos llega a representar prácticamente la mitad del total de su presupuesto.

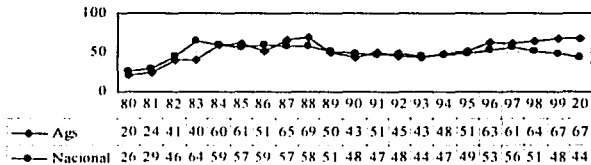
Gráfica VI-18
Ingresos Directos de los Municipios de Ags y Nacional 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Fuentes públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

Otra de las fuentes importantes de ingresos para los municipios tanto del país como del estado de Aguascalientes son las participaciones que reciben del Gobierno Federal a través de sus respectivos gobiernos Estatales y que muestran una tendencia bastante similar (Ver gráfica VI-19). Es a partir de la crisis del año 1995 que este concepto supera el 60% de los ingresos municipales del estado de Aguascalientes rebasando al conjunto de los municipios del país. Sin embargo, la tendencia en los dos casos es a incrementarse de manera importante.

Gráfica VI-19
Participaciones de los Municipios de Ags y Nacional 1980-2000
(Estructura porcentual)

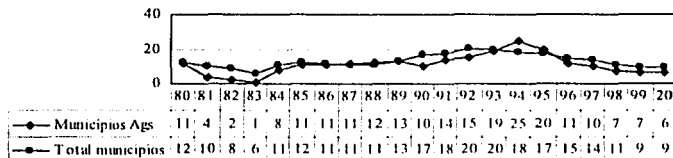


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Fuentes públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

En contraste, se puede observar que en el caso de los impuestos municipales como fuente propia de ingresos, su nivel en el periodo es muy bajo ya que con excepción de 3 años, los ingresos municipales captados a través de los impuestos locales no superan el 15% del presupuesto total de los municipios. En el caso de los municipios del estado de Aguascalientes, muestran una caída importante a partir del año 1995 para ubicarse por abajo del promedio nacional municipal (ver gráfica VI-20).

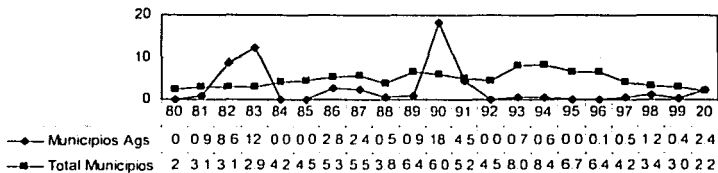
Gráfica VI-20
Impuestos de los municipios de Ags y total de municipios 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

En términos generales, la tendencia a utilizar el endeudamiento como una fuente de recursos municipales en el país es cada vez mayor, aunque a partir de los últimos años del periodo tiende a reducirse de manera importante. Respecto a los municipios del estado de Aguascalientes a partir del año 1993 la proporción de ingresos por concepto de endeudamiento no rebasa el 1% (ver gráfica VI-21).

Gráfica VI-21
Deuda pública municipios Ags y total municipios 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000

6.3.- Evolución del gasto público de los municipios del estado de Aguascalientes

El gasto público municipal que se comenta en este apartado se refiere a los Egresos Brutos de cada uno de los municipios del estado de Aguascalientes que registra el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y que se refieren a gastos públicos, virtuales o en efectivo, que contabiliza el gobierno sobre las erogaciones que realiza por el desempeño de sus funciones públicas. Este gasto público se integra por los siguientes conceptos:

Gastos Administrativos: corresponden al pago por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes, adquisición de materiales y artículos para la administración, servicios generales, conservación y mantenimiento, principalmente.

Obras Públicas y Fomento: comprende el gasto destinado a la construcción de obras públicas, adquisición de inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

Transferencias: se refiere a recursos destinados a cubrir gastos originados por terceras personas o el pago de intereses de la deuda pública.

Deuda Pública: desde la perspectiva del gasto, este rubro se refiere no a los préstamos que obtienen los gobiernos municipales para financiar su gasto, sino aquellas erogaciones que los gobiernos municipales hacen por concepto de amortización.

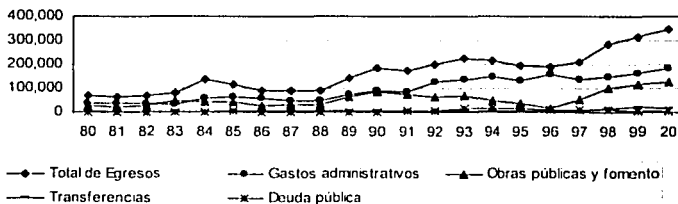
Resultado de Operaciones: consiste en cantidades de dinero que al final del ejercicio fiscal no fueron erogados por lo que quedan en caja o en bancos como disponibilidades monetarias para el siguiente año.

Por Cuenta de Terceros: son cantidades de dinero que los gobiernos entregan a terceras personas, físicas o morales públicas o privadas, que recaudan por cuenta según convenios o leyes al respecto.

De acuerdo a estas definiciones y con base en los registros del INEGI, en la evolución del gasto público de los 11 municipios del estado de Aguascalientes en términos reales destaca su tendencia a crecer en gran parte del periodo, de manera muy similar a los municipios del país. Solamente se da una importante

reducción en los años que siguieron la crisis de diciembre de 1994, aunque a partir de 1998 se da una franca recuperación (ver gráfica VI-22). Como se puede observar en la misma gráfica, los dos componentes fundamentales del gasto público de los municipios de Aguascalientes son los Gastos Administrativos que siguen una tendencia muy similar a los Egresos Brutos y la Obra Pública y Fomento que muestra una clara contracción a partir de 1990, ampliando la brecha entre estos dos conceptos. Lo anterior indica que los recursos públicos fueron destinados fundamentalmente al gasto corriente y no se favoreció el gasto orientado a la inversión pública como hubiera sido deseable por todas sus bondades en el soporte de las actividades económicas y de bienestar social que esta tiene.

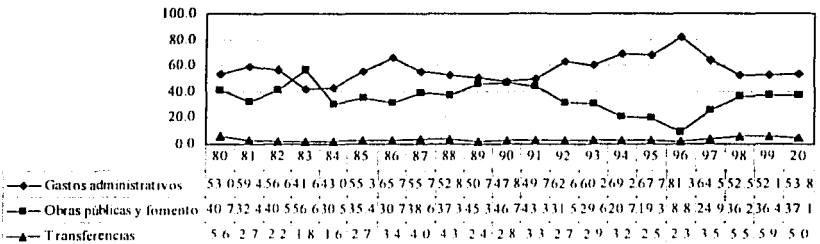
Gráfica VI-22
Egresos de los municipios de Ags 1980-2000
(Miles de pesos constantes 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

Si observamos en la gráfica VI-23 la proporción del gasto público que corresponde a cada concepto podremos constatar una situación equivalente a la anterior. Es decir, que adicionalmente a su tendencia a incrementarse, los gastos administrativos llegaron a representar en 1996 más del 80% del presupuesto total para ese año y solamente cerca del 9% fueron asignados a la Inversión Pública que sumados representó cerca del 90% de todos los recursos que manejaron en ese año los 11 municipios. No obstante esta situación extrema en este año, en donde la brecha entre los dos tipos de gasto fue la más amplia del período, a partir de 1997 se nota una tendencia más favorable.

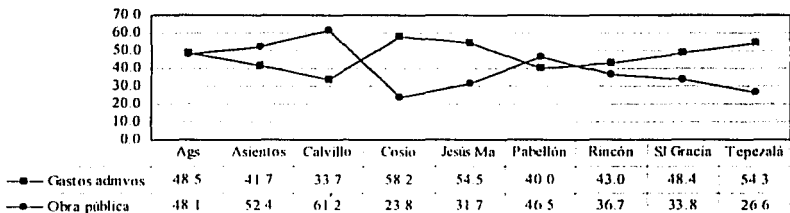
Gráfica VI-23
Principales Egresos de los Municipios de Ags 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Fuerzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

En particular, si se toma como referencia el año de 1990 en el cual, en promedio estatal, prácticamente se utilizó la misma proporción de recursos para cubrir los gastos administrativos y los gastos de obra pública y fomento, se puede observar en la gráfica VI-24 que los municipios que no favorecieron de igual forma la inversión en sus comunidades fueron los siguientes: tres de los municipios con menor infraestructura como son Cosío con un porcentaje muy bajo de alrededor del 24% y Tepezalá con 26.5% y San José de Gracia con alrededor del 34% dedicado a la Obra Pública. También destacan municipios más importantes como Jesús María y Rincón de Romos con 32 y 37% respectivamente. En consecuencia, estos mismos municipios tendieron a orientar mayores recursos a cubrir sus gastos administrativos.

Gráfica VI-24
Gastos administrativos y Obra pública municipal 1990
(Estructura porcentual)

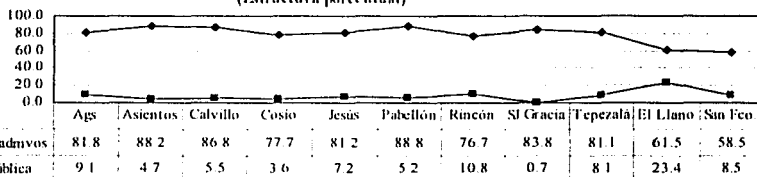


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Fuerzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

pública cayó en la gran mayoría de los municipios a niveles menores al 10%, solamente dos municipios: Rincón de Romos con 11% y el Llano con 23.4% pudieron superar este rango (ver gráfica VI-25).

Gráfica VI-25
Gastos Administrativos y Obra pública municipal 1996
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Ensayos públicos estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

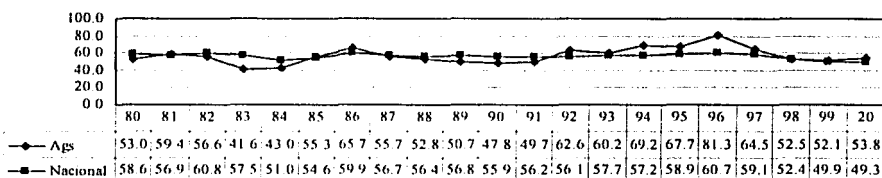
Con respecto a los demás rubros que conforman los egresos brutos municipales como la deuda pública el municipio que más destina recursos a este renglón es el de Aguascalientes que en 1995 representó el 9% de su gasto total. En el caso de los municipios restantes en algunos casos hacen una importante erogación única que les permite en los años subsecuentes no tener endeudamiento alguno. Las transferencias es un rubro todavía menos importante que el anterior.

Comparativo entre los ingresos municipales del país y los egresos municipales del estado de Aguascalientes

Como se puede observar en la gráfica VI-26, los gastos administrativos de los municipios del estado de Aguascalientes representaron una proporción menor de sus egresos brutos con respecto a los municipios del país hasta el año de 1992 ya que incrementaron este rubro por arriba del 60% hasta rebasar el 80% en 1996.

Sin embargo la tendencia en los siguientes años es a igualarse con la nacional, no obstante en los dos casos la proporción de egresos que el conjunto de municipios del país, incluyendo los de Aguascalientes es elevado.

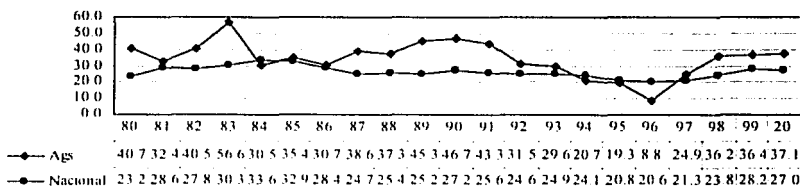
Gráfica VI-26
Gastos administrativos municipios del país y de Ags 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Fuerzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadística económica del INEGI para 1997-2000

Dada la comparación anterior, en la que los municipios de Aguascalientes mantienen una tendencia por arriba de los municipios del resto del país en Gastos Administrativos, se esperaría que destinaran una proporción menor de sus egresos brutos a la obra pública y el fomento. Sin embargo, como se puede apreciar en la gráfica VI-27, los municipios de Aguascalientes en gran parte del periodo duplican el gasto que el resto de los municipios aplican a este rubro.

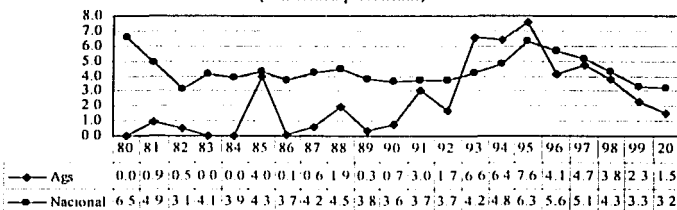
Gráfica VI-27
Obra pública y fomento de los municipios de Ags y del País 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Fuerzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997; información de la Dirección de Estadística Económica del INEGI para 1997-2000

El renglón de la Deuda Pública, quizá explica en parte el hecho anterior ya que en el caso de los municipios del país destinan alrededor del 4% en el transcurso del periodo y los municipios de Aguascalientes solo en los años 1993, 1994 y 1995 superan el resto de los municipios del país. Se puede interpretar, entonces, que parte de estos recursos que no se orientan a la deuda se asignen a la obra pública y el fomento de las comunidades (ver gráfica VI-28).

Gráfica VI-28
Egresos por deuda municipios de Ags y resto del país 1980-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI para 1997-2000.

CAPITULO VII:

7.1.- HACIA UN SISTEMA DE COORDINACIÓN HACENDARIA CON AUTONOMIA FINANCIERA Y RESPONSABILIDAD FISCAL

Las preocupaciones centrales de la coordinación impositiva en México registradas en su extensa historia que supera los cinco siglos, se centran en aspectos aún no resueltos debido principalmente a su elevado grado de complejidad. Destaca por ejemplo, la preocupación por elegir gravámenes más equitativos y promotores del desarrollo económico de las regiones más atrasadas del país. Se busca diseñar un sistema fiscal sencillo de administrar que no implique elevados costos burocráticos y fomente el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Sin embargo, con la adopción del gobierno federal regido por la Constitución de 1824, se suma un nuevo problema relacionado con la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas por el texto Constitucional a cada uno de los ámbitos de gobierno que integran de Federación. En un primer momento, cada estado estableció sus propios impuestos que consideró convenientes para cubrir sus requerimientos financieros. Sin embargo, con el tiempo, ello provocó que un mismo bien o servicio estuviera gravado por la federación, el propio estado y hasta por el municipio en donde se llevaba a cabo la actividad económica. Frente a este problema, que se convirtió en un claro obstáculo para desarrollo económico del país, fue necesario iniciar un proceso de negociación para delimitar la exclusividad de algunos de los impuestos más importantes y diseñar un esquema de coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno y avanzar así hacia un sistema fiscal armonizado.

En esta etapa de redefinición se transitó de una situación en la que el gobierno federal cubría su déficit mediante las aportaciones de las entidades federativas, las cuales contaban con sus propias fuentes de ingresos, a otra en la cual la federación se fue apropiando de las fuentes impositivas más importantes de los estados. Las prohibiciones consignadas en la misma Constitución, en los Convenios de Coordinación, Adhesión y Colaboración Administrativa contribuyeron en gran medida con el fortalecimiento de las tendencias centralizadoras presentes en el federalismo fiscal mexicano y con la creciente subordinación o dependencia financiera de estados y municipios, los cuales

fueron descuidando cada vez más sus fuentes de ingresos propios por considerarlas poco significativas.

En este contexto, sustentado y analizado en los capítulos anteriores, se ubica el objetivo central de este trabajo de investigación el cual está orientado a contrarrestar algunas de las deficiencias estructurales más importantes del federalismo fiscal mexicano, que se agudizaron con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implementado a partir del año 1980. Con este propósito se considera la conveniencia de ir construyendo un *Sistema de Coordinación Hacendaria* entre los tres ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal mexicano, mediante el cual se puedan enfrentar adecuadamente por lo menos dos problemas fundamentales: la *dependencia financiera* que padecen las haciendas de los estados y municipios respecto de la federación y su falta de *corresponsabilidad fiscal* o desinterés por incrementar sus ingresos propios. La Coordinación Hacendaria, a diferencia de la fiscal, incorpora los tres elementos básicos de toda hacienda pública: ingresos, gastos y deuda, debido a la estrecha relación con la que operan en la práctica, y a sus efectos recíprocos.

7.1.- El Diagnóstico

Diagnósticos recientes realizados por investigadores prestigiados tanto de instituciones nacionales como internacionales, coinciden en señalar que el federalismo fiscal mexicano presenta signos de agotamiento que implican cambios profundos si se quiere avanzar hacia un nuevo esquema que combine las ventajas de la centralización con aquellas de su contraparte la descentralización, como se señala en la teoría reseñada en los apartados anteriores.

Algunos de estos rasgos característicos del federalismo fiscal en México tienen qué ver con los siguientes aspectos:

a) Un alto grado de centralización fiscal

A pesar de que se reconoce que el proceso asimétrico de la descentralización fiscal en México ha favorecido más al gasto público y profundizado la centralización del ingreso, de acuerdo al Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2000, el 71.2% del gasto público correspondió al gobierno federal, el 23.7% a los estados y

solamente el 5.1% a los municipios¹⁸⁹. De ahí que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha transformado en un esquema de subordinación de los ámbitos de gobierno estatal y municipal al poder central, provocando con ello importantes desequilibrios regionales en el país debido a la grave carencia de recursos financieros en éstos ámbitos de gobierno. Así lo muestran los desbalances fiscales de la mayor parte de las entidades federativas, profundizando todavía más su dependencia financiera.

b) La vulnerabilidad de las finanzas públicas de México

Su debilidad radica en dos aspectos fundamentales: por un lado su bajo nivel de recaudación que lo ubica por debajo de países con un nivel de desarrollo similar o menor como Argentina y Colombia¹⁹⁰ sumado a una fuerte dependencia de los ingresos petroleros que en el año 2000 representaron el 35% del presupuesto total del gobierno federal¹⁹¹. Esta vulnerabilidad se transmite a las entidades federativas a través del diseño de presupuestos procíclicos, debido a su alto grado de dependencia financiera respecto a la federación ya que en algunos casos las participaciones federales han llegado a representar hasta el 90% de los ingresos de algunas entidades federativas.

c) Centralización de los impuestos más dinámicos.

La recaudación centralizada por parte del gobierno federal de aquellos impuestos que por su movilidad podrían representar importantes deficiencias si se dejan en manos de los gobiernos subnacionales o locales (como lo afirma la teoría), es uno de los argumentos más decisivos que justifican la apropiación de los impuestos más dinámicos por parte del nivel central. Entre los gravámenes antes señalados destacan el Impuesto sobre la Renta de Personas Física y Morales (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre Producción y Servicios (IEPS) que en conjunto representaron en el 2001 el 90% de la recaudación tributaria total¹⁹².

¹⁸⁹ Datos tomados de Rowland A. Carré G. Federalismo y Federalismo Fiscal en México: una introducción. Documento de trabajo Nu. 94, CIDE, México 2001 p. 21

¹⁹⁰ La recaudación promedio como porcentaje del PIB en el periodo 1994-1996 fue la siguiente: México (10%), Argentina (17%) y Colombia (27%). Ver Elzondo Mayer-S. Carlos. La Fragilidad Tributaria del Estado Mexicano: una Explicación Política. Revista el Mercado de Valores, México, Julio 1999 p.18-29

¹⁹¹ PEMEX aporta al presupuesto federal más del total de lo que se recauda por concepto de IVA.

d) Ineficiente infraestructura administrativa municipal y estatal

Sin duda, uno de los aspectos que ha justificado el centralismo del gobierno federal es la falta de capacidad administrativa de los gobiernos estatales y municipales para hacerse cargo de los programas que actualmente define y opera la federación.

De los más de 2,400 municipios que existen en México sólo del 25 al 40% cubren satisfactoriamente con los indicadores que comúnmente se requieren para lograr un nivel de eficiencia aceptable: tener una unidad de programación del presupuesto, una agencia de evaluación e información de cuentas procesada en computadora, contar con un código administrativo interno y utilizarlo, así como reglamentos para el catastro y recaudar más de la mitad de sus propios recursos¹⁹³. Sin embargo, la gran variedad de capacidades administrativas combinadas con niveles distintos de pobreza del conjunto de los municipios no se refleja en los diseños de las políticas descentralizadoras implementadas en el país.

e) Descentralización y responsabilidad fiscal

La dependencia tributaria de los gobiernos locales se refleja en una elevada carga de transferencias dentro de los ingresos federales y una limitada recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales.

En este sentido, se señala que los incrementos de las participaciones y las transferencias a los municipios pueden funcionar como un desincentivo para mejorar la recaudación municipal ya que sin importar los esfuerzos propios, se cuenta con el apoyo de la federación o de los estados para cubrir desde obras de infraestructura hasta rescates financieros¹⁹⁴.

¹⁹² De acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001, de este 90% equivalente a 594,657 8 millones de pesos, el ISR tuvo una participación de alrededor del 41%, el IVA con cerca del 31% y el IEPS representó el 18%

¹⁹³ Giugale Marcelo M.- Webb, Steven B. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico.* The World Bank, Washington, D C 2000. p. 48

¹⁹⁴ Guerrero, Juan Pablo A. De las condiciones para el mejoramiento de la Hacienda Municipal. División de Administración Pública. CIDE, México, 1996 p 2

El proceso de descentralización fiscal, sobre todo en el caso de los municipios urbanos, muestra la falta de incentivos y de infraestructura en materia de modernización catastral y recursos humanos capacitados, para hacer efectivas las nuevas potestades tributarias otorgadas a los municipios con la reforma del artículo 115 constitucional en el año de 1983. En los municipios rurales los requerimientos de recursos humanos capacitados, de recursos financieros y administrativos son todavía mayores.

Los resultados no han sido los esperados ya que la recaudación sigue representando una pequeña proporción de los ingresos tanto estatales como municipales. En 1996 la estructura de los ingresos tributarios por ámbito de gobierno mostraron que el 95.7% correspondió al gobierno federal, el 2.8% a los estados (incluyendo al D.F.) y solamente el 1.5% al conjunto de los municipios del país¹⁹⁵.

f) Falta de transparencia de las transferencias o aportaciones federales

Aunque actualmente las reglas para asignar los recursos son más claras y transparentes, subsisten algunos problemas de desigualdad, retraso en la transferencia de estos recursos, combinados con problemas de falta de capacidad administrativa por parte de algunos gobiernos estatales y municipales. Es ilustrativo el proceso descentralizador de la educación iniciado en 1992 que benefició a estados como Oaxaca y el Distrito Federal, que no destinaban recursos de su presupuesto a este renglón en contraste con estados como Baja California y Chihuahua que asignaba cerca de la mitad de su presupuesto al apoyo de esta actividad¹⁹⁶. Por lo que algunos estudios¹⁹⁷ concluyen que los aspectos políticos parecen haber jugado un papel importante en la asignación del gasto entre entidades.

¹⁹⁵ Datos tomados de Rowland A. -Caure G. Federalismo... op. cit. p. 18

¹⁹⁶ Estas ideas sobre la falta de transparencia del gasto público, se exponen ampliamente en Sampere Jaime, y Sobarzo Horacio (Compiladores) El Federalismo Fiscal en México. El Colegio de México. México 1998. pp. 31 y 32; Sampere Jaime y Sobarzo Horacio Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en México, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 5, mayo 1999 pp.436 y 437

¹⁹⁷ Una revisión más amplia de esta problemática se puede consultar en Díaz Cayeros, Alberto. Desarrollo Económico e Inequidad Regional hacia un Nuevo Pacto Federal en México. CIDAC-Miguel Angel Porriña, México, 1995. pp. 113-117

g) Aguascalientes no es un caso aislado.

De acuerdo al diagnóstico realizado sobre el comportamiento de las finanzas públicas del estado de Aguascalientes, se confirma la tendencia nacional de una recaudación casi nula, alrededor del 1% de los ingresos totales de la entidad. En el año 2000 los ingresos propios de la entidad representaron solamente el 5% de los ingresos totales en contraste con las participaciones federales y las transferencias que alcanzaron el 93% del presupuesto estatal. Así mismo, la centralización del gasto público se refleja en la proporción cada vez mayor de los recursos condicionados que administra el gobierno estatal, cerca de la mitad del total del presupuesto en los últimos tres años del periodo considerado.

h) Los municipios del Estado de Aguascalientes confirman las tendencias nacionales.

En el ámbito municipal es todavía más evidente esta problemática, ya que el promedio de recaudación de los once municipios, escasamente superó el 10% en los últimos cinco años. Sin embargo, los municipios que tuvieron una mayor recaudación después del municipio de la capital fueron solamente dos con proporciones entre 3 y 5%, los nueve municipios restantes se ubicaron entre 0 y 2%. Se comparte la tendencia nacional en el sentido de que la reforma de 1983 al Artículo 115 Constitucional solamente se reflejó en los municipios urbanos grandes los cuales lograron avances significativos en el cobro del impuesto predial. En materia de gasto a partir de 1992 se incrementó a 62.6% la proporción destinada a cubrir los gastos administrativos en contraste con un 31.5% destinado a gastos de inversión.

7.2.- Marco general de la propuesta

7.2.1. Antecedentes de la coordinación impositiva en México

Algunos aspectos de la coordinación fiscal en México señalados en el capítulo II muestran que el manejo centralizado de los impuestos, desde la etapa precolombina hasta la primera Constitución federal en 1824, dio como resultado un sistema fiscal costoso, burocrático, duplicado, con alta evasión, e inequitativo, que se convirtió en un serio obstáculo para el desarrollo económico del país, ya que implicó una sensible baja en la recaudación y con ello una hacienda pública nacional en constante bancarrota.

Este escenario se complica todavía más cuando se adopta como forma de gobierno el sistema federal, ya que además de redefinir el tipo de impuestos rentables y equitativos, había que definir las fuentes de recursos propias de cada ámbito de gobierno y establecer una coordinación que permitiera armonizar el esquema fiscal heredado.

Uno de los principales obstáculos fue precisamente esta carencia de precisión de atribuciones en el acta constitutiva de esta nueva forma de gobierno que se iniciaba, dejando abierta la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados. Esta situación prevaleció incluso en las Constituciones de 1857 y 1917. De ahí que el primer intento de delimitación se iniciara con las llamadas "Leyes de Clasificación de Rentas de 1824, 1846, 1847, 1857 y 1868".

La primera Ley contenía una lista de fuentes tributarias que correspondían exclusivamente a la federación, dejando a los estados aquellas no asignadas expresamente ámbito federal. Entre las rentas más importantes definidas como exclusivas del gobierno central destacan las siguientes¹⁹⁸: Derechos al comercio exterior (importaciones y exportaciones), Derechos de internación de los efectos extranjeros, tabaco, pólvora, correos, lotería nacional, salinas, fincas rústicas y urbanas de la federación y el Contingente de los estados. Cabe señalar que los ingresos que obtenía el gobierno federal a través de estas fuentes no eran suficientes para cubrir sus requerimientos financieros por lo que se establecía anualmente un monto llamado "Contingente" que debían aportar los estados de acuerdo a su riqueza y población, para financiar el déficit federal. Sin embargo, en la Ley de 1857 tomó la forma de recargo sobre gran parte de los impuestos locales el cual era fijado por la federación y recaudado por los estados. En 1861 se le llamó "contribución federal" manteniendo el mismo concepto anterior¹⁹⁹.

A medida que la lista de fuentes tributarias exclusivas de la federación y las prohibiciones a los estados se fue ampliando, las haciendas estatales y municipales pasaron a depender del gobierno central. A consecuencia de ello, el contingente tuvo que ser eliminado. Este proceso de apropiación de las fuentes tributarias más importantes se consolidó con las resoluciones tomadas en las tres Convenciones Nacionales Fiscales 1925, 1933 y 1947. Como resultado de la primera Convención se aprueba la Ley Federal del Impuesto

¹⁹⁸ La evolución de la distribución de fuentes tributarias en las Leyes Clasificadoras de Rentas de la Federación y Estados se puede consultar en Ortiz R. Miguel. Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997, INDETEC, Guadalupe, Jalisco 1998, pp. 13-20.

¹⁹⁹ Astudillo M. Marcela. El Federalismo. op. cit. pp. 68 y 85.

sobre Herencias y Legados en 1926 que le da origen a la coordinación entre gobiernos estatales con la federación mediante lo que se conoce actualmente como Sistema de Participaciones²⁰⁰, que consistía en otorgar a las entidades federativas parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares²⁰¹. Con ello cambió el objetivo de la delimitación de las fuentes tributarias a la armonización del sistema fiscal nacional mediante una coordinación entre ámbitos de gobierno cuya columna vertebral sería precisamente el Sistema de Participaciones.

Con la reforma Constitucional de 1934 se estableció la obligatoriedad de la federación de otorgar Participaciones a los estados y a los municipios (Art. 73, fracción X) y en 1953 con la Ley de Coordinación Fiscal se llevó a cabo el primer intento de armonizar los sistemas tributarios federal y estatales en el cual destaca la eliminación de las alcabalas, aduanas o garitas locales o bien cualquier otro tipo de procedimiento que implicara un obstáculo a la libre circulación de mercancías y personas entre las entidades federativas. Otro elemento que contribuyó a la armonización de los sistemas fiscales fue, a petición de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la creación de un solo impuesto general uniforme sobre las ventas y otras operaciones mercantiles, el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que en 1948 sustituyó el Impuesto al Timbre, con una tasa federal del 1.8% y unas tasas adicionales locales para los Estados Coordinados en el impuesto del 1.2% y a partir de 1970 una tasa adicional del 10% para los artículos de lujo. A partir de 1972 se estableció una Tasa General del ISIM del 4% de la cual el 55% de la recaudación correspondía a la Federación y el 45% de lo recaudado en su territorio para los Estados. La coordinación entre estados y municipios con la federación en materia del ISIM comprende los siguientes aspectos:²⁰²

- “La unificación de los criterios de tributación en el comercio y la industria.
- La abrogación de leyes locales que gravaran el comercio y a industria.

²⁰⁰ La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 1º. De Enero de 1949 contiene la siguiente definición: “las participaciones son las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, así como los montos que la Federación tuviera derecho a percibir en el rendimiento de los impuestos de carácter local” (Art. 2)

²⁰¹ Astudillo Moya, Marcela El Federalismo... op. cit. p. 107

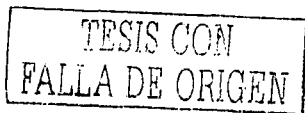
²⁰² En esta primera etapa de coordinación, hasta 1957 solamente se habían coordinado quince Estados de la República y en 1970 aún existían catorce entidades federativas sin coordinarse. Ver Ortiz R. Miguel. Evolución... op. cit. pp. 33-37 y 40

- El resarcimiento de la pérdida económica a los Estados, por la abrogación de leyes locales que gravaran la industria y el comercio, a través del otorgamiento de participaciones, equivalentes al 45% de la recaudación del ISIM obtenida en su jurisdicción, con el mismo porcentaje aplicado sobre las multas y los recargos.
- La delegación por parte de la SHCP de algunas funciones operativas de administración, recibiendo como contraparte a tales acciones el 4% de la recaudación neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles para gastos de administración, los recargos y las multas obtenidas en su territorio.”

De acuerdo a este mismo autor, en el periodo 1973-1979 se dio la llamada “coordinación general” debido a que en este periodo todos los estados se coordinaron con la federación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Además se suscriben convenios de coordinación en otros impuestos como los siguientes: Impuesto sobre la Renta de Causantes Menores, Intermedios y Sujetos a Bases Especiales de Tributación, Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Automóviles y Camiones, Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas, Impuestos Especiales (Explotación forestal, Fomento a la Minería, Venta de Gasolina, Sal, Aguamiel, Aguas Envasadas y Refrescos, entre otros). A cambio los estados y los municipios recibían una participación sobre los impuestos recaudados, la cual se determinaba en cada caso mediante el convenio respectivo. De esta forma se fue logrando una mayor uniformidad en la aplicación de los impuestos, aunque con ello se establecían las bases de la subordinación de los estados a la federación mediante una fuerte dependencia financiera. No obstante que en 1979 las participaciones representaban solamente el 12% de la recaudación tributaria federal, el 25% de los ingresos totales de los estados y el 16% en el caso de los municipios.²⁰³

Ciertamente aunque fue un avance importante en términos de coordinación y armonización tributaria, todavía se daba la doble tributación debido a la concurrencia de impositiva, la multiplicidad de tasas aplicadas a cada impuesto hacían que el pago de las participaciones se hiciera de manera extemporánea y en algunos casos con errores de cálculo.

²⁰³ Ver Ortiz R. Miguel. Evolución...op. cit. p. 75



Una nueva etapa de coordinación fiscal nacional, se inauguró con la modernización del sistema fiscal mexicano mediante la sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, por el Impuesto al Valor Agregado que presentaba más ventajas en el combate a la doble tributación y en términos de eficiencia administrativa debido a los bajos costos de recaudación. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entra en vigor el primero de enero de 1980 incorpora el Sistema de Participaciones Federales en la Ley de Coordinación Fiscal de la misma fecha, en la cual se establecen sus características de constitución y funcionamiento tomando como referencia central la Ley del Impuesto al Valor Agregado. El sistema de Participaciones se integra por tres Fondos: El Fondo General de Participaciones, El Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal aunque este último entró en vigencia a partir de 1981. De los tres, el más importante es el primero.

Es importante destacar, en primer término la forma en que se determinan los recursos del Fondo General de Participaciones, que posteriormente se distribuyen a las entidades federativas y en segundo lugar, las diversas variaciones o ponderaciones que ha tenido la fórmula a través de la cual se ha llevado a cabo tal distribución durante este periodo que rebasa ya los 20 años.

7.2.2. Las Transferencias condicionadas (Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales)

Estos recursos que transfiere la federación a las haciendas públicas de estados y municipios condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal Federal en su capítulo V. A partir de 1998, se crea el Ramo 33 que integra 7 Fondos²⁰⁴ o líneas presupuestales que corresponden a programas específicos de inversión o gasto del gobierno federal orientados a corregir desequilibrios regionales (combate a la pobreza) y de apoyar las políticas nacionales de la descentralización del gasto en educación y salud. Con la creación del Ramo 33 se dio un paso importante, según explicó en su momento el gobierno federal, en la reducción del alto grado de discrecionalidad e incertidumbre que imperaba en la administración de estos programas federales. Además de integrar y distribuir algunos de estos fondos con criterios más transparentes, su distribución se hace ahora a través de

²⁰⁴ En 1998 se creó el Ramo 33 integrado inicialmente con tres fondos: Educación, Salud y una parte de los recursos del Ramo 26. La Cámara de Diputados adicionó el Fondo IV para el Fortalecimiento Municipal y en 1999 se crearon dos nuevos Fondos: la educación para adultos y el de Seguridad Pública.

fórmulas que dan una mayor certidumbre a estados y municipios, acerca del monto de recursos que les corresponde anualmente.

En el anexo 10 se presenta un resumen de los recursos con los que se integran estos Fondos de Aportaciones Federales en el caso particular del Estado de Aguascalientes.

Como se puede observar en el anexo anterior, el Ramo 33 no es sinónimo de descentralización del gasto social ya que se integra por diverso Fondos que responden a políticas de federalización, desconcentración o descentralización del gasto público federal, combinando diferentes grados de avance. Sin duda la institucionalización de estos conceptos de gasto social es un paso importante en términos de una mayor transparencia y certidumbre sobre todo para el ámbito municipal que es el más beneficiado. No obstante desde su puesta en marcha se han señalado algunas limitaciones en el siguiente sentido:

a).-Entre 1994 y 1997 los recursos del Ramo 26 orientado a combatir la pobreza disminuyeron 34% en términos reales. Y como porcentaje del PIB este mismo ramo bajó de 0.7% a 0.4% en el mismo periodo²⁰⁵. Este es un primer indicador de que la federación está dejando cada vez más esta problemática con cargo a los presupuestos estatales.

b).- En el caso del estado de Aguascalientes, si se descuentan los dos primeros fondos orientados a cubrir la nómina de los servicios de salud y educación transferidos a la entidad, restaría escasamente un 19% del Ramo 33 para cubrir objetivos de política social, como se muestra en el cuadro anterior.

c).-La administración estatal de estos recursos transferidos por el gobierno central no implica necesariamente un avance en la descentralización del gasto, sobre todo si se toma en cuenta que tanto la definición de los mecanismos para integración, como su distribución y las normas de operación y evaluación lo hace la federación con una ingerencia poco significativa por parte de estados y municipios.

Estas limitaciones reflejan más bien un alto grado de centralización de estas transferencias que aunque es explicable por ser condicionadas, se pudieran flexibilizar y tener una adecuación mayor a los requerimientos de las

²⁰⁵ Datos de Libra M. Armando Distribución de Recursos del Ramo 33: evaluación y alternativas. Un enfoque político, social y técnico. En Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios. El Economista Mexicano No. 2, México 1999 p. 108

entidades federativas y municipios para lograr una incidencia mayor en la corrección de los desequilibrios regionales.

7.2.3. Incentivos por colaboración administrativa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se debe fundamentalmente a la colaboración de las entidades federativas mediante la suspensión de aquellos impuestos locales convenidos con la federación a cambio de las Participaciones Federales recibidas, con la finalidad de lograr un sistema tributario armónico. Sin embargo, ello no sería posible sin la colaboración administrativa de estados y municipios en la recaudación de los impuestos federales. A cambio de ello, y para incentivar su participación en esta tarea recaudatoria, la federación ha venido ampliando tanto los porcentajes como los conceptos de la recaudación que las entidades federativas retienen en su territorio. En los primeros años de vigencia del SNCF se les dejaba a los estados los ingresos correspondientes a las multas y recargos, hasta llegar a incorporar el 100% de algunos impuestos federales. A continuación (Cuadro VII-1) se señalan algunos de los incentivos más representativos para el estado de Aguascalientes y sus municipios:

CUADRO VII-1 PRINCIPALES INCENTIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL		
Concepto	Estado de Ags.	Municipios del Estado de Ags.
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	100%	20%
Impuesto sobre automóviles nuevos	100%	20%
IEPS: Cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.	20%	20%
Tabacos labrados	8%	
Pequeños contribuyentes	10%	75%
Reserva de contingencia	100%	20%
Fuente: Federal Art. 3º. A y Ley de Fuente: Ley de Coordinación Fiscal Coordinación Fiscal del Estado de Ags. Cap.II Art. 3		

Estos incentivos, aunque son ingresos complementarios constituyen una fuente importante de ingresos ya que en el año 2000 la recaudación en el Estado de Aguascalientes del Impuesto sobre Automóviles Nuevos fue de 49.2 millones de pesos, el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículo de 97.2 millones de pesos y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) fue de 39.4 millones de pesos.

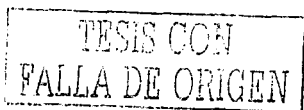
7.2.4. Los ingresos tributarios de México

Desde la perspectiva de su tratamiento estadístico, los ingresos del sector público se agrupan en dos grandes categorías: los ingresos tributarios y los no tributarios. Los primeros se refieren a los impuestos que de acuerdo a las leyes correspondientes los gobiernos están facultados a recaudar. En cambio los segundos se obtienen como resultado de prestaciones de servicios públicos, explotación de bienes de dominio público o bien de multas y recargos, así como los señalados en la Ley de Ingresos²⁶⁶. Adicionalmente, los ingresos tributarios así definidos, pueden ser clasificados de acuerdo a las normas administrativas para su recaudación como *impuesto directos o indirectos*. Los primeros se caracterizan por suprimir a cualquier intermediario entre el pagador y el fisco. Pertenecen a este grupo el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas y de las Empresas, las Contribuciones a la Seguridad Social, los Impuestos sobre la Nómina y los Impuestos sobre la Propiedad y el Patrimonio, entre otros. Son indirectos aquellos que no gravan al verdadero contribuyente ya que éste lo traslada al pagador del impuesto²⁶⁷. Entre los más representativos de este grupo, están el Impuesto al Valor Agregado, los Impuestos a las Ventas, los Impuestos Especiales al Consumo de algunos bienes, y los Impuestos al Comercio Internacional. Sin embargo, el propósito de este apartado no es hacer una revisión de toda la estructura impositiva del país, sino presentar una reseña muy esquemática de los dos impuestos más dinámicos del sistema recaudatorio mexicano: el ISR y el IVA.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), existe una marcada preferencia de los gobiernos latinoamericanos a usar como fuente de financiamiento para sus actividades los impuestos indirectos debido a la fuerte resistencia de los contribuyentes al pago de los

²⁶⁶ INEGI. El Ingreso y el Gasto Público en México (Glosario). México, 2000.

²⁶⁷ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas (Los Impuestos). Editorial Porrúa, México, 1998. p. 269. Para una consulta más amplia sobre las características de los impuestos en términos de su progresividad o regresividad, así como una taxonomía más completa, se puede consultar Allan M. Charles. La Teoría de la tributación. Alianza Editorial. Madrid, 1974. Cap. I y II.



impuestos sobre la renta personal y las múltiples excepciones, descuentos y deducciones para las empresas que reduce la recaudación. Este mismo organismo señala que a partir de la década de los ochenta y de manera más marcada en los noventa la gran mayoría de los países latinoamericanos llegaron a recaudar hasta el 80% de sus ingresos tributarios a través de los impuestos indirectos. Los países, entre los que figura México, con un mejor balance alcanzaron una proporción del 60%, en contraste con el promedio de la OCDE en donde los ingresos indirectos representaron solamente el 34% del total de sus ingresos tributarios.²⁰⁸

El primer riesgo de esta tendencia es la disminución de los impuestos indirectos que registraron la mayoría de los países de la región con motivo de la apertura comercial o liberalización de sus economías. Se suma a lo anterior, la preocupación por el abandono de la imposición directa que tiene un fuerte potencial en el mejoramiento de la distribución del ingreso, la equidad horizontal y vertical.

El Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Es un gravamen sobre el ingreso de las personas físicas y morales denominado *renta*²⁰⁹ debido a que se obtiene de la combinación del trabajo y el capital como resultado de la actividad económica. Su antecedente más remoto es la Ley del 20 de Julio de 1921 que estableció el llamado Impuesto del Centenario. De las múltiples reglamentaciones posteriores destaca la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1964 que estuvo en vigencia hasta 1980, año en que inició una de las reformas más importantes de la estructura del sistema tributario mexicano, debido a la adopción del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Desde la década de los setenta se propone ampliar la base impositiva del ISR mediante la eliminación de tratamientos especiales para lograr así una mayor equidad, disminuir la evasión y los fraudes fiscales, así como promover una mejor asignación de los recursos, sobre todo en lo que se refiere a los incentivos de las pequeñas empresas para invertir en sectores prioritarios como los bienes de capital y de esta forma lograr un crecimiento regional más equilibrado. Fue hasta la década de los ochenta en la que se registraron

²⁰⁸ CEPAL. El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998. pp. 68 y 71

²⁰⁹ La discusión sobre el concepto de Renta o el tipo de ingreso que debe ser gravado es muy amplia como lo reflejan las leyes posteriores a la de Julio de 1921, sin embargo no ha sido privativo de México. Ver Stiglitz E. Joseph. La Economía del Sector Público. 2ª. Edición. Antoni Bosh editor, Barcelona. 1997. pp. 567-596

avances importantes en la ampliación de la base tributaria a la agricultura, derechos de autor, construcción, periodismo, ingresos por rentas y transporte de carga. La estructura impositiva fue más uniforme y la tasa más alta pasó de 56 a 35 % para personas físicas y de 50 a 35 para empresas. Se dio también la posibilidad de realizar mayores deducciones personales con la finalidad de lograr una participación más equitativa de la carga tributaria²¹⁰. Adicionalmente a partir de 1993 se estableció una bonificación fiscal al salario para los trabajadores de menores ingresos, recibida en efectivo y acreditada por el empleador contra cualquier impuesto federal a su cargo. Este subsidio se reduce conforme el ingreso total se incrementa y la proporción exenta del ingreso es más grande²¹¹. Así también, destaca el peso de este impuesto en el total de los ingresos tributarios del sector público que para el 2004 se espera rebase el 44% en contraste con los ingresos por concepto de IVA de cerca del 28%.²¹²

El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Es un impuesto que grava solamente el valor que se le va añadiendo al producto o servicio en cada una de las etapas de su elaboración. De acuerdo a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se aplica a las personas físicas y morales que en el territorio mexicano realicen los actos o actividades siguientes: Enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios²¹³. Este impuesto aparentemente grava al industrial y al comerciante, sin embargo, dada la obligación tanto de las personas físicas como morales de transferirlo, finalmente el que paga es el consumidor. Esta Ley fue publicada el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978 y entró en vigencia el 1º. De enero de 1980 en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles vigente desde el 1º. de enero de 1948, representativo del sistema llamado de imposición múltiple o "a cascade" que grava la mercancía en cada una de las etapas de su negociación tanto a través del ciclo industrial como del comercial. Este tipo de impuestos se considera inconveniente ya que es desigual porque grava con una misma tasa a productos con un diferente

²¹⁰ Datos tomados de Gil Díaz Francisco. La Prolongada Reforma Fiscal en México. En Gaceta de Economía No. 9, año 5. ITAM, México, 2000 p. 54

²¹¹ la evolución de las tasas del ISR para empresas y personas físicas, se puede consultar en Chávez A. Presa Jorge-Budebo, Mario Gabriel Logros y retos de Finanzas Públicas en México. ONU-CEPAL. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, 2000 p. 19

²¹² Ver H. Congreso de la Unión. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. p. 1

²¹³ H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Cap. I: Disposiciones Generales art. 1



número de etapas en su transacción y un obstáculo para las importaciones y exportaciones creándose así serias distorsiones en la economía de un país²¹⁴. Desde esta perspectiva se considera una decisión afortunada para el Sistema Tributario Mexicano la incorporación del IVA, siguiendo la tendencia latinoamericana que inició con Brasil y Uruguay en los años sesenta. Actualmente es el impuesto que se ha difundido con mayor rapidez en el mundo, particularmente en las últimas décadas.²¹⁵

En México, el IVA inició su operación, con una tasa general de 10%, del 6% en las franjas fronterizas y un número limitado de artículos y servicios exentos o con tasa de 0%. Sin embargo, a un año de su puesta en práctica se empezó a extender la tasa cero a un mayor número de alimentos, en 1983 se incrementó la tasa general de 10 al 15% y a 20% la tasa sobre el consumo suentario y una menor tasa de 6% a las medicinas y alimentos que seguían gravados²¹⁶. Cuando se introdujo el IVA, la responsabilidad de su administración recayó en las entidades federativas. Sin embargo, en 1990 dada su limitado esfuerzo que los estados realizaban en la fiscalización de este impuesto, el Gobierno Federal retomó de nueva cuenta la administración del IVA con lo que tuvo un crecimiento del 20.8% en términos reales²¹⁷. La recaudación por concepto de IVA ocupa el segundo lugar en importancia dentro de los ingresos tributarios del gobierno federal. La percepción generalizada acerca de la mayor regresividad de los impuestos indirectos respecto a los directos, sobre todo en los países en desarrollo en donde el nivel de ingreso de los consumidores es menor, ha sido uno de los motivos (desde la perspectiva del gobierno federal) por el que no se han podido eliminar las exenciones y tasas cero que le restan efectividad a la administración tributaria mexicana.²¹⁸

En la siguiente gráfica VII-1 se puede observar el importante dinamismo que ha tenido la recaudación estatal de estos dos impuestos federales, sobre todo a partir de la mitad de la década de los noventa, como consecuencia del incremento de las actividades económicas en la entidad. Debido a las características de estas últimas la recaudación por concepto del IVA fue

²¹⁴ Una revisión más amplia de estos conceptos se puede consultar Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas (Los Impuestos) Editorial Porrúa, México, 1998. pp. 482-489.

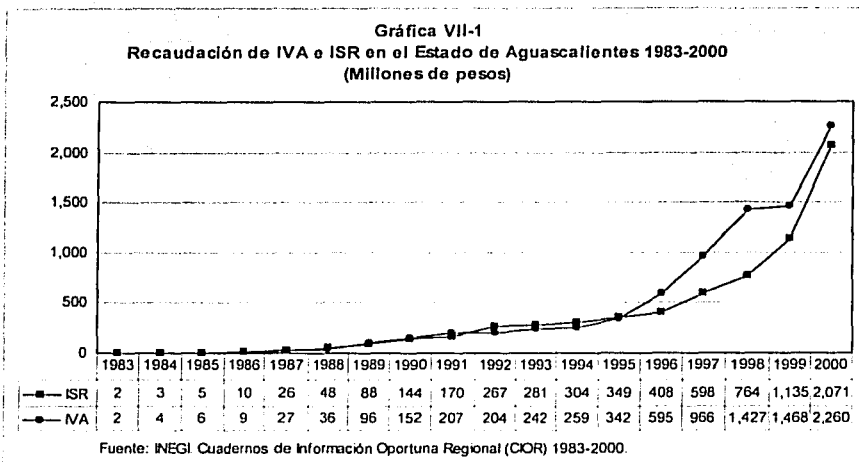
²¹⁵ Un recuento más específico se puede consultar en ONU-CEPAL. El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile 1998. p. 72.

²¹⁶ La exposición más amplia de los objetivos de la reforma tributaria respecto al IVA, así como las diversas tasas aplicadas, se puede consultar en el siguiente trabajo de donde fueron tomados estos datos. Gil Díaz Francisco. La Prolongada Reforma Fiscal en México. En Gaceta de Economía No. 9, año 5. ITAM, México, 2000. pp. 7-26.

²¹⁷ Chávez A. Presa Jorge-Budebo, Mario Gabriel. Logros y retos de Finanzas Públicas en México. ONU-CEPAL. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, 2000. p. 17.

²¹⁸ Ver conclusiones del actual Secretario de Hacienda y Crédito Público en Gil Díaz, Francisco. Las prolongadas... op. cit. p. 63.

mayor que la correspondiente al ISR sobre todo al final del periodo en contraste con lo que sucede a nivel nacional.



7.2.5. La calificación de las finanzas públicas

Los rescates financieros

La conveniencia de contar con una calificación del desempeño financiero de los estados y municipios está vinculada con la estrategia de los gobiernos centrales orientada a promover una mayor autonomía de las autoridades locales transfiriendo la responsabilidad de servicios altamente subsidiados como la educación y la salud. El federalismo fiscal en su versión centralista dio como resultado, sobre todo en América Latina, un acelerado crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales provocado principalmente por la creciente dependencia financiera de estos ámbitos de gobierno respecto de los recursos transferidos por el poder central. Sin embargo, también los esfuerzos de descentralización fiscal presionaron todavía más los escasos presupuestos de estos gobiernos ya que las nuevas responsabilidades no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siempre se acompañaron de los recursos necesarios para su cabal desempeño y en cambio sí aliviaron las finanzas del gobierno federal.²¹⁹

En México, los rescates financieros de 1995 fueron el resultado de una deuda que las entidades federativas fueron acumulando, debido en gran medida al acceso discrecional a créditos sobre todo con la banca comercial, sin más restricciones que las que marca la Constitución de 1917 respecto a deudas con bancos extranjeros y las impuestas por sus congresos locales de no financiar su déficit corriente con endeudamiento. La reestructuración y redocumentación en UDIS de su deuda dentro del Programa de Apoyo Crediticio a los Estado y Municipios, alivió sus problemas graves de liquidez²²⁰. Sin duda, el rescate aunque necesario por la incapacidad financiera de un gran número de estados y municipios del país y por sus riesgos para el sistema financiero en su conjunto, fue una señal equivocada del gobierno federal; ya que el endeudamiento tiende a crecer cuando los deudores y los acreedores consideran la posibilidad de ser rescatados ya que ningunos de los dos tiene incentivos para promover una evaluación de mercado sobre el riesgo de los créditos contratados.²²¹ De ahí la necesidad de establecer controles al endeudamiento estatal y municipal así como buscar nuevas alternativas para incrementar sus ingresos propios que les permita depender menos de la deuda pública.

La emisión de bonos

En este contexto, el acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados de capitales a través de la emisión de bonos se presenta como una fuente importante de recursos que se pueden destinar para las obras de infraestructura estatales y municipales. No obstante entre las condiciones básicas para que estos mercados funcionen de manera exitosa se señala, una situación macroeconómica estable en el cual se puede ir construyendo esta alternativa de financiamiento modernizando las administraciones tributarias,

²¹⁹ Una explicación más amplia sobre el impacto de la descentralización fiscal en los gobiernos subnacionales de América Latina se puede consultar en el trabajo de Freire María E., Huertas Marcela y Darce Benjamin "Acceso Subnacional a los Mercados de Capitales: la experiencia Latinoamericana" Instituto de Estudios Superiores en Administración, Venezuela, 1999

²²⁰ El Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios firmado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Banqueros de México el 4 de Mayo de 1995, permitió la redocumentación de la deuda de Estados y Municipios en UDIS (Unidades de Inversión), así también el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos emprendió su propio programa para apoyar el financiamiento de obras de interés social y económico mediante convenios de reestructuración con los estados y municipios que tenían problemas agudos de liquidez.

²²¹ Un recuento sobre el rescate financiero y las razones del endeudamiento de los gobiernos estatales mexicanos, se puede consultar en Gamboa, Rafael "El Rescate Financiero de los Gobiernos Estatales por el Gobierno Federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México." Documento Núm. 9704, Dirección General de Investigación Económica Banco de México. 1997

involucrando a los inversionistas y a las agencias calificadoras para reducir el índice de incumplimiento en el pago de estos créditos. La experiencia Latinoamericana muestra que el mercado de bonos municipales tiene fuertes condicionantes debido a la falta de capacidad crediticia de los gobiernos locales y la percepción de los inversionistas de un posible rescate de estos emisores de bonos, además de carencias en materia de regulación y profesionales especializados en asesoría financiera así como agencias calificadoras de crédito.²²²

En México, esta práctica financiera se ha reactivado a partir de 1999, por las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde se establecen las reglas para la calificación de cartera crediticia, los requerimientos de capitalización y la ponderación del riesgo de las instituciones de Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece la metodología para la calificación de la cartera de créditos de acuerdo con sus grados de riesgo y supervisa la calificación que realicen otras instituciones²²³. Su tratamiento en el caso de la Banca de Desarrollo, se hace tomando en consideración la misma clasificación del grado de riesgo y el monto de las reservas preventivas²²⁴. Los estados y municipios de acuerdo al Artículo 9º. De la Ley de Coordinación Fiscal pueden pagar sus deudas con cargo las participaciones federales que reciben. Sin embargo, el Reglamento de este mismo artículo, señala que la inscripción de estas obligaciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solamente será posible si además de los requisitos que se establecen en este Reglamento, los municipios cuentan con garantía solidaria de su estado o autorización escrita de la SHyCP, así como dos calificaciones crediticias que hayan sido aplicadas para determinar los factores de ponderación por riesgo de las obligaciones o créditos contraídos.²²⁵

²²² En este texto se revisan seis emisiones de bonos internos e internacionales en Argentina, Brasil y Colombia. Freire María E., Huertas Marcela y Darche Benjamin Acceso Subnacional op Cit parte III, pág. 24. Sin embargo, una consulta más amplia sobre la medición del riesgo en estados y municipios se puede hacer en Peterson, George E. Cómo medir el Riesgo de los Créditos con Gobiernos Locales y Mejorar la Capacidad Crediticia. Instituto Urbano, Banco Mundial, Washington D.C. 1999.

²²³ De acuerdo a la Resolución que modifica las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de septiembre de 1999, los grados de riesgo están clasificados como "A", "B", "C", "D", "E" a los cuales se les asocia un determinado monto de reservas preventivas para cubrir el riesgo en donde "A" es el menor grado de riesgo.

²²⁴ En las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo publicado en el Diario Oficial del 2 de octubre del 2000, se le asocian los siguientes porcentajes a los diferentes grados de riesgo: A (0), B(10), C(45), D(80), E(100).

²²⁵ El Reglamento del Artículo 9º De la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de Octubre del 2001, establece los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.

Las calificadoras

Las calificaciones del crédito se utilizan cada vez con mayor frecuencia en las emisiones de bonos municipales y estatales en los mercados nacionales. Sin embargo, la experiencia de algunos países latinoamericanos²²⁶ sugiere la posibilidad de que se convierta en un factor que limite el desarrollo futuro del mercado de crédito subnacional, en la medida en que sus fines se vayan reduciendo a los aspectos meramente reglamentarios y/o de divulgación.

Las calificadoras de valores son personas morales que prestan un servicio profesional el cual incluye el análisis, la opinión, la evaluación y la dictaminación sobre la calidad crediticia de valores. Para organizarse y funcionar como tales requieren la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). En México, las más importantes son las siguientes: Standard and Poors, Duff and Phelps, Fitch Ratings México y Moodys México. En los cuatro casos su calificación utiliza un sistema de letras que indica la seguridad de pago oportuno de los intereses más el principal (ver anexos 11, 12 y 13). Cada una de estas instituciones tienen su propia metodología en la cual fundamentan su calificación. Sin embargo, en general se toma como marco de referencia el entorno económico, político y financiero del país, la estructura de ingresos de las entidades federativas, las disposiciones legales de cada estado o municipio en materia de finanzas públicas. Particularmente se analizan las finanzas públicas de la entidad o municipio interesado a través de indicadores financieros, la evolución y características de su deuda pública en relación a la capacidad de pago y sus perspectivas en el corto y mediano plazo, así como su dinamismo económico reflejado en los niveles de bienestar de la localidad medido también a través de indicadores relacionados con la cobertura de la educación, salud, vivienda y servicios de seguridad social.

Calificaciones a estados y municipios

Las calificaciones de riesgo país²²⁷, influyen de manera importante en la determinación del riesgo de incumplimiento en el pago de las obligaciones adquiridas por estados y/o municipios dado que es el contexto inmediato que

²²⁶ Freire María E., Huertas Marcela y Darche Benjamín. Acceso Subnacional op. Cit parte III, pág. 20

²²⁷ En Marzo del 2000, México recibió la calificación de su deuda como grado de inversión por las calificadoras más importantes, Moodys y Standard and Poors, con lo cual se manda una señal positiva a los inversionistas debido a la certeza de que el país cumplirá con sus compromisos de deuda.

determina tanto su dinámica de desarrollo como su capacidad financiera para garantizar el pago de su deuda. Recientemente²²⁸, la calificadora Standard and Poors señaló que la deuda total de estados y municipios no representa un problema macroeconómico para el país ya que equivale a solamente el 1.5% del Producto Interno Bruto. Las entidades más endeudadas son el estado de México con una deuda que representa el 112 por ciento de sus participaciones, Nuevo León con 100%, Sonora con 83.9%, Sinaloa con 50.4% y Baja California Sur con 46.4%. Querétaro con 44.4% y Jalisco con 43.7%.

En este ambiente y ante la insuficiencia de recursos para cubrir las necesidades de infraestructura y de reestructuración de deuda, algunos estados y municipios han inaugurado esta nueva modalidad de financiamiento a través de la emisión de deuda en la Bolsa Mexicana de Valores. Destacan el estado de Morelos con una emisión de 222 millones de pesos, el municipio de Aguascalientes con 90 millones de pesos respaldado con una precalificación de mxAAA de Standard and Poors a sus certificados bursátiles y el municipio de San Pedro Garza García Nuevo León con una emisión de 110 millones de pesos calificado por Moodys Aaa.mex y de Fitch AAA(mex) mediante un fideicomiso de administración y pago constituido en Bank Boston S.A., Institución de Banca Múltiple. El municipio de Guadalajara con 800 millones de pesos en certificados bursátiles y el estado de México con 2000 millones de pesos.²²⁹

Simultáneamente a este, todavía incipiente, acceso al mercado de capitales por parte de estados y municipios, la calificación de sus finanzas públicas cada vez se va transformando en un mecanismo que en el corto plazo promete promover una mayor transparencia y disciplina financiera y con ello una mayor posibilidad de acceder a esta alternativa de financiamiento en mejores condiciones. Así lo muestra la lista cada vez amplia de gobiernos estatales y municipales que cuentan ya con una calificación de su deuda por una o varias de las instituciones calificadoras más reconocidas. En términos generales y de acuerdo a los registros de estas empresas, con excepción del estado de Campeche, todas las entidades federativas del país, incluyendo el Distrito Federal cuentan ya con una o dos calificaciones de su desempeño financiero o en particular de su deuda pública. En lo que se refiere a los municipios, se observa que la mayoría de los que tienen ya una calificación son las capitales de los estados (ver anexo 14).

²²⁸ El Financiero, 20 de Julio de 2001.

²²⁹ Todas estas calificaciones se han dado en el año 2001 y el 2002.



Cabe destacar que el estado de Aguascalientes desde 1998 ha venido sometiendo a calificación sus finanzas públicas con resultados que reflejan fortalezas importantes sobre todo por su bajo nivel de endeudamiento y el crecimiento de su economía. La primera fue otorgada por Duff and Phelps y actualmente tiene vigente la de Fitch Ratings como Obligación General en la escala doméstica de AA(mex) que indica una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades emisoras.

7.3.- Contenido de la propuesta

7.3.1. Un Marco de referencia

Es importante reiterar una vez más, que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el resultado de un largo proceso mediante el cual se fueron restringiendo cada vez más las facultades tributarias de las entidades federativas con la finalidad de lograr un sistema tributario más armónico y equitativo que apoyara de manera más adecuada los nuevos retos del desarrollo económico del país. Con ello se fortaleció la centralización de las fuentes de ingresos más importantes, así como la asignación de los recursos por parte del Gobierno Federal, fomentando así la dependencia financiera y la falta de corresponsabilidad fiscal de las entidades federativas y sus municipios. En contraste, el esquema alternativo que a continuación se argumenta se suma a los esfuerzos ya existentes para revertir este proceso centralista, con la finalidad de que estos ámbitos de gobierno vayan recuperando gradualmente aquellas facultades tributarias que les permitan fortalecer sus haciendas y su autonomía para dar una respuesta más adecuada a las demandas de su población.

Se trata entonces, de implementar cambios parciales que si bien no pretenden dismantelar de un día para otro, un sistema que llevó varios siglos en conformarse, se hace hincapié en aquellos aspectos que resultan claves para empezar a tener un avance cada vez más claro hacia una tendencia descentralizadora que fomente la corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, regionales y locales. En este sentido, es importante considerar que se trata de un proceso gradual que puede resultar lento y todavía centralizador, pero que se puede ir consolidando a medida que se vayan superando los primeros obstáculos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en nuestro país, combina gran parte de las fuentes de financiamiento estudiadas en la literatura del federalismo fiscal. Existen, por ejemplo, los impuestos locales que pueden cobrar los estados y sus municipios y que integran una parte importante de sus ingresos propios. El equivalente a las transferencias condicionadas que son las aportaciones o recursos etiquetados a la salud, educación, infraestructura, combate a la pobreza etc., además de las transferencias no condicionadas como el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal sobre los cuales no se tiene ninguna restricción en los que se refiere a su asignación. Sin embargo, la relación ingresos propios con transferencias muestra la gran desproporción que existe en esta mezcla de recursos y que se traduce en una fuerte dependencia respecto de los recursos federales asignados a las entidades. Adicionalmente, el Fondo General de Participaciones que en 1979 era equivalente al monto de ingresos propios que los estados y municipios dejaron de percibir por motivo de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha venido depreciando con el paso del tiempo en comparación con los ingresos por concepto de gravámenes locales reservados a la federación.

En el caso del estado de Aguascalientes, los ingresos por concepto de participaciones se han incrementado con relación a la recaudación total que reporta esta entidad a la federación²³⁰. Sin embargo, aun considerando estos aumentos los recursos han resultado insuficientes para cubrir sus requerimientos financieros. El avance más significativo de estos mecanismos, consiste en que su asignación se hace a través de una fórmula que lleva ya más de veinte años de modificaciones y que en cierta medida ha permitido reducir la discrecionalidad en el manejo de estos fondos. Existen, sin embargo, todavía programas federales como el Progresá, antes Solidaridad que no han alcanzado este grado de transparencia.

En el planteamiento que a continuación se describe, se asume que la dependencia financiera de las haciendas estatales y municipales no se va a resolver con más modificaciones a la fórmula mediante la cual se asigna el Fondo General de Participaciones, sino más bien fortaleciendo el proceso descentralizador tanto en el gasto como en los ingresos otorgando nuevas potestades tributarias a los estados y municipios sobre las fuentes más dinámicas de sus ingresos. Además de que el Sistema de Participaciones no

²³⁰ Según datos del INEGI. Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000, las participaciones recibidas representaron el 46% de la recaudación total en el Estado durante los últimos tres años del periodo considerado. Sin tomar en cuenta el Fondo de Fomento Municipal y los Fondos de Aportaciones Federales.

fomenta la corresponsabilidad fiscal de estos ámbitos de gobierno para fortalecer sus ingresos propios.

Se toma como referencia central la propuesta sobre *un nuevo sistema de coordinación fiscal* que desarrolla Marcela Astudillo²³¹ y que consiste en otorgar a los estados el 50% del Impuesto sobre la Renta (ISR) y al conjunto de los municipios el 50% del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los diversos escenarios que ahí se presentan, reflejan las ventajas que tienen para estos ámbitos de gobierno, el participar de los impuestos más dinámicos en contraste con el actual sistema de participaciones. Entre los aciertos más relevantes, destaca su compatibilidad con los postulados teóricos sobre la pertinencia de que estos dos impuestos sean administrados por el gobierno central, además de que no implica una erogación mayor de recursos y su instrumentación no requiere cambios drásticos en la estructura jurídico-Administrativa del sistema fiscal Mexicano que opera en la actualidad. Este esquema fomenta una mayor descentralización fiscal y un sistema más sencillo y equitativo de distribución de los recursos entre los tres ámbitos de gobierno, en comparación con la fórmula de participaciones vigente.

La comprobación de las hipótesis que guían este trabajo de investigación, se lleva a cabo en el marco de los principios de la teoría del federalismo fiscal desarrollados por Wallace E. Oates, y que de manera esquemática, se presentan en el Capítulo I. Adicionalmente, se retoma la experiencia latinoamericana con la finalidad de evidenciar algunos de los obstáculos más relevantes que han limitado el éxito en materia de descentralización fiscal.

A continuación se presentan algunos consensos de los estudiosos del federalismo fiscal, que constituyen las restricciones tanto teóricas como empíricas que delimitan el diseño de este nuevo esquema de Coordinación Hacendaría con Autonomía Financiera y Responsabilidad Fiscal, que podría sustituir gradualmente al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

1. La importancia de vincular los gastos con los ingresos estatales y municipales tiene que ver con una mayor eficiencia del gasto cuando está financiado por ingresos fiscales originados en sus propios territorios. De ahí que el fortalecimiento de los ingresos propios de estos

²³¹ Los detalles de esta propuesta en términos de sus objetivos, principios que la fundamentan, sus efectos en las finanzas gubernamentales en sus diferentes escenarios, se pueden consultar en Astudillo Moya, Marcela. El Federalismo... op. cit. pp. 57-87

ámbitos de gobierno, sumado a una capacidad de decisión sobre el gasto, sea una condición "sine qua non" para lograr una mayor autonomía, una responsabilidad fiscal más desarrollada y un grado más avanzado de descentralización fiscal.

2. Las transferencias, sobre todo las condicionadas, son un instrumento del gobierno central para corregir desequilibrios regionales, para mejorar la distribución del ingreso y en general para implementar políticas fiscales y monetarias a nivel nacional que permitan una estabilidad macroeconómica aceptable.
3. Como consecuencia de lo anterior, los gobiernos estatales y municipales requieren fortalecer sus ingresos propios y tener capacidad de decisión sobre su gasto. De manera similar, el gobierno central requiere ingresos que le permitan tener la capacidad de maniobra para el cumplimiento de las tres funciones básicas del sector público: la *estabilización* mediante la política monetaria y fiscal, la *distribución* a través del financiamiento de programas distributivos para combatir la pobreza, y finalmente la *asignación* de los recursos mediante la cual se garantiza un nivel estándar de provisión de bienes y servicios públicos nacionales.
4. Existe un consenso en la literatura sobre el federalismo fiscal acerca de las características que deben tener las transferencias y los impuestos asignados a cada ámbito de gobierno. Sin embargo, no hay todavía una medida objetiva para determinar el nivel adecuado en la mezcla de ingresos propios y transferencias. Lo que sí está comprobado es que siguiendo la teoría, son pocas e insuficientes las fuentes de ingresos idóneas para ser manejadas por los gobiernos estatales y municipales, lo cual se tiene que compensar incrementando las transferencias.
5. La teoría del federalismo fiscal sugiere que en materia de atribuciones sobre el gasto, se debe dejar en manos del gobierno central la provisión de bienes y servicios públicos de carácter nacional y a los estados y municipios aquellos de carácter local. Los criterios que rigen esta asignación tienen que ver con la eficiencia, la equidad y la responsabilidad fiscal.

6. Respecto a los ingresos, el gobierno federal debe tener el control de los impuestos que gravan los factores móviles como el IVA, aquellos que tienen un potencial importante en la distribución de la riqueza como el ISR y también los que implican una desigualdad en su dotación, como es el caso de los recursos naturales. Se deja a los gobiernos estatales y municipales los gravámenes a factores de poca o nula movilidad como la tierra y la propiedad. Este arreglo de atribuciones tiene ventajas de eficiencia administrativa y de armonización de los sistemas fiscales.
7. En el presente trabajo se considera que las ventajas de la descentralización fiscal que se traducen en gobiernos más eficientes en el financiamiento de su gasto con ingresos propios, solo es posible mediante una coordinación hacendaria que vincule estos dos aspectos (ingreso-gasto), con la finalidad de incrementar la autonomía y la responsabilidad fiscal de estos ámbitos de gobierno. Por tanto, se trata de diseñar una propuesta que combine adecuadamente las ventajas de la centralización con aquellas de la descentralización fiscal, sustituyendo un esquema de coordinación fiscal por otro de coordinación hacendaria sustentado en dos aspectos fundamentales:
 - a. El fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales solo será posible si el gobierno federal comparte sus fuentes de ingresos más dinámicas con la finalidad de privilegiar el esfuerzo fiscal de estos ámbitos de gobierno.
 - b. El sistema de transferencias federales a los estados y municipios se debe reformular con la finalidad de reducir su grado de discrecionalidad y su vinculación con los intereses políticos del gobierno en turno. Es importante, regresarle a este instrumento la razón de ser que la teoría del federalismo fiscal le asigna en el cumplimiento de las funciones básicas del sector público: la estabilización, la distribución y la asignación.

7.3.2.1. Los impuestos compartidos: una alternativa para fortalecer los ingresos estatales y municipales fomentando la responsabilidad fiscal.

Un primer aspecto básico de la propuesta es aquel que busca reactivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales a fin de obtener mayores recursos. Se considera que las nuevas atribuciones tributarias que la federación ha

otorgado recientemente a las entidades federativas²³² para que puedan establecer nuevos impuestos en su jurisdicción, sin caer en incumplimiento de los compromisos adquiridos con su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no es una solución viable que resuelva por lo menos en parte los problemas de recursos de los estados del país ya que es poco atractiva financiera y políticamente. Ejercer esta nueva potestad tributaria implicaría incrementar el IVA del 15% al 18% debido a la sobretasa estatal del 3%. Así mismo, ha quedado de manifiesto que los diversos ajustes a la fórmula con la que se asigna el Fondo General de Participaciones no ha resuelto el problema y en cambio ha desincentivado la responsabilidad fiscal y fortalecido la dependencia financiera de las entidades federativas y sus municipios respecto de la federación.

En su primera etapa, esta propuesta sugiere sustituir el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal por los recursos derivados de compartir con la federación el 50% de lo recaudado en el estado de Aguascalientes por concepto de ISR y de IVA. De tal forma que el monto equivalente a ese porcentaje ya no sería transferido a la federación. Lo anterior, implica todavía un manejo centralizado de la recaudación, dado que el estado no tendría facultades para modificar la base, ni la tasa impositiva. En cambio se mantienen las ventajas señaladas por la teoría del federalismo fiscal respecto de la pertinencia de que el gobierno central administre aquellos impuestos que gravan los factores móviles. De lo contrario, se podrían presentar algunos de los problemas ya señalados como la ineficiencia administrativa, la falta de armonización y las medidas proteccionistas en los estados, entre otros.

Una alternativa con estas características, puede ser un primer paso para un enfoque más consistente hacia la descentralización del sistema fiscal y el fortalecimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales²³³. Además de estimular parcialmente el esfuerzo fiscal, ya que no es un incentivo tan fuerte como los impuestos locales debido a que solamente una parte de este impuesto se retiene. También limita la autonomía de los gobiernos locales en la medida en que éstos no pueden fijar la tasa ni la base imponible y por tanto no pueden influir en la cantidad de ingresos que lleguen al

²³² Ver la fracción X del artículo Séptimo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. En donde se faculta a las Entidades federativas para establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general en materia de enajenación de bienes, prestación de servicios, así como en el uso o goce temporal de bienes muebles. La tasa máxima autorizada es del 3%, sin considerar el IVA que ya tienen estos productos. A los bienes exentos del IVA no se les podrá aplicar esta tasa.

²³³ Así lo afirma Bahal Roy. *Las Transferencias Intergubernamentales en los Países en desarrollo y transición: principios y prácticas*. Universidad de Georgia, EUA. Junio 1999. pp 8 y 13.

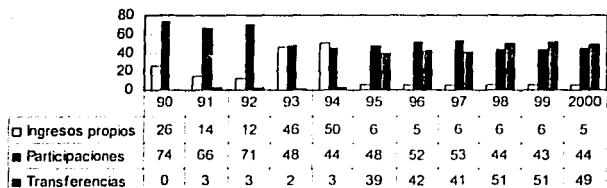
presupuesto local. No obstante las limitaciones anteriores, este mecanismo de compartir impuestos, ofrece una certeza para la presupuestación local y su respectiva planificación fiscal, lo que puede propiciar un verdadero proceso de planificación presupuestaria.

La selección del ISR y el IVA tiene qué ver fundamentalmente con dos motivos. El primero se refiere al dinamismo de estos dos impuestos, ya que agregando el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios representaron el 90% de la recaudación tributaria total en el año 2001. Por sí mismo, ello asegura que una solución vinculada a estas fuentes de ingresos puede representar una solución viable para fortalecer los ingresos de los gobiernos locales. El segundo está relacionado con la continuidad de la administración centralizada de estos dos impuestos. El control por parte del gobierno federal garantiza que no se presenten los problemas señalados por la teoría del federalismo fiscal respecto a ineficiencias en su administración, duplicidad y proteccionismo, lo que podrían implicar una reducción importante en el nivel mismo de recaudación y un retroceso en términos de lo logrado en materia de eficiencia administrativa y armonización fiscal, principalmente.

La gráfica VII-2 muestra la mezcla de recursos que conformaron los ingresos del estado de Aguascalientes en los últimos diez años. Como se puede observar, los fondos de origen federal cubren prácticamente la totalidad del presupuesto reduciendo la autonomía financiera del estado a un 6% y 5% que representan los ingresos propios con relación al total. Al principio del periodo las transferencias no condicionadas representaron la parte más importante de los ingresos estatales, aunque con la descentralización de la educación y la salud las transferencias condicionadas ocuparon la otra mitad del presupuesto.

El objetivo global de la propuesta es eliminar la barra que corresponde a las participaciones o transferencias no condicionadas por recursos que provienen de la recaudación local, lo cual aunque es muy similar dado que el Fondo General de Participaciones se constituye con la recaudación de las entidades federativas, el hecho de que se haga este descuento puede tener efectos positivos en términos de incentivo a la responsabilidad fiscal, fortaleciendo así los ingresos propios y por tanto la autonomía financiera de los estados y municipios.

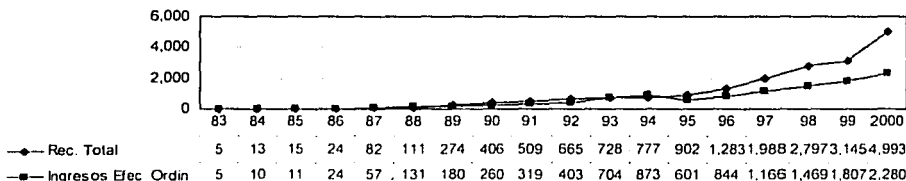
Gráfica VII-2
Ingresos del Estado de Aguascalientes 1990-2000
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México y de la Dirección de Estadísticas Económicas

En la gráfica VII-3 se puede apreciar el contraste entre los ingresos que el Estado de Aguascalientes percibe de acuerdo a sus fuentes normales y su potencial recaudatorio global incluyendo aquellos impuestos de carácter federal generados en su propio territorio. Como se puede observar, hasta el año de 1995 el total de sus ingresos efectivos ordinarios²³⁴ y aquellos ingresos por concepto de recaudación local, fueron muy similares. En cambio en los últimos 5 años del periodo considerado la recaudación total en el Estado se fue haciendo más atractiva. Por lo cual la vinculación del presupuesto estatal a su potencial recaudatorio podría tener mayores incentivos para incrementar sus ingresos por este concepto, además de una asignación del gasto más eficiente ante un mayor reclamo de rendición de cuentas por parte de los contribuyentes.

Gráfica VII-3
Ingresos efectivos ordinarios y recaudación total en el Estado de Ags 1983-2000
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México 1983-1997, información de la Dirección de estadísticas económicas del INEGI para 1997-2000 Cuadernos de Información Oportuna Regional 1983-2000

²³⁴ Los Ingresos Efectivos Ordinarios son aquellas cantidades de dinero que el gobierno recauda de sus propias fuentes normales u ordinarias de ingresos públicos constituidos por impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. INEGI, Finanzas Estatales y Municipales de México, 1989-1990 (Glosario), México 1993

El siguiente ejercicio numérico es aproximado y tiene la finalidad de visualizar la magnitud e implicaciones que esta propuesta tendría haciendo una referencia particularmente al estado de Aguascalientes. En el caso de otras entidades federativas los porcentajes de participación en estos impuestos puede variar, ya que el factor determinante es la capacidad tributaria la cual tiene importantes contrastes en el país.

a) 1ª. Etapa.

Las modificaciones que se proponen en esta primera etapa son dos (ver el cuadro VII-2). La primera consiste en simplificar la fórmula, asignándole un porcentaje del 50% al criterio de la población y el otro 50% al esfuerzo recaudatorio. Con ello, se elimina el 9.66% para no mezclar objetivos redistributivos con los de insuficiencia financiera en una misma fórmula, ya que además de complicar su efectividad, puede hacer más compleja la evaluación de sus resultados. Por tanto, se considera más conveniente retomar los objetivos compensatorios de este porcentaje en las transferencias federales, las cuales se deben orientar exclusivamente a objetivos redistributivos y/o compensadores.

La segunda tiene que ver con el 50% del esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas, el cual se cubrirá reteniendo el 80% de la recaudación del ISR en el estado de Aguascalientes que equivale al 50% del Fondo General de Participaciones de los años anteriores. Se propone esta proporción tomando en consideración la recaudación estatal de este impuesto en el periodo 1983-2000. Como ya se ha reiterado, este podría ser un incentivo para incrementar la recaudación y fortalecer más el presupuesto estatal. Ello permitiría adicionalmente, incrementar la eficiencia administrativa de la recaudación y la actualización de la base de contribuyentes de este impuesto.

CUADRO VII-2 DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES	
Fórmula actual	Propuesta: primera etapa
El 45.17% del FGP, se distribuye de acuerdo a la población de cada entidad	El 50% del FGP se sigue distribuyendo de acuerdo a la población de la entidad.
El 45.17% se distribuye de acuerdo al esfuerzo recaudatorio de cada entidad.	El 50% del FGP se distribuye de acuerdo al esfuerzo recaudatorio y se retiene el 80% del ISR recaudado en el estado de Aguascalientes
El 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad. (Elemento compensatorio)	Desaparece y se retoma en las transferencias federales con la finalidad de simplificar su distribución y evaluación.
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000. Ejecutivo Federal (SHCP). Ley de Coordinación Fiscal Federal 2000, Capítulo I.	

En el ámbito municipal, La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes (Art. 3 fracción I) señala que el estado distribuirá a los municipios el 20% del Fondo General de Participaciones que a su vez recibe de la federación. De acuerdo a esta primera etapa de la propuesta, el 50% de las participaciones se sigue definiendo de acuerdo al procedimiento actual y el otro 50% tiene que ver con el esfuerzo recaudatorio y se cubre destinando el 21% de la recaudación del ISR retenida en el Estado (ver cuadro VII-3).

CUADRO VII-3 DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS DE AGUASCALIENTES	
Fórmula actual	Propuesta: primera etapa
El 20% del Fondo General de Participaciones que recibe el estado por parte de la federación, lo destina a los municipios.	El 50% de las Participaciones que corresponden a los municipios se calcula descontando el 20% al FGP que recibe el estado cada año.
	El otro 50% se cubre distribuyendo a los municipios un monto equivalente al 21% de la recaudación del ISR que se retiene en el estado de Aguascalientes, y que de acuerdo a la propuesta es del 80%.
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000. Ejecutivo Estatal. Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes 2000, Capítulo II.	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) 2ª. Etapa:

Se elimina todo el Fondo General de Participaciones, incluyendo también el Fondo de Fomento Municipal y se cubre con recursos de la recaudación local del ISR y del IVA utilizando el mecanismo de los *impuestos compartidos* con el gobierno federal. Es decir, el estado no tiene facultades para modificar su tasa y base, y solamente del monto recaudado retiene el monto equivalente a lo que venía recibiendo por concepto de los Fondos eliminados. En este caso, la retención tendría que ser del 65% de la recaudación del IVA y del ISR en el estado de Aguascalientes (ver cuadro VII-4). El mecanismo aquí propuesto tiene la ventaja de que aprovecha los beneficios que tiene el manejo centralizado de estos impuestos móviles y simultáneamente permite el acceso a una de las fuentes de recursos más dinámicas. El factor población queda eliminado dado que en muchos casos no refleja los requerimientos de una Entidad Federativa. En cambio en esta nueva situación lo que se está privilegiando e incentivando es el esfuerzo fiscal que ha sido una demanda muy sentida y prerequisite para mejorar la eficiencia del gasto, la autonomía financiera y la rendición de cuentas.

CUADRO VII-4	
SUSTITUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES	
Propuesta: 1ª. Etapa	Propuesta: 2ª. Etapa
El 50% del FGP se sigue distribuyendo de acuerdo a la población de la entidad	Del total de la recaudación de impuestos federales en el estado de Aguascalientes se retiene el 65% del ISR y 65% de IVA.
El 50% del FGP se distribuye de acuerdo al esfuerzo recaudatorio y se retiene el 80% del ISR recaudado en el estado de Aguascalientes	
Desaparece y se retoma en las transferencias federales con la finalidad de simplificar su distribución y evaluación.	Desaparece y se retoma en las transferencias federales con la finalidad de simplificar su distribución y evaluación.
Fuente: Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000. Ejecutivo Federal (SHCP). Ley de Coordinación Fiscal Federal 2000, Capítulo I	

Es importante señalar que actualmente el Estado de Aguascalientes tiene algunos incentivos recaudatorios que ya forman parte de sus ingresos propios, los cuales en principio no se verían afectados por estas modificaciones. Entre los más importantes está la recaudación total del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el 6% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), además de otros estímulos por cubrir metas recaudatorias, fiscalización y multas. Tampoco se afectan las atribuciones que los estados tienen para establecer impuestos locales, las cuales podrían utilizar cuando lo consideraran conveniente y de esta forma fortalecer todavía más su hacienda pública.

De manera similar, en esta segunda etapa, el Sistema de Participaciones a los municipios se sustituyen por una distribución del 22% de la recaudación retenida en el Estado de Aguascalientes por concepto tanto de IVA como de ISR. De esta forma los municipios tendrían mayores incentivos para incrementar la recaudación en sus propios territorios ya que ello repercute directamente en un mayor ingreso (Cuadro VII-5).

CUADRO VII-5 SUSTITUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES	
Propuesta: 1ª. Etapa	Propuesta: 2ª. Etapa
El 50% de las Participaciones que corresponden a los municipios se calcula descontando el 20% al FGP que recibe el estado cada año.	El procedimiento descrito en la primera etapa, se sustituye con una Participación del 22% tanto del ISR como del IVA retenidos en el estado. Esta última se integra con el 65% de la recaudación total federal del estado de Aguascalientes.
El otro 50% se cubre distribuyendo a los municipios un monto equivalente al 21% de la recaudación del ISR que se retiene en el estado de Aguascalientes y que de acuerdo a la propuesta es del 80%.	
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000. Ejecutivo Estatal. Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes 2000, Capítulo II.	

3ª. Etapa:

Corresponde en esta fase, establecer mecanismos para la descentralización del gasto que se lleva a cabo a través de las transferencias o recursos condicionados mediante los cuales el gobierno central cumple con sus funciones básicas de estabilización, redistribución y asignación lo que permite a un país aspirar a un estándar mayor de bienestar.

Con la finalidad de garantizar un proceso de descentralización exitoso del gasto público se deberán tomar como referencia las siguientes consideraciones tanto teóricas como las lecciones recientes de los procesos de descentralización del gasto que se han emprendido en nuestro país y la experiencia concreta en el Estado de Aguascalientes.

1) Desde el punto de vista teórico, con base en criterios de equidad, de eficiencia y de responsabilidad fiscal, es conveniente que el gobierno federal se haga cargo de suministrar aquellos bienes y servicios públicos que tienen un carácter nacional, que pueden generar externalidades positivas o negativas entre jurisdicciones o bien que buscan la equidad redistributiva en todo el país. En contraste, se sugiere que los estados y municipios se hagan responsables del suministro de bienes y servicio de naturaleza local o estatal, así como compartir la responsabilidad de la distribución.

2) Sin duda uno de los mayores beneficios del gasto descentralizado es la responsabilidad fiscal que se fomenta en las entidades federativas y municipios para conseguir los ingresos necesarios que cubran su gasto público. Sin embargo, en la práctica la mayoría de los países latinoamericanos tienen un nivel alto de centralización y las fuentes ingresos más importantes son exclusivas de la federación. Como consecuencias, esta carencia de recursos se tiene que cubrir por el gobierno central a través de transferencias que en general tienen un alto grado de discrecionalidad.

3) La descentralización es un proceso muy complejo que requiere de marcos normativos y legales adecuados, programas de capacitación oportunos, información exacta, confiable y completa sobre sus implicaciones, así como una coordinación muy precisa. Sin embargo, un elemento decisivo es el carácter gradual que debe tener la descentralización y que se traduce en reglas diferenciadas de acuerdo a las distintas capacidades administrativas de cada

entidad federativa, y que se diversifica todavía más en sus municipios ya que pueden ser grandes, pequeños, urbanos, rurales etc.

4) La puesta en marcha del Ramo 33, considerado por el Gobierno Federal como un mecanismo descentralizador del gasto, puso en evidencia la falta de normas estatales para operar los recursos, deficiencia en los criterios de su distribución, inoperancia de los Consejos de Desarrollo Municipal y falta de personal capacitado en los municipios. Particularmente en el estado de Aguascalientes y en algunas otras entidades, el COPLADE no funciona de acuerdo a su definición formal y depende directamente del Ejecutivo Estatal, quien no demostró interés por apoyar el desarrollo de las capacidades administrativas y de gestión de las administraciones municipales.

Tomando en consideración los aspectos comentados anteriormente, se proponen los siguientes mecanismos para avanzar en la descentralización del gasto público hacia las entidades federativas y sus municipios, algunos de los cuales ya se han empezado a discutir en diversos foros:

Primero: Para hacer de las transferencias condicionadas (Ramo 33) un verdadero instrumento que ayude a equilibrar las desigualdades regionales mediante la distribución de la riqueza, es necesario hacer una evaluación de la efectividad que está teniendo el gasto social para enfrentar adecuadamente los problemas de la pobreza en el país. En segundo lugar asegurar un monto de recursos creciente en términos reales (una proporción del PIB) incentivando la participación de las entidades federativas y sus municipios mediante una mayor descentralización del gasto.

Segundo: Elaborar una Ley de Coordinación Hacendaria en donde se incluya además de la normatividad orientada a los ingresos como sucede actualmente, otra dirigida a la coordinación del gasto social, lo que podría dar la posibilidad de incorporar al Ramo 33, una serie de programas que actualmente promueve la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas con cierta discrecionalidad.

Tercero: Corresponde al gobierno central establecer los lineamientos generales que garanticen la correcta aplicación de este tipo de transferencias. Sin embargo, de acuerdo a las experiencias que se han tenido en su implementación es indispensable que los gobiernos estatales y municipales tengan una real ingerencia tanto en los criterios de asignación de los recursos, como en las normas de operación de los mismos. Tendría que ser una instancia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en donde estuviera representada la federación, los estados y los municipios y que actualmente no se logra con la Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales ya que están orientadas más bien a la coordinación de los ingresos. Así mismo, organismos como los COPLADES dejan fuera la representación de los municipios.

Cuarto: Que la evaluación y seguimiento de la correcta aplicación de estos recursos se hiciera de acuerdo a la normatividad estatal. Estos dictámenes estatales podrían ser revisados y aprobados por esta instancia tripartita de nueva creación con la representación de los tres ámbitos de gobierno.

Quinto: Promover una comisión encargada de la capacitación y profesionalización de los cuadros administrativos tanto estatales como municipales con la finalidad de asegurar una descentralización gradual y diferenciada que tome en cuenta las diversas capacidades administrativas de la entidad y de sus municipios.

7.4.- Simulación de escenarios e implicaciones de la propuesta sobre un Sistema de Coordinación Hacendaria.

4.1 La Metodología

El ejercicio numérico que a continuación se presenta consiste fundamentalmente en un análisis de tendencia mediante un Modelo de Regresión Lineal.

Se consideró una ecuación del tipo $Y = B_0 + B_1X + \varepsilon$ en donde:

Y: es la variable dependiente

X: la variable independiente.

B_0 : el parámetro constante de regresión

B_1 : el coeficiente de regresión

ε : es una variable aleatoria normalmente distribuida con media cero.

De donde se obtiene $\hat{Y} = \hat{B}_0 + \hat{B}_1X$ por el método de Mínimos Cuadrados.

En el caso que nos ocupa:

X: es el Producto Interno Bruto del estado de Aguascalientes como variable explicativa.

Y: La Recaudación total del estado de Aguascalientes, la recaudación en el estado del Impuesto Sobre la Renta tanto de Personas Físicas como Morales (ISR), la recaudación estatal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las Participaciones Federales recibidas por el Estado de Aguascalientes.

El periodo considerado estuvo condicionado por la disponibilidad de la información de las variables anteriores (sobre todo en el caso de la recaudación estatal de impuestos federales), por lo que se consideraron 18 datos comprendidos en el periodo 1983-2000.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los resultados más relevantes en donde destaca el coeficiente de determinación (R^2) que mide el poder explicativo del modelo de regresión, es decir, la parte de variación de Y explicada por la variable X. De acuerdo a los valores de (R^2), el 96% de la variación total de la recaudación estatal y del IVA son explicadas por el modelo de regresión, lo cual es un nivel muy satisfactorio de explicación. Así también en el caso de la recaudación del ISR con una cobertura del 89% y las Participaciones federales con un coeficiente de 99% muy cercano a 1 que es el valor máximo que puede tomar.

La constante B_0 indica la intersección de la recta con el eje de las Y o bien el valor que toma esta última cuando X tiene un valor de cero. En sentido estricto, en este ejercicio la variable independiente no puede tomar el valor de cero dado que el PIB puede estancarse, decrecer, pero nunca puede ser cero. El coeficiente B_1 en todos los casos es positivo, lo que indica que cuando él aumenta el Producto Interno Bruto del estado también se incrementa la recaudación en la proporción señalada en el cuadro. Finalmente, la significancia de B_0 indica que el término constante no resulta muy significativo y que el coeficiente B_1 es significativo ya que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alterna en donde B_1 es diferente de cero, de donde se puede deducir que el modelo es consistente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO VII-6
RESULTADOS DE LAS REGRESIONES LINEALES CON LOS DATOS
OBSERVADOS
(Precios corrientes)

Variables dependientes del PIB estatal	R ²	Bo	B1	Significancia Bo	Significancia B1
Recaudación total	.962	-127286.8	.07234	.162	.000
Recaudación por IVA	.963	-92089.921	.03429	.039	.000
Recaudación por ISR	.890	-58483.223	.02661	.316	.000
Participaciones Federales	.995	-18084.241	.03269	.204	.000

En contraste, los resultados del mismo ejercicio en precios constantes, muestran una reducción significativa en el coeficiente de determinación, sin embargo, en general se mantiene el grado de explicación del modelo. El coeficiente de regresión B1 es todavía mayor, lo que indica un incremento en los efectos que las variaciones del PIB estatal tiene sobre la recaudación y las Participaciones federales.

CUADRO VII-7
RESULTADOS DE LAS REGRESIONES LINEALES CON LOS DATOS
OBSERVADOS
(Precios constantes 1994=100)

Variables dependientes del PIB estatal	R ²	Bo	B1	Significancia Bo	Significancia B1
Recaudación total	.866	-268604.3	.08176	.015	.000
Recaudación por IVA	.847	-216354.2	.04216	.001	.000
Recaudación por ISR	.773	-118537.8	.03089	.035	.000
Participaciones Federales	.936	-34561.847	.03356	.221	.000

Para comprobar la pertinencia del ajuste del Modelo Lineal utilizado, se le aplicaron las siguientes pruebas: un mapa de los residuales contra la variable independiente y un mapa de la probabilidad normal de los residuales. Sus valores mostraron una distribución cercana a los modelos considerados como apropiados²³⁵.

La proyección por rangos o intervalos se calculó mediante la siguiente fórmula:

$$Y_{n+1} \pm t(1-\alpha; 2; n-2) \sqrt{1 + CMerror \left(1 + \frac{1}{n} + \frac{(X_{n+1} - \bar{X})^2}{S_x^2} \right)}$$

Donde:

Y_{n+1} = Valor estimado para X_{n+1} , bajo el modelo $Y = \beta_0 + \beta_1 X_{n+1}$.

$t(1-\alpha; 2; n-2)$ = Valor del estadístico t de student para un nivel de significancia de α , 2, n-2 grados de libertad.

X_{n+1} = El valor de X para el cual debemos predecir el valor de Y .

$CMerror$ = Cuadrado medio de error de la tabla de ANOVA.

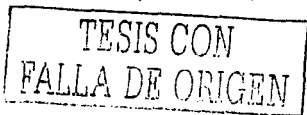
n = Tamaño de muestra.

S_x^2 = Varianza muestral para variable independiente.

Se diseñaron tres escenarios (proyectados): el primero pesimista, el segundo conservador, y el tercero optimista. En el pesimista, se considera un crecimiento del PIB Estatal de 0, en el conservador un crecimiento del PIB estatal del 2% y en el optimista un crecimiento del PIB estatal del 4%. La selección de estos escenarios corresponde a una combinación de las expectativas con lo que ha venido ocurriendo en la realidad con el crecimiento del Producto Interno Bruto del país. Por ejemplo, el año del 2001 cerró con cero crecimiento y para el presente año 2002 se espera un crecimiento del PIB²³⁶ del 1.3 y de 2.7 para el 2003.

²³⁵ El diagnóstico completo para comprobar la pertinencia de los modelos de Regresión Lineal Simple se puede consultar en Neter, John-Wasserman W. Y Kutner Michael H. Applied Linear Regression Models. Richard D. Irwin Inc. Boston EUA, 1989, pp. 113-158

²³⁶ Estas cifras corresponden al promedio de las proyecciones sobre la economía de México de las empresas: CIEMEX, CAIE y B. MÉTRICA publicadas en la página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



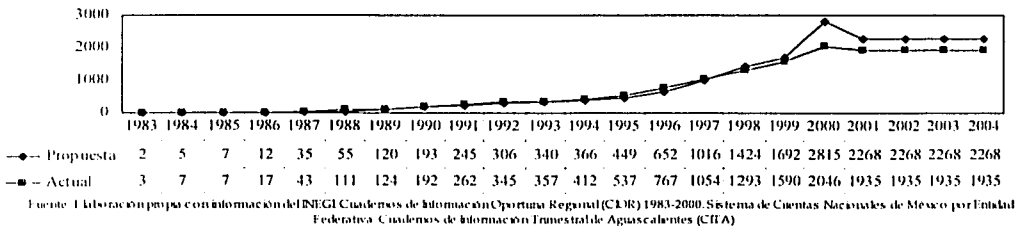
Los tres escenarios con sus respectivos rangos o intervalos se calcularon tanto en precios corrientes como en precios constantes, tomando como referencia el índice de precios al consumidor con base 1994=100, para contrarrestar las posibles distorsiones provocadas por la inflación.

7.4.2. Escenario pesimista: sin crecimiento del PIB estatal

En la gráfica VII-4 se muestra el comportamiento del primer escenario, en donde se observa que al no haber crecimiento del Producto Interno Bruto del estado los ingresos estatales por concepto de recaudación de los dos impuestos que se están proponiendo como fuentes de recursos, que pueden sustituir al Fondo General de Participaciones, también sufren un fuerte estancamiento. Los ingresos correspondientes a la propuesta, se reducen en el 2001 y hasta el 2004 a 2,268 millones de pesos. En contraste los ingresos estatales por concepto de participaciones (mecanismo actual) los cuales registran en el mismo año y hasta el 2004, un nivel todavía menor ya que solamente alcanzan los 1,935 millones de pesos. Lo cual representaría una diferencia significativa de más de 300 millones de pesos a favor del mecanismo propuesto, aún en el escenario más pesimista.

Así mismo, la retención del 65% de la recaudación estatal por concepto de IVA e ISR proyectado para los años 2001-2004, alcanzó los 671.8 millones de pesos constantes de 1994. En contraste con los 632.3 millones de pesos constantes que recibiría el estado de Aguascalientes por concepto de Participaciones federales, durante el mismo periodo (ver anexo 15).

VII-4
Comparativo de los Ingresos del Estado de Ags 1983-2004
(Millones de pesos, sin crecimiento del PIBE)

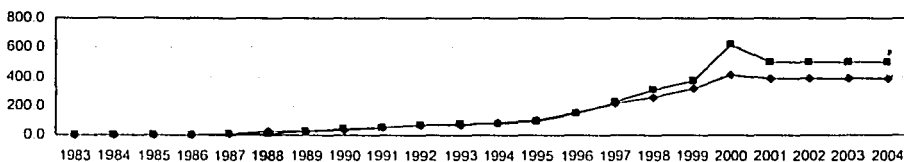


Ciertamente vincular el presupuesto a la recaudación estatal tiene el inconveniente de que puede tener fluctuaciones en el mismo sentido en que lo

hace el crecimiento de la economía del país y aquellas con las que México tiene fuertes relaciones comerciales como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica²³⁷. Sin embargo, lo mismo ocurre con el Fondo General de Participaciones debido a que se integra con un porcentaje de la Recaudación Federal Participable. En cambio, tiene la ventaja de que con crecimientos mayores al 2% por ciento la recaudación por concepto de IVA presenta una tendencia a incrementarse en mayor proporción que las participaciones.

De manera similar, se propone un esquema de ingresos para el caso de los 11 municipios del Estado de Aguascalientes, el cual se determinan descontando un 22% de los ingresos estatales obtenidos por el mecanismo propuesto anteriormente (ver Cuadro VII-5) y se contrasta con el sistema actual de participaciones. Como se puede observar en la Gráfica VII-5 considerando el importante dinamismo la recaudación estatal del IVA y del ISR los ingresos municipales propuestos muestran una diferencia de 112 millones de pesos a partir del primer año del periodo proyectado, respecto al sistema de participaciones vigente.

Gráfica VII-5
Comparativo de los Ingresos de los municipios del Estado de Ags 1983-2004
(Millones de pesos, sin crecimiento del PIB)



	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Actual	0.6	1.4	1.4	3.4	8.6	22.2	24.9	38.3	52.5	69.0	71.5	82.3	107.4	153.5	210.9	258.5	317.9	409.2	387.1	387.1	387.1	387.1
Propuesta	0.5	1.0	1.5	2.6	7.7	12.1	26.3	42.5	53.9	67.4	74.8	80.5	98.8	143.5	223.6	313.4	437.2	619.3	498.9	498.9	498.9	498.9

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000 Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa. Cuadernos de Información Trimestral de Aguascalientes (CITA)

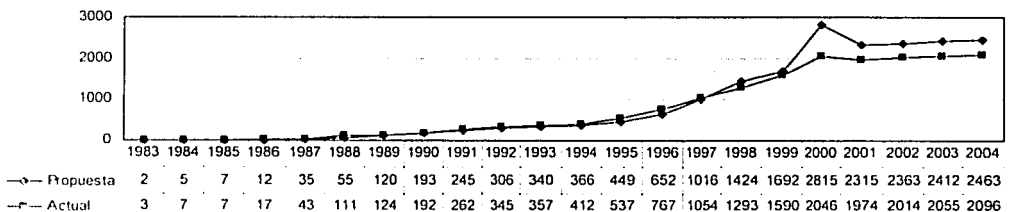
7.4.3. Escenario conservador: crecimiento del PIB estatal del 2%

Como se puede observar en la Gráfica VII-6 a medida que se reactiva la economía, en ese mismo sentido lo hace la recaudación de estos dos

²³⁷ De acuerdo a los cálculos del Banco de México, se espera que la economía de los Estados Unidos tenga un crecimiento del 0.7% y con ello la economía Mexicana crezca 1.5% en el 2002. Sin embargo, los últimos pronósticos del Departamento de Comercio y Reserva Federal de los Estados Unidos indican que se espera un crecimiento entre 2.5 y 3% para el año 2002, lo que significa una recuperación todavía mayor de nuestra economía. El Financiero, 28 de Febrero del 2002.

impuestos, por lo que la diferencia inicial de 341 millones de pesos entre la propuesta y el sistema actual de participaciones proyectadas para el año del 2001, se incrementan en el 2004, a 367 millones de pesos equivalente al 1.4 veces el total de los ingresos propios que registró el estado de Aguascalientes en el año 2000. En términos reales el estado tendría ingresos por 689.6 millones de pesos constantes en el 2001 y de 745.2 millones de pesos constantes en el 2004, también proyectados para el mismo año (ver anexo 16). De esta forma se muestra que en un escenario menos restrictivo que el primero, los ingresos estatales se van fortaleciendo en relación a los que reciben por el actual Sistema de Participaciones, además de las ventajas en términos de liquidez que los estados tendrían con este tipo de financiamiento.

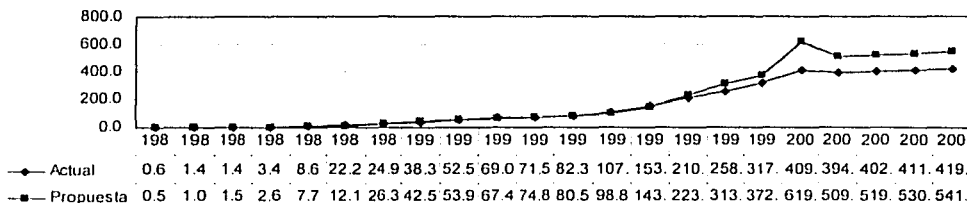
Gráfica VII-6
Comparativo de los Ingresos del Estado de Ags 1983-2004
(Millones de pesos, con crecimiento del PIB=2%)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000 Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa Cuadernos de Información Trimestral de Aguascalientes (CITA)

El crecimiento del Producto Interno Bruto del Estado de Aguascalientes en un 2% repercute positivamente en los ingresos municipales proyectados con el sistema propuesto, ya que se incrementan de 509.3 millones de pesos en el 2001 a 541.8 millones de pesos en el 2004. Por lo que la diferencia entre las dos alternativas da un saldo a favor de la propuesta de 114.4 millones en el 2001 y de 122.5 en el 2004 lo que muestra una clara tendencia a incrementarse en los siguientes años (ver Gráfica VII-7).

Gráfica VII-7
Comparativo de los Ingresos de los Municipios de Ags. 1983-2004
(Millones de pesos, con crecimiento del PIB=2%)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000 Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa. Cuadernos de Información Trimestral de Aguascalientes (CITA)

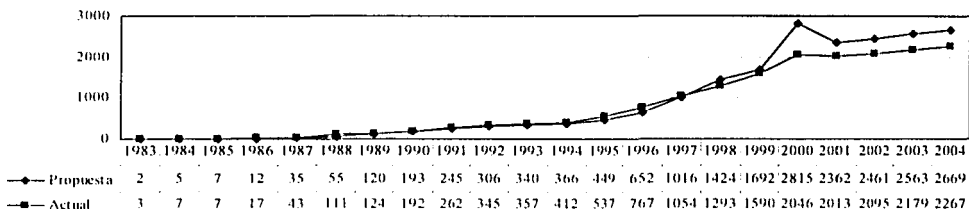
7.4.4. Escenario optimista: crecimiento del PIB estatal del 4%

Considerando que el Producto Interno Bruto del estado de Aguascalientes ha registrado tasas de crecimiento promedio por arriba del 6.5% en los últimos ocho años, con excepción de la crisis de 1995 donde el crecimiento fue negativo (-3.3%) y que su economía ha estado creciendo cerca de 2 puntos porcentuales por arriba de la media nacional, este escenario seguramente se podría ver rebasado en la realidad. De ser así, las finanzas estatales y municipales podrían generar un fondo de estabilización que funcionara como especie de seguro en los años en que el crecimiento fuera menor del 2% o negativo. Se puede observar en la Gráfica VII-7, que ya con un crecimiento del PIB de esta magnitud la diferencia entre las dos alternativas se incrementaría todavía más que en los casos anteriores. La brecha registrada es de 349 millones de pesos al iniciar el periodo y de 402 millones de pesos al final del mismo. Se estima que en el 2004 se recibiría un monto de 2,267 millones de pesos, por concepto de participaciones federales, mientras la recaudación estatal retenida ascendería a los 2,669 millones de pesos en el mismo año.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Esta tendencia positiva se sigue fortaleciendo en términos reales ya que los ingresos proyectados para el año 2004 fueron de 822.9 millones de pesos en comparación con los correspondientes al escenario más pesimista que alcanzaron los 671.8 millones de pesos constantes (ver anexo 17).

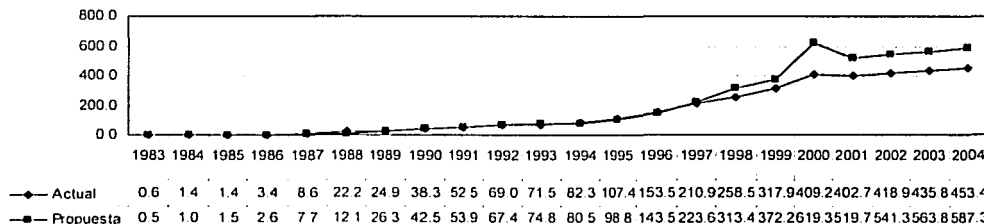
Gráfica VII-8
Comparativo de los Ingresos del Estado de Ags 1983-2004
 (Millones de pesos, con crecimiento del PIB=4%)



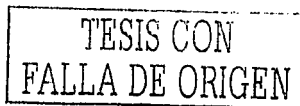
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000 Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa. Cuadernos de Información Trimestral de Apuscalientes (CITA)

En este escenario optimista, en el ámbito municipal se sigue ampliando la brecha entre las dos alternativas consideradas dado que la recaudación crece a un ritmo mayor que las participaciones federales a los estados y municipios. En la Gráfica VII-9 se muestra cómo esta diferencia aumenta de 117 millones de pesos en el 2001 a 134 millones de pesos en el año 2004.

Gráfica VII-9
Comparativo de los Ingresos de los municipios de Ags 1983-2000
 (Millones de pesos, crecimiento del PIB=4%)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000 Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa. Cuadernos de Información Trimestral de Apuscalientes (CITA)



Como se puede apreciar esta propuesta está orientada a privilegiar el esfuerzo fiscal de los estados y municipios con el fin de ir construyendo toda una infraestructura administrativa, de recursos humanos y materiales que se requiere para dinamizar tanto la recaudación federal en el territorio estatal, como las fuentes de ingresos propios. Así mismo, esta experiencia de mayor responsabilidad fiscal seguramente se reflejará en nuevas relaciones fiscales intergubernamentales más autónomas, transparentes y en beneficio de los tres ámbitos de gobierno.

No obstante, es importante señalar que debido a las diferentes capacidades tributarias entre estados y municipios se podría propiciar una situación de inequidad fiscal. Por ello en la tercera etapa de la propuesta se enfatiza la descentralización del gasto y sobre todo aquel que tiene que ver con la distribución de la riqueza y la corrección de las desigualdades regionales a través de la inversión pública y servicios básicos a los que toda la población del país pueda tener acceso.

Por ello resulta indispensable reforzar y transparentar el instrumento redistributivo de las transferencias incorporando mayores recursos y promoviendo también una real participación de estados y municipios en la toma de decisiones respecto a la asignación del gasto público. El Ramo 33 además de una expresión evidente del centralismo fiscal es insuficiente para cumplir adecuadamente con el rol de la equidad fiscal entre entidades federativas y municipios del país.

7.5.- Modernización administrativa: medición del desempeño hacendario municipal en Aguascalientes

Como se mostró en el Capítulo VI del presente trabajo de investigación, la estructura financiera de los municipios del estado de Aguascalientes comparte la mayoría de las debilidades que muestra la situación financiera de los municipios en México y que se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Una crónica insuficiencia de recursos para cumplir adecuadamente con las facultades que les otorga el Artículo 115 Constitucional.
2. Una reducción cada vez mayor de sus ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) respecto al ingreso total. Lo que se ha traducido en una creciente dependencia respecto a los recursos que provienen de otros niveles de gobierno, sobre todo de las Participaciones

Federales y las transferencias a través del Ramo 33. Destaca de manera muy particular el bajo nivel de recaudación de los municipios en México.

3. Una tendencia al aumento de sus gastos administrativos (gasto corriente) a costa de una reducción en los gastos asignados a la inversión y el fomento de la obra pública. Lo anterior, hace cada vez mayor la brecha entre los requerimientos de infraestructura de una población en constante crecimiento y las nuevas inversiones que se añaden.
4. Una tendencia a un mayor nivel de endeudamiento. No es el caso del conjunto de los municipios de Aguascalientes aunque resulta de primera importancia cuidar que no se caiga en excesos en esta materia.

De acuerdo a estas consideraciones y a los indicadores financieros descritos en el Capítulo I inciso 5.2, se presenta el siguiente ejercicio de medición de las haciendas públicas de los municipios del estado de Aguascalientes en el periodo 1980-2000. Lo anterior, es solamente un aspecto (la gestión financiera) de los requerimientos que tienen los municipios en materia de modernización administrativa.

7.5.1. Medición del desempeño hacendario municipal desde la perspectiva de sus ingresos

a) Ingresos por impuestos municipales

Una primera característica que refleja la debilidad en la estructura financiera de los municipios del país es la tendencia a reducir cada vez más la proporción de sus ingresos por concepto de impuestos respecto de sus ingresos totales, resultado de un problema severo de recaudación que se vuelve más agudo en los municipios semirurales. El municipio de Aguascalientes, capital del estado, es el único que muestra una evolución favorable ya que en 1994 sus ingresos por concepto de impuestos representaron cerca del 24% de su presupuesto. Sin embargo, a partir de 1996 empezó a registrar una reducción importante hasta llegar al 7.6% en el año 2000. Respecto de los demás municipios urbanos en los que destaca Rincón de Romos y Jesús María, sus ingresos se mantuvieron alrededor del 5% con algunas excepciones. Finalmente los municipios como San José

de Gracia, Tepezalá, Cosi6 y Asientos, tomando en cuenta los a6os at6picos alcanzaron rangos entre 0 y 2 por ciento. Como se puede observar, los beneficios de la primera reforma de 1983 al Art6culo 115 Constitucional, en el estado de Aguascalientes, solamente se reflej6 en el municipio de la capital en donde se lograron avances relevantes en el cobro del impuesto predial (ver anexo 18).

b) *Ingreso per capita por concepto de impuestos*

Este indicador, que relaciona el valor real del monto de los impuestos con el total de la poblaci6n, muestra en el caso del municipio Aguascalientes una primera tendencia a incrementarse ya que pas6 de 13 pesos per c6pita en 1980 hasta su nivel m6ximo de 82 pesos por habitante en 1994, para luego caer a un nivel muy similar del registrado en 1984. Como se muestra en el anexo 4 el municipio que le sigui6 en importancia fue Jes6s Mar6a, el cual sigui6 una trayectoria parecida a la descrita anteriormente aunque en un nivel entre 3 y 4 veces por debajo de los ingresos del municipio de la capital del Estado en los 6ltimos tres a6os del periodo considerado. Se observa tambi6n uno de los municipios de menores ingresos por concepto de impuestos ya que en gran parte del periodo no rebas6 los 2 pesos anuales por habitante (ver anexo 19).

c) *Autonom6a tributaria*

Es tambi6n importante conocer el comportamiento de los ingresos por concepto de impuestos en relaci6n con los ingresos propios de los municipios ya que permite precisar el dinamismo de sus fuentes propias de recursos, en este caso, de los impuestos. El comportamiento de este indicador refleja un importante incremento de la autonom6a tributaria sobre todo en los municipios urbanos que ya en 1984, vieron reflejado en sus presupuestos el cobro del impuesto predial. Sin embargo, en 1988 empieza una p6rdida de esta autonom6a ya que lo recaudado no rebasa el 40 por ciento del total de sus ingresos propios. En el anexo 20 se puede observar que al final del periodo la mayor6a de los municipios se ubican por abajo del 20%. En el caso de aquellos que mantuvieron este indicador por arriba del 30%, no siempre significa que aumentaron su recaudaci6n,

sino más bien que otros renglones que integran la estructura de sus ingresos propios fueron muy bajos.

d) Ingreso per cápita por concepto de derechos

Este indicador muestra el autofinanciamiento que un municipio tiene por concepto de los servicios públicos que presta a la ciudadanía, entre los que destacan: el agua, la luz eléctrica, la seguridad pública, la recolección de basura, el registro civil, salud, educación y de infraestructura entre otros. Destacan tres municipios: la capital del estado que con excepción de los años 93,94 y 95 fue incrementando esta fuente de ingresos, aunque a un nivel menor que en el caso de los impuestos. El municipio de Calvillo que a partir de 1991 registró ingresos importantes por concepto de derechos, Jesús María que en el año 2000 alcanzó el máximo de 60.4 pesos al año por habitante contra 10.5 pesos del municipio que registró el ingreso más bajo (ver anexo 21).

e) Autonomía financiera

La suma de los ingresos propios de cada municipio con relación a sus ingresos totales muestra la autonomía de este orden de gobierno respecto de los recursos que recibe fundamentalmente de la federación. El municipio de Aguascalientes registró el mayor grado de autonomía en el año de 1992 ya que el 65% de sus ingresos dependieron de sus ingresos generados por sus propias fuentes de ingresos. Sin embargo, para el año 2000 este indicador cayó a solamente 27%, con lo cual refleja una importante dependencia de las participaciones federales, principalmente. Del resto de municipios, Jesús María y San Francisco de los Romo muestran un desempeño muy similar al del municipio de la capital del estado durante todo el periodo (ver anexo 22).

7.5.2. Medición del desempeño hacendario municipal desde la perspectiva de su gasto

a) Gasto corriente municipal

Como se comentó en el inciso 3 del Capítulo VI, la estructura financiera de los municipios de Aguascalientes se caracteriza por asignar una proporción

cada vez mayor de su presupuesto a cubrir sus gastos de nómina, de operación y de mantenimiento. A partir de 1992 el promedio de los municipios de Aguascalientes supera el promedio de los municipios del país ya que en el punto máximo, los primeros gastaron más del 81% de sus recursos para cubrir sus gastos administrativos durante el año de 1996 mientras que el conjunto de los municipios del país, lo hicieron con el 61% de su presupuesto. Sin embargo a partir de 1997 esta tendencia se reduce sensiblemente hasta alcanzar el 49.3% en el año 2000. En los últimos tres años del periodo el promedio municipal del estado de Aguascalientes se debió fundamentalmente a cuatro municipios que aplicaron menos de la mitad de su presupuesto a este tipo de gastos. De los siete restantes cuatro superan el 80% y solamente tres se ubican por abajo del 70%. En términos generales son los municipios más pobres los que gastan una mayor proporción de su presupuesto para cubrir este concepto y son los que tienen servicios más deficientes (ver anexo 23).

b) Gasto corriente per cápita

Este indicador es un complemento importante que precisa la tendencia señalada en el inciso anterior, ya que el tamaño de los presupuestos en cada municipio combinado con los rezagos en los servicios públicos, podrían ser factores de sesgo. Es necesario entonces, medir el valor real del gasto corriente de cada municipio con relación a su población. En el anexo 24 se pueden observar los municipios que tienen un nivel de bienestar más bajo, como Cosío, San José de Gracia, El Llano y Tepezalá, con excepción de Asientos, los cuales registraron un gasto corriente por habitante por arriba de los 200 pesos anuales por habitante, en los últimos cuatro años del periodo. De lo anterior, se puede deducir que en general los municipios con menores recursos tienden a elevar su gasto en burocracia aunque excepcionalmente, como en el caso de Asientos su burocracia es más barata para sus habitantes que la del municipio de la capital del estado. Sin embargo como se señaló en la parte metodológica, ningún indicador aislado es suficiente para explicar de forma integral una tendencia. Será necesario entonces, agregar la información de los demás indicadores, además de incorporar información adicional de carácter cualitativo para tener una visión más integral.

c) Gasto de inversión municipal

De acuerdo a la estructura financiera del conjunto de los municipios de Aguascalientes, los gastos en obra pública y fomento que comprende la construcción de obras públicas, adquisición de inmuebles, valores financieros, entre otras inversiones de los gobiernos municipales, se redujeron drásticamente a partir a 1990. La proporción de este gasto considerado como soporte de diversas actividades económicas vinculadas al bienestar de la población, llegó a su nivel más bajo en 1996 ya que los municipios solamente destinaron el 9% del total de su gasto a este renglón tan prioritario. La otra parte, como ya se mostró en el inciso anterior, se utilizó para cubrir los gastos administrativos de la administración municipal. Particularmente Asientos, Cosío y Pabellón muestran una tendencia a reducir su gasto en inversión mientras que el resto de los municipios registraron incrementos relevantes aunque la gran mayoría gastó menos del 30% de su presupuesto en infraestructura necesaria para mejorar los servicios públicos municipales. Como se puede apreciar en el anexo 25. lo anterior, refleja la acumulación de importantes rezagos de infraestructura nueva y mantenimiento de la ya existente en la mayoría de los municipios que por otra parte, son los que tienen una tasa de crecimiento de su población por arriba del promedio estatal.

d) Gasto per capita por concepto de inversión

Este indicador combina la proporción del gasto que se destina a este rubro y la población de cada municipio, para comparar en los valores reales que le correspondieron a cada uno de sus habitantes. La precisión que este indicador aporta consiste en demostrar que no siempre los municipios que asignan una proporción mayor de su gasto logran elevar la inversión por habitante en términos reales. Un ejemplo es la situación que se dio en el año de 1991 en donde el municipio de Aguascalientes gastó el 49% de su presupuesto en el rubro de inversión, con lo que alcanzó una inversión de 118 pesos constantes per cápita. En contraste el municipio de San José de Gracia cuya inversión fue del 43% de su gasto, incrementó su inversión a 210 pesos per cápita, en términos reales.

En el anexo 26 se pueden apreciar tres tendencias de este indicador, que son representativas de los once municipios: un nivel alto de inversión fue el caso de San José de Gracia, un nivel intermedio en donde se ubica el municipio de la capital y uno de los más bajos representado por el municipio de Asientos.

e) Carga de la deuda pública municipal

El conjunto de los municipios en México aplicaron en gran parte del periodo (hasta 1993) alrededor del 4% de su gasto a cubrir los compromisos generados por el endeudamiento público. En cambio en los municipios de Aguascalientes se mantuvo muy cercano a cero en los primeros doce años del periodo. Sin embargo, a partir de la crisis de 1994 superó el promedio nacional, aunque su tendencia en 1998 es a ubicarse de nuevo alrededor del 4%. (ver gráfica VI-28).

Como se puede apreciar en el anexo 27 alrededor de la mitad de los municipios del estado de Aguascalientes dedicaron una pequeña proporción de sus recursos al pago de la deuda y no en todos los años. Destacan Cosío y Jesús María con un desembolso del 15% de su presupuesto para este fin aunque solamente en los años 1994 y 1991 respectivamente. El endeudamiento ha sido más constante en el municipio de la capital ya que a partir de 1987 estuvo haciendo pagos por este concepto por lo que, con excepción de la crisis financiera de 1995, la proporción de este gasto fue disminuyendo hasta representar el 1.72% en el año 2000.

Algunas consideraciones

1. Aún tomando en cuenta las limitaciones, señaladas en el capítulo I, inciso 5.2, respecto a los sistemas de contabilidad vigentes en cuanto a la asignación de recursos y su nivel agregado, estos indicadores permiten, aunque parcialmente, darle un seguimiento al desempeño de los ingresos municipales. Desde la perspectiva de los ingresos, son un instrumento valioso para establecer metas reales de recaudación y cobro de derechos, impuestos y aprovechamientos tomando en cuenta la capacidad de pago de su población. Sin embargo, como ya se señaló reiteradamente en la propuesta, en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no existen incentivos para que los municipios se vean motivados a avanzar en este sentido.
2. Los indicadores que miden el desempeño del destino del gasto público municipal muestran que esta medición podría eficientar en el corto plazo algunas burocracias municipales que resultan muy costosas para la ciudadanía ya que el gasto corriente por habitante se incrementa tanto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en los centros urbanos como en aquellos que tienen una dinámica económica menor. En contraste, el gasto de inversión por habitante en términos reales tiende a reducirse en una proporción mayor en estos últimos. En este rubro la medición permitiría ofrecer una información más precisa y oportuna de las obras realizadas y el beneficio que le reportan a la población, así como lo que le cuesta a cada ciudadano la administración municipal.

Es importante tener presente que la implementación de estos u otros indicadores financieros tiene un mayor sentido si la información que se genera y se sistematiza se incorpora de manera oportuna en la toma de decisiones estratégicas como parte de un sistema más amplio de gestión del desempeño municipal.

CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

La originalidad y novedad entendidas no como algo totalmente nuevo, sino como una aportación propia construida a partir de la sistematización y reflexión del conocimiento ya existente sobre el tema tratado, es lo que se buscó en este trabajo de investigación. Desde esta perspectiva, se presenta en primer término, una recapitulación de las principales proposiciones y datos positivos aportados en cada uno de los capítulos tratados y que tuvieron una contribución importante en los resultados finales de este trabajo.

Posteriormente se señalan algunos de los resultados más relevantes que se encontraron durante el proceso de elaboración de esta tesis y que permitieron llegar a una propuesta original en el sentido antes señalado. Finalmente, se evalúa en qué medida se contestaron las preguntas de investigación formuladas en el protocolo.

El marco conceptual. En el nuevo contexto del federalismo fiscal destaca el proceso de globalización el cual paradójicamente fortalece a los gobiernos subnacionales ya que les demanda una mayor participación debido principalmente a los acuerdos comerciales entre países. Sin embargo el rol principal de sector público en su conjunto (los tres niveles de gobierno) está orientado a fomentar la eficiencia y equidad en la federación. Desde el punto de vista de la eficiencia se subrayan las distintas capacidades fiscales que tienen las jurisdicciones dependiendo de su mayor o menor base fiscal conformada por sus contribuyentes, la provisión eficiente de bienes públicos y las externalidades que pueden surgir entre las partes integrantes de la federación y al interior de cada una de éstas. La descentralización hace referencia a un auténtico poder independiente en la toma de decisiones en contraste con la desconcentración que implica solamente una delegación de control administrativo. Las ventajas de los gobiernos federales en términos de eficiencia y equidad por su mayor transparencia, sensibilidad respecto a las preocupaciones regionales y provisión de bienes públicos se ve matizada por los dos modelos extremos que destacan en el mundo contemporáneo: el Canadiense de tipo legislativo con una delimitación de competencias muy precisa y el Alemán de tipo administrativo sin una claridad en la asignación de facultades correspondientes a cada nivel de gobierno.

El federalismo mexicano se ubica más en este último modelo por la falta de claridad en la asignación de competencias, sin embargo carece de los gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

negociación y al acuerdo intergubernamental como requisito básico para garantizar su buen funcionamiento. Por ello es necesario que cada país construya su propio modelo de acuerdo a las tareas básicas de todo federalismo fiscal que consiste en ponderar los diversos factores que le permitan una asignación óptima de las tareas fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, tomando en cuenta sus características institucionales, juicios de valor y el desempeño de su propia estructura política y social. La gran tarea del federalismo fiscal es determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal lo que equivale a encontrar el punto de equilibrio entre la centralización y la descentralización. La primera le permite al gobierno cumplir con las tres funciones clásicas de estabilización mediante la política monetaria y fiscal, así como la distribución a través de una política redistributiva orientada a disminuir la pobreza. Persigue también una asignación eficiente de los recursos para garantizar una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población.

La descentralización en cambio, ofrece al gobierno una perspectiva de eficiencia económica más elevada dada la sensibilidad que las autoridades locales tienen respecto a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades. Sin embargo, a pesar de que la teoría del federalismo fiscal proporciona un marco conceptual que puede ayudar a los gobiernos federales y hasta a los no federales en la asignación de las funciones en materia de gasto y de ingreso, la práctica ha sido muy variada en cada país. Existe una tendencia generalizada hacia la centralización, por lo que son relativamente escasas las experiencias exitosas en las que se muestran las ventajas de la descentralización ya que gran parte de ellas, en sentido estricto, no van más allá de la desconcentración o delegación de funciones.

En el caso de México son particularmente importante las lecciones que se tuvieron con motivo de la descentralización del gasto social asignado a estados y municipios a través del Ramo 26 y posteriormente del Ramo 33 orientado a combatir el rezago social. Este caso nos refiere a un proceso de descentralización no planificada carente de una suficiente previsión de sus implicaciones legales, administrativas y políticas.

Lo anterior tiene una vinculación muy estrecha con la búsqueda de un manejo adecuado de las alternativas de financiamiento en un gobierno federal y los requerimientos de su operación. La tarea de determinar la combinación óptima entre transferencias condicionadas y no condicionadas está en función una vez más de factores institucionales, políticos y sociales de cada país. Sin embargo,

es importante tomar en consideración el potencial que cada una de éstas formas de reparto tiene en la resolución de problemas de desequilibrio entre ingreso y gasto, así como aquellos surgidos de la diferente capacidad recaudadora de cada estado o municipio. En todo caso lo importante es abrir la participación en los ingresos a los tres ámbitos de gobierno cuidando la corresponsabilidad de cada uno de éstos y diseñando paquetes de instrumentos y técnicas fiscales de acuerdo a la naturaleza de los problemas a resolver, es decir, si son prioridades nacionales o bien locales y regionales.

La coordinación fiscal en México. La historia de la coordinación fiscal hasta la Adhesión al Sistema de las últimas entidades federativas todavía renuentes en la década de los años setenta, muestra que los cambios ocurridos en materia de delimitación de competencias tributarias entre la federación y los estados consolidaron la tendencia de apropiación de los principales impuestos del país por parte del gobierno central. En el periodo de la *Coordinación General* de los años 1973 a 1979 las participaciones todavía significaban alrededor del 25% del ingreso total de los estados y el 16% de los ingresos municipales, su pago era todavía irregular y el ingreso fiscal se concentraba en el nivel federal.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que se retoma y rediseña el Sistema de Participaciones recuperando sus principios básicos definidos en la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 15 de Agosto de 1926 mediante los cuales, la coordinación de los gobiernos estatales y la federación se hace posible con la suspensión de los impuestos locales más importantes a cambio de su participación en los ingresos federales. Este Sistema de Participaciones está integrado por el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones vigente hasta 1989 y el Fondo de Fomento Municipal mediante los cuales el gobierno federal transfiere recursos no condicionados. Este nuevo Sistema de Coordinación incorpora también las transferencias condicionadas mediante los Fondos de Aportaciones Federales dirigidos al cumplimiento de objetivos específicos. En todos los casos cada una de las entidades federativas firma un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la federación mediante el cual tiene el derecho de beneficiarse de los fondos de participaciones a cambio de su compromiso de suspender los gravámenes estatales y municipales señalados en este Convenio. Además la coordinación se opera mediante un Convenio de Colaboración Administrativa en el cual se establecen los derechos y obligaciones, así como los incentivos económicos de estados y municipios por concepto de su colaboración en las actividades recaudatorias.

Competencias fiscales del estado de Aguascalientes. Con la finalidad de hacer un estudio más detallado sobre la dependencia financiera y su baja participación en la recaudación nacional se revisaron las competencias del estado de Aguascalientes y sus municipios en materia de Ingreso y Gasto. De acuerdo al marco normativo de sus finanzas públicas el estado de Aguascalientes cuenta con un Código Fiscal actualizado a septiembre de 1999, con una Ley de Hacienda en donde se indica la obligación de suspender todo lo que contravenga a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos. Tiene también una Ley de Coordinación Fiscal publicada en 1996 en la cual se señala la distribución de las participaciones e incentivos a sus municipios y establece la colaboración administrativa entre estado y municipios en materia de Registro de Contribuyentes, Recaudación, Administración y Fiscalización. Una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Aguascalientes que tiene como finalidad de normar y regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público de los tres poderes del estado y el de los municipios. Su Ley de Deuda Pública establece las bases y requisitos para la contratación, regulación y control de créditos, emisión de bonos, y préstamos que constituyen la Deuda Pública del Estado. Finalmente la Ley de Catastro que define los trabajos técnicos en esta materia y las autoridades responsables.

Las competencias del estado de Aguascalientes en materia de ingresos, al igual que en el caso de las demás entidades federativas, están delimitadas por el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En el Anexo 1 de este Convenio se definen los impuestos estatales y municipales suspendidos a partir del 1º de enero de 1980. En el Anexo 2 la Expedición de Pasaportes, en el Anexo 3 el Sistema Alimentario Mexicano, en el Anexo 5 Espectáculos Públicos y en el Anexo 6 las Obras de Arte y Pago en Especie. Así también en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se establecen los impuestos coordinados con la federación y en sus Anexos se precisan las modificaciones a estos Convenios.

Las competencias estatales en materia de gasto están delimitadas por el Artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en donde se señalan las facultades del Congreso para legislar en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del estado y de los municipios, aprobar el Presupuesto Anual de Gastos del Estado, autorizar al Ejecutivo para celebrar empréstitos, revisar la Cuenta Pública de organismos

descentralizados y Ayuntamientos. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado define las participaciones a los municipios y su entrega en efectivo en los 5 días hábiles a partir del día en que se reciban estos recursos de la federación. En el Presupuesto de Egresos de cada año se precisan los montos que corresponden a cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales y los porcentajes para determinar el monto de las Participaciones que le corresponden a cada uno de sus municipios. Los Convenios de Desarrollo Social precisan el uso de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Estatal, se suscriben acuerdos de coordinación en materia de Seguridad Pública del Estado, El Ramo 26 "Desarrollo Social Productivo en Regiones de Pobreza" a través del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Con base en el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, en 1987 se descentralizaron los servicios de salud al estado de Aguascalientes por lo que desde ese año, se responsabilizó del manejo de los recursos materiales y de la operación directa de las unidades médicas y de la relación laboral. En cambio la descentralización de los servicios educativos al Estado se dio en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y el Convenio entre el gobierno del estado de Aguascalientes y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Con la Ley General de Educación en 1993 los estados incrementaron sus obligaciones operativas y administrativas para convertirse en responsables de la administración e impartición de la educación básica en todo el territorio estatal.

Competencias fiscales de los municipios del estado de Aguascalientes. El marco normativo de sus municipios se integra en primer término por la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en su artículo 70 y 66 en donde se reitera su autonomía para administrar libremente su hacienda. La Ley Orgánica Municipal del Estado modificada en noviembre del 2000 con motivo del Decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional, establece las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y la integración de su hacienda la cual se detalla en la Ley de Hacienda de cada municipio.

Respecto a las competencias de los municipios en materia de Ingresos se delimitan en el Artículo 115 Constitucional reformado en 1983 y en 1999 en donde se les otorgan nuevas atribuciones tributarias en materia de impuesto a la propiedad inmobiliaria y se amplían sus atribuciones administrativas y de

gobierno. De acuerdo al Art. 71 Fracción X de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes los municipios podrán elaborar las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, y someterlas a la aprobación del Congreso, para que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

El detalle de sus facultades en materia de ingresos se hace en las leyes señaladas en su marco normativo, en el Anexo I del Convenio de Adhesión en donde se señalan los impuestos municipales que quedaron suspendidos a partir del 1º de enero de 1980, en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado se especifica la distribución de participaciones e incentivos a los municipios, el propio Presupuesto de Egresos y los Acuerdos para la distribución de los recursos de los Fondos Municipales como el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el cumplimiento de sus obligaciones financieras y acciones vinculadas a la seguridad pública.

Las competencias municipales respecto de su gasto condicionado están determinadas por los lineamientos de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios. La aplicación de los recursos no condicionados como aquellos que reciben a través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal se destina de acuerdo al Presupuesto de Egresos de cada municipio y a su respectiva Ley de Ingresos aprobada por el Congreso del Estado.

Finanzas públicas estatales y municipales. Con la finalidad de precisar el desempeño que el estado de Aguascalientes y sus municipios tuvieron en materia de finanzas públicas en el contexto de las competencias antes señaladas, se hizo un seguimiento estadístico de las principales fuentes de ingresos, y conceptos de gasto en los 20 años que comprende el periodo de estudio. En el caso de los 11 municipios de Aguascalientes, el estudio se realizó para cada uno de ellos. Estos cuadros son las fuentes de las gráficas que se presentan en los capítulos IV y VI.

Los ingresos propios del estado de Aguascalientes se integran por los Impuestos, los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos definidos en el Código Fiscal del Estado. Otra fuente de ingresos importante que tiene el Estado son las Participaciones Federales en virtud de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las Transferencias Federales o Fondos de

Aportaciones Federales. Finalmente, otra fuente de recursos es la Deuda Pública.

Los rubros en los que se puede aplicar el gasto público, de acuerdo a los Presupuestos de Egresos son: los Gastos Administrativos, Obras Públicas y Fomento, Transferencias y Deuda Pública. Los cuadros estadísticos correspondientes tanto al ingreso como al gasto, en términos reales, se elaboraron con el Índice Nacional de Precios al Consumidor tomando como año base 1994. Con la finalidad de tener elementos de comparación, además de los cuadros correspondientes al estado de Aguascalientes y a cada uno de sus municipios, se incorporaron los municipios del país y el total de entidades federativas.

Los resultados de este ejercicio estadístico muestran que desde el punto de vista de los ingresos, el estado de Aguascalientes, tiene dos aspectos que hacen vulnerables sus finanzas públicas y que en gran medida se explica por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entró en vigor en el año de 1980.

En primer lugar, su recaudación está por abajo del promedio nacional, además de su tendencia a decrecer alcanzando niveles por abajo del 1 por ciento con respecto a sus ingresos totales. Mientras que antes de su Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mantenía niveles del 37 por ciento.

En segundo lugar y como consecuencia del anterior, su dependencia con respecto al Fondo General de Participaciones Federales muestra una tendencia a incrementarse, de tal forma que estos recursos han llegado a representar más de la mitad de todos sus ingresos. Si a lo anterior, le sumamos las transferencias, que son también recursos federales, entonces se llega a niveles cercanos al 95 por ciento. Del restante 5% solamente el 0.9 % corresponde a los impuestos recaudados en 1997.

En cambio, un aspecto que fortalece sus finanzas públicas es el manejo adecuado de su endeudamiento público como fuente de ingresos, el cual se ha utilizado en una proporción menor a la autorizada por el Congreso del Estado. Por tanto, su nivel escaso de endeudamiento, le ha permitido implementar programas de saneamiento de su deuda en los años de crisis financieras, ahorrando así importantes recursos para programas prioritarios de la entidad.

Desde el punto de vista del gasto público, destacan dos aspectos que son las fortalezas más importantes de las finanzas públicas del Estado de Aguascalientes.

La primera se refiere a la proporción de los Gastos administrativos con respecto a los aplicados en la Obra pública y el fomento. Tomando como referencia los datos que se presentaron anteriormente, son cerca de 3 veces menores en 1997 que el promedio de los estados del país.

La segunda fortaleza de las finanzas públicas estatales, tiene que ver con los recursos destinados a la obra pública como proporción del gasto total de la entidad, los cuales han sido superiores al promedio nacional, prácticamente en todo el periodo considerado.

Sin embargo, lo preocupante es la tendencia decreciente de la proporción que los recursos públicos tanto del conjunto de las entidades federativas como del Estado de Aguascalientes se destinan a la obra pública y fomento. En 1998 esta proporción promedio del conjunto de los estados registró su nivel más bajo de 8.5% y en el caso del estado de Aguascalientes representó el 9.4% de total del gasto público.

Lo anterior muestra la necesidad de implementar un esquema de coordinación fiscal que incentive la recaudación y en general los ingresos propios, así como la reorientación del gasto hacia la obra pública de infraestructura social para lograr un mayor impacto en el bienestar de la ciudadanía.

En el caso de los municipios del estado de Aguascalientes, 2 semiurbanos, 8 urbanos y uno metropolitano, sus fuentes de ingresos son muy similares a las descritas para el Estado.

De acuerdo al seguimiento estadístico en el comportamiento de los ingresos públicos municipales se comprueban las tendencias ya señaladas por otros estudios sobre la fuerte dependencia respecto de los recursos que reciben de la federación a través del Fondo General de Participaciones y del Ramo 33, dejando en el olvido sus recursos propios. En el estado de Aguascalientes que es una de las entidades federativas con un mejor desempeño en su hacienda pública, existen municipios con recaudación de cero, lo cual se refleja poco en los promedios municipales del Estado y se pierde a medida que su agregación es mayor.

En la evolución del gasto público municipal destaca cómo los gastos administrativos van aumentando en una proporción mayor que los recursos que se asignan a la inversión, sobre todo en los últimos años, la brecha se hizo más amplia entre estos dos conceptos. Un caso extremo en el estado de Aguascalientes es uno de sus municipios que dedica 84% de su presupuesto a cubrir sus gastos administrativos y solamente el 0.7% a la inversión y obras de fomento. Seguramente en otras entidades federativas existirán situaciones parecidas que no se reflejan en los promedios nacionales. Con este diagnóstico se comprueban las tendencias nacionales y su necesidad de revertirlas desde sus fuentes primarias que son los municipios en donde es más aguda esta problemática.

Propuesta de un Nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria. Se propone el diseño de un Sistema de Coordinación Hacendaria con Autonomía Financiera y Responsabilidad Fiscal para enfrentar la dependencia financiera que padecen las haciendas estatales y municipales respecto de la federación y su falta de corresponsabilidad fiscal o desinterés por fortalecer sus ingresos propios.

De acuerdo a los resultados del diagnóstico correspondiente se reconocen algunos de los principales signos de agotamiento del sistema federal mexicano, como su alto grado de centralización fiscal tanto en la aplicación del gasto como en el control de los ingresos, la vulnerabilidad de las finanzas públicas por su fuerte dependencia de los ingresos petroleros, la centralización de los impuestos más dinámicos, así como la ineficiente infraestructura administrativa municipal y estatal que condiciona en gran medida su baja participación en la recaudación nacional. El recuento estadístico presentado anteriormente sobre el comportamiento de las finanzas públicas del estado de Aguascalientes y sus municipios muestra que no es un caso aislado ya que comparte en su gran mayoría las tendencias nacionales. Su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde 1973 le ha permitido participar de los ingresos federales a cambio de incentivos cuyos incrementos no se han correspondido con su dinamismo mostrado en la recaudación de los impuestos federales como el IVA y el ISR sobre todo a partir de la década de los noventa. Así también, la diferencia entre sus ingresos efectivos ordinarios y la recaudación total en el Estado muestran su potencial recaudatorio.

De ahí que se proponga un nuevo esquema de incentivos que premie el esfuerzo fiscal de las entidades federativas, ajustándose al mismo tiempo al marco conceptual del federalismo fiscal mencionado anteriormente, sobre todo en lo que se refiere a la delimitación de competencias y las alternativas

de financiamiento. Vincular este mecanismo financiero a los dos impuestos federales que representan más del 70% de la recaudación federal asegura por sí mismo los recursos suficientes para fortalecer los ingresos de los gobiernos locales. Así también, se continúa con la administración centralizada de estos impuestos, compartiendo solamente una proporción de sus rendimientos.

El objetivo de la propuesta sobre esta nueva coordinación hacendaria, es sustituir el Fondo General de Participaciones por un monto equivalente de recursos descontado de la recaudación federal por concepto de IVA e ISR en el estado de Aguascalientes y sus municipios. Sin embargo, este debe ser un proceso gradual que tome en cuenta las capacidades diferenciadas de cada municipio, tanto en su marco normativo como de capacitación y actualización de sus sistemas recaudatorios. Por tanto, en una primera etapa solamente la mitad del Fondo General de Participaciones que le corresponde al Estado de Aguascalientes se distribuye de acuerdo a su esfuerzo fiscal, mediante una retención del 80% del Impuesto sobre la Renta recaudado en su territorio. En el caso de los municipios el monto equivaldría al 21% de la recaudación retenida en el Estado. La otra mitad del FGP se sigue distribuyendo de acuerdo a la población de la entidad. El 9.66% se suma al 90.34% del Fondo General de Participaciones para que sea el 100% el que se asigne en partes iguales de acuerdo al criterio de la población y del esfuerzo fiscal. Una vez asimilado este cambio, particularmente por las administraciones municipales más desfasadas en su aparato recaudatorio, se podría avanzar hacia la segunda etapa en la que se sustituya todo el Fondo General de Participaciones por una retención del 65% del total de los ingresos por concepto de recaudación del IVA e ISR en el estado de Aguascalientes. En esta fase desaparece por tanto el criterio de población para asignar el 50% de los recursos. De manera similar el Sistema de Participaciones de los municipios se sustituye descontando el 22% de la recaudación retenida en la entidad.

Sin embargo, es importante considerar que una de las fuentes más importantes de inequidad fiscal entre las entidades federativas es precisamente la diferencia de capacidad tributaria que implica beneficios fiscales netos muy diversos en cada una de éstas. Por ello, es necesario que en una tercera fase se refuerce el sistema de transferencias condicionadas a fin de compensar los desequilibrios de aquellas entidades federativas que debido a su capacidad tributaria no pudieran aprovechar las ventajas de la alternativa aquí propuesta. Entre las medidas que se señalan destaca el rediseño del Ramo 33 que permita una mayor transparencia y recursos, la implementación de una Ley de Coordinación Hacendaria que incluya el gasto social, incorporar la

normatividad estatal para una correcta evaluación y seguimiento de los recursos, así como una instancia responsable de la capacitación y profesionalización de los cuadros administrativos tanto estatales como municipales.

Con el fin de mostrar la viabilidad de esta propuesta se simularon tres posibles escenarios considerando como variable explicativa el Producto Interno Bruto del estado de Aguascalientes ya que la recaudación depende del desempeño que tenga esta variable, por lo que sus ingresos estarán en función de su esfuerzo fiscal. El primer escenario se califica como pesimista debido a que no hay crecimiento del PIB estatal. Sin embargo, aún en esta situación existe una diferencia de más de 300 millones de pesos a favor de la propuesta. De ahí que a medida que ocurra un crecimiento mayor la diferencia se verá incrementada como sucede en los otros dos escenarios calculados con base a un crecimiento del PIB del 2% y del 4% respectivamente. En el caso de los municipios la repercusión es muy similar ya que su participación esta en función de los ingresos del Estado.

La propuesta concluye enfatizando la necesidad de un soporte administrativo y en este caso de medición del desempeño hacendario municipal, a través de indicadores financieros, con la advertencia de que es indispensable vincularlos a un sistema de gestión más amplio con la finalidad de que sus resultados sean incorporados en la toma de decisiones estratégicas. A manera de ejemplo, se presenta un ejercicio que aplica estos indicadores a los 11 municipios del Estado de Aguascalientes.

A continuación se señalan algunos de los resultados más relevantes que se encontraron durante el proceso de elaboración de esta tesis y que permitieron llegar a la propuesta reseñada en esta investigación:

1. Las ventajas que los modelos federales tienen en la combinación óptima del proceso centralización-descentralización de las tareas fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, se han manifestado de forma muy diversa en la experiencia de los países en desarrollo y en particular en América Latina. Sin embargo, la asignación de competencias y responsabilidades en materia de ingreso-gasto, se ajustan en términos generales a los principios establecidos en la teoría del federalismo fiscal. Se deja al nivel federal los bienes públicos de carácter nacional y a los estados y municipios la provisión de bienes y servicios de

naturaleza local o regional. Respecto a los ingresos, el gobierno federal controla los impuestos que gravan a factores móviles, que permiten la distribución de la riqueza y aquellos que implican desigualdad en la dotación de recursos.

2. El predominio del gobierno central no ha estado favorecido solamente por los principios que buscan salvaguardar la eficiencia y la equidad del pacto federal, sino principalmente por la falta de claridad en la delimitación de funciones y competencias de sus partes. De acuerdo a la gran mayoría de las Constituciones de los países latinoamericanos las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados subnacionales lo que se convierte en una fuente importante de confusiones y duplicidad de funciones. En este contexto, se vuelve más complejo lograr las bondades de la descentralización fiscal sobre todo considerando que las diferentes capacidades tributarias de estados y municipios son la fuente más importante de inequidad fiscal.
3. En México la exacerbada centralización del ingreso y la parcial desconcentración del gasto han creado un importante desequilibrio entre la capacidad de recaudación y las necesidades de gasto de las entidades federativas, el cual se ha visto compensado por un sistema de transferencias inhibiendo el esfuerzo fiscal y fomentado la dependencia financiera de las entidades federativas del país respecto del gobierno central. Por ello, se vuelve un imperativo de la Coordinación Hacendaria fortalecer y transparentar las transferencias condicionadas a fin de que cumplan con su objetivo principal de corregir las desigualdades regionales y redistribución de la riqueza aprovechando las ventajas de la centralización para cumplir con las funciones de estabilización, distribución y asignación. En cambio, el esquema de transferencias no condicionadas se puede transformar en otro que promueva los beneficios de la descentralización fiscal en materia de gasto y de ingreso. Es conveniente que sean las autoridades locales, con una mayor sensibilidad y conocimiento de las preferencias de sus residentes las que determinen su gasto en servicios públicos y que éste sea financiado con ingresos fiscales originados en sus propios territorios para que los contribuyentes perciban los beneficios del pago de sus impuestos.

Este proceso permite fortalecer tanto la autonomía financiera de los gobiernos estatales y municipales como su responsabilidad fiscal. Sin embargo, previamente es necesario hacer modificaciones de fondo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como la modernización de los aparatos administrativos de estos gobiernos.

4. La exclusividad de las principales fuentes de ingresos por parte del gobierno federal, ha provocado que las entidades federativas tengan una proporción muy precaria de ingresos propios y una participación marginal en la toma de decisiones en la aplicación del gasto y en el diseño del esquema tributario. De estos dos rubros, el gasto público tiene un grado de flexibilidad mayor ya que según datos consignados en el capítulo IV, alrededor del 47% de los presupuestos estatales se integran con recursos no condicionados por el gobierno central. En cambio el promedio de los ingresos propios de los estados no superó el 8% en los últimos cinco años del periodo de estudio. Estos resultados han sido posibles debido a los incrementos en el coeficiente de la fórmula del Fondo de Participaciones Federales y a las modificaciones de los Convenios de Colaboración Administrativa mediante los cuales la federación otorga a los estados, en calidad de incentivos, los ingresos correspondientes a la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y un porcentaje del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entre otros. Sin embargo, estos ajustes no han sido suficientes para fortalecer las finanzas públicas de los estados y municipios, aún considerando las nuevas potestades tributarias para establecer impuestos locales y en el caso de los ayuntamientos, el cobro del impuesto predial. En cambio se consideran recursos más significativos para estos últimos los canalizados a través del Fondo de Fomento Municipal, los cuales no tiene ninguna correspondencia con su esfuerzo recaudatorio.

4. El diagnóstico presentado sobre la evolución de las finanzas públicas del estado de Aguascalientes y sus 11 municipios en el periodo de estudio, muestran ampliamente sus fortalezas y debilidades, las cuales en términos generales tienen una correspondencia muy estrecha con las tendencias nacionales, sobre todo en materia de dependencia financiera y baja recaudación, por el hecho de compartir el mismo Sistema de Coordinación Fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Adicionalmente, se pudo comprobar que después de 20 años de modificaciones a la fórmula del Sistema de Participaciones no se ha logrado encontrar una alternativa clara a esta problemática. De tal forma que tanto los incrementos al coeficiente para determinar el Fondo General de Participaciones como los incentivos otorgados a las entidades federativas en los Convenios de Colaboración Administrativa solamente han mitigado la precariedad de las haciendas públicas de estos ámbitos de gobierno.

De ahí la necesidad, de modificar aspectos centrales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como las Participaciones y las Transferencias. A esta revisión de mayor profundidad del actual esquema de coordinación obedece la propuesta de un Sistema de Coordinación Hacendaria con Autonomía Financiera y Responsabilidad Fiscal.

5. La construcción de este Sistema de Coordinación Hacendaria desde los municipios más atrasados de la entidad implica una redefinición de competencias y atribuciones de los tres órdenes de gobierno de acuerdo a su nueva dotación de recursos. En principio, no se trata de fortalecer las entidades federativas y municipios debilitando el gobierno federal, ya que cada uno requiere los recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades. Por ello el porcentaje de retención indicado anteriormente equivale al monto de participaciones que recibe actualmente el estado de Aguascalientes y sus municipios, por ello no le representa al gobierno federal una erogación mayor. En cambio, tiene ventajas importantes en términos de las bondades de la descentralización que retribuye el esfuerzo fiscal de cada ámbito de gobierno y permite un gasto más eficiente financiado en una proporción importante con sus propios recursos. Así también vincula el pago del contribuyente con el costo de los servicios públicos que recibe.

Por sí mismo, este mecanismo elimina una de las causas más relevantes que explican la dependencia financiera, aumenta la liquidez de las finanzas públicas estatales y municipales, obteniendo los recursos con mayor oportunidad dado que la retención se hace de acuerdo a los avances de la recaudación.

6. El Sistema de Coordinación Hacendaria propuesto, se convierte por su mismo esquema de funcionamiento, en una alternativa más adecuada de

incentivos para aumentar la recaudación local ya que se retribuye el esfuerzo fiscal mediante la participación en fuentes de ingresos importantes y no con potestades tributarias cuya implementación implica una asimetría entre su potencial recaudatorio y su costo político. Este cambio aunque no implica una total descentralización del ingreso dado que las decisiones sobre la base, tasa y administración de estos impuestos siguen centralizadas en el gobierno federal, representa un avance importante hacia la construcción de procesos descentralizadores que implican a su vez adecuar el marco normativo, técnico y administrativo de los gobiernos estatales y municipales, sobre todo aquellos sistemas y normas que tienen estrecha relación con las tareas recaudatorias, además de la capacitación de sus recursos humanos como parte de un programa integral de administración tributaria municipal.

Por ello, en este esquema alternativo se considera importante recuperar e integrar las nuevas potestades tributarias e incentivos que reciben las entidades federativas a través de los Convenios de Colaboración Administrativa, así como las propuestas por el Decreto de Reforma al Artículo 115 Constitucional en materia de recaudación y actualización de valores y tasas del impuesto a la propiedad raíz.

7. Es conveniente también tomar en cuenta algunos de los inconvenientes u obstáculos de la descentralización. En esta perspectiva el Sistema de Coordinación Hacendaria considera las diversas capacidades administrativas y técnicas de los aparatos recaudatorios de estados y municipios, además del grado de actualización de sus marcos normativos en materia fiscal. A este respecto baste recordar los problemas de carácter administrativo, legal y políticos que se dieron en la relación estado-municipio-federación con la puesta en marcha del Ramo 33 en el año de 1998: falta de normas estatales para operar los programas y personal capacitado, además de una escasa o nula vinculación con la ciudadanía, entre otros. Así mismo, destaca la gran variedad de ritmos y matices que tuvieron las respuestas de las legislaturas de los estados en las adecuaciones a las Leyes locales con motivo del Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Diciembre de 1999. Con esta medida orientada a fortalecer la autonomía política y hacendaria de los municipios, los más beneficiados han sido hasta el momento, los Congresos locales que han incrementado su control sobre

los ayuntamientos a través de mayores regulaciones y los gobiernos de los estados en su rol de intermediarios.

Un mecanismo capaz de ir resolviendo adecuadamente estos obstáculos tendrán más posibilidades de reducir las desventajas de la descentralización y en todo caso compensarlas con los beneficios de la centralización, sobre todo los aspectos que se refieren a los desequilibrios regionales y a la distribución de la riqueza, reduciendo así las desventajas que tanto la centralización como la descentralización tienen en un gobierno federal.

CONCLUSIONES

Corresponde en este apartado, además de precisar los resultados obtenidos y las ideas esenciales que se pudieran desprender de esta investigación, evaluar en qué medida se contestaron las preguntas de investigación formuladas en el protocolo utilizado como referencia en el desarrollo del presente trabajo.

El resultado más importante de esta tesis es sin lugar a dudas la propuesta misma de un Sistema de Coordinación Hacendaría con Autonomía Financiera y Responsabilidad Fiscal cuyo contenido se detalla en el capítulo VII de este estudio. Su originalidad y novedad reside en que se trata de una alternativa de financiamiento para fortalecer las finanzas públicas de los estados y los municipios del país, que no se había formulado anteriormente, como se pudo constatar en la revisión del estado del arte del federalismo fiscal mexicano. Su rigor metodológico es el resultado de un marco conceptual diseñado de acuerdo a la naturaleza del problema a resolver, el cual permitió orientar la interpretación y el análisis de la información bibliográfica, hemerográfica, y de medios electrónicos, así como la incorporación de las técnicas utilizadas en el cálculo de los escenarios considerados. Desde esta perspectiva teórica fue posible también ponderar los aciertos y limitaciones de los diversos trabajos académicos desarrollados sobre el tema, contrastando sus respectivas posiciones teóricas con el objetivo de la investigación. En consecuencia, el esquema de financiamiento que se propone constituye una aportación a la reflexión colectiva sobre el fortalecimiento del federalismo fiscal en México. Desde el punto de vista teórico pondera la validez de los principios del federalismo fiscal para abordar la problemática hacendaría en México. Así mismo la referencia al desempeño hacendario del estado de Aguascalientes y sus municipios en su contexto particular, permite matizar algunas de las

generalizaciones que todavía no tienen un sustento empírico suficiente en este debate.

A continuación se hace un breve recuento de las respuestas a las preguntas de investigación formuladas alrededor del objetivo y de la hipótesis principal de la investigación, precisando las aportaciones más relevantes de este trabajo de tesis.

¿Qué cambios requiere el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para fomentar la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de estados y municipios?

La revisión de la coordinación en México realizada en este trabajo de tesis, muestra que la dependencia financiera de estados y municipios tiene su origen precisamente en el Sistema de Participaciones Federales que se convirtió en la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este mecanismo trata de compensar los ingresos que por concepto de impuestos dejaron de percibir las entidades federativas con motivo de su Adhesión al Sistema. Sin embargo, a pesar de las actualizaciones de este Fondo no ha sido posible frenar el deterioro de los ingresos que los estados reciben por concepto de participaciones federales. Por otra parte, a medida que se incrementa el Fondo General de Participaciones lo hace también la dependencia financiera respecto del gobierno central, ya que sus ingresos propios resultan poco significativos en su presupuesto, aún considerando las nuevas potestades tributarias otorgadas a estos ámbitos de gobierno.

Es por lo anterior, que la propuesta consiste en sustituir de manera gradual (por etapas), el Fondo General de Participaciones por una alternativa de financiamiento en la cual el gobierno central comparte una proporción de la recaudación federal por concepto de IVA e ISR con las entidades federativas. El monto correspondiente al descuento que cada entidad hace al momento de la recaudación, equivale a la cantidad recibida a través del sistema anterior. Sin embargo, de acuerdo al cálculo de tendencia que se presenta para cada escenario, el monto de los recursos descontados se va incrementando cada año con las repercusiones positivas que ello tiene en el fortalecimiento de las finanzas públicas estatales y municipales, además de las ventajas adicionales que representa en términos de certidumbre presupuestal. Dado que estos fondos dependen fundamentalmente del esfuerzo fiscal de cada entidad, les resultará atractivo a estos gobiernos incrementar su responsabilidad fiscal en la recaudación local, ya que solamente la podrán justificar ofreciendo mejores

servicios a sus contribuyentes. Una ventaja adicional de esta propuesta consiste en que se ajusta a los principios del federalismo fiscal sobre las atribuciones tributarias que cada ámbito de gobierno debe tener para aspirar a niveles óptimos de eficiencia y equidad. Además este esquema de coordinación hacendaria, permite establecer un vínculo más estrecho entre los ingresos y los gastos con lo cual se vuelve más transparente la relación entre el pago de los impuestos y los servicios recibidos.

Sin embargo, en un sistema federal integrado por entidades federativas con grandes contrastes en la dotación de recursos, a medida que se descentraliza se hacen presentes los riesgos de una mayor inequidad fiscal que no obstante será posible compensar reforzando y transparentando el sistema de transferencias condicionadas.

¿Qué elementos deben incorporarse en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria y cómo funcionaria?

El Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria propuesto, incorpora el conjunto de las relaciones fiscales intergubernamentales que tienen que ver con los componentes básicos de sus haciendas públicas: ingresos, egresos y deuda. Ello se debe en gran medida a la importancia de vincular los ingresos con los gastos para promover que estos últimos sean financiados con ingresos fiscales originados en el mismo territorio en donde se lleva a cabo la recaudación.

Se integra fundamentalmente por un mecanismo de impuestos compartidos que permite fortalecer los ingresos de los estados y municipios, hacer más eficiente su gasto y fomentar su corresponsabilidad fiscal. El otro elemento importante de este esquema es el sistema de transferencias condicionadas, mediante el cual el gobierno central lleva a cabo sus funciones de estabilización, redistribución y asignación en busca de una mayor equidad y eficiencia redistributiva en el país para corregir los desequilibrios regionales.

Su marco normativo se rige por una Ley de Coordinación Hacendaria que incluye tanto los ingresos como la coordinación del gasto social, con la finalidad de reducir la discrecionalidad que el gobierno federal todavía tiene en gran parte de los programas que promueve la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas.

Su operación, evaluación y seguimiento está a cargo de una instancia tripartita con representación del gobierno federal, estatal y municipal diferente a las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. Se espera que la nueva correlación de fuerzas, resultado de esta forma diferente de distribuir los recursos garantice una mayor representatividad sobre todo del ámbito municipal en las nuevas instancias de representación.

¿Cómo equilibrar la centralización con la descentralización en este nuevo esquema de Coordinación Hacendaria?

Una de las virtudes de la forma de gobierno federal es la posibilidad de combinar las ventajas de la centralización con aquellas de la descentralización minimizando sus desventajas. Sin embargo, las experiencias exitosas en este sentido son muy escasas, en los países latinoamericanos y en México los procesos de descentralización crearon un clima de desencanto debido a que terminaron, en el mejor de los casos, en mecanismos desconcentrados. La teoría del federalismo fiscal, si bien es cierto que favorece el centralismo en aras de la eficiencia y la equidad, deja abierta la posibilidad para que cada gobierno federal de acuerdo a sus propias características institucionales, culturales, políticas y económicas ensaye el grado de descentralización que le resulte más conveniente, por lo que no existe una receta única que garantice el éxito.

En este contexto, la propuesta incorpora una dosis mayor de descentralización fiscal considerando los rendimientos decrecientes del centralismo mexicano claramente manifestados en el agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal referido en párrafos anteriores. Se trata de una descentralización fiscal planificada y gradual que toma en cuenta las particularidades en aspectos administrativos, normativos y técnicos de los aparatos recaudatorios de los involucrados. Todavía muy acotada por los principios del federalismo fiscal que señalan la conveniencia de un manejo centralizado de estos dos impuestos de base móvil y que constituyen las fuentes de ingresos más importantes de las finanzas estatales y municipales. Sin embargo, esta nueva alternativa de financiamiento de compartir ingresos, inaugura un proceso de mayor cooperación y autonomía entre los tres ámbitos de gobierno y una perspectiva de mayor compromiso en las tareas recaudatorias promoviendo simultáneamente mejores servicios para los contribuyentes dado que permite una vinculación más transparente entre el pago de los impuestos y la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos de la localidad.

¿Cuáles son los incentivos más adecuados para reactivar las fuentes de ingresos propios de estados y municipios?

El esquema de incentivos previsto en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de mecanismos como las nuevas potestades tributarias a estados y municipios o bien por medio de los Convenios de coordinación fiscal no ha sido el adecuado para estimular la recaudación local que se lleva a cabo en estos ámbitos de gobierno. Por el contrario se ha convertido en cierta forma en un desincentivo ya que se tiene acceso al Fondo General de Participaciones sin importar el esfuerzo fiscal realizado.

En el Sistema propuesto, en cambio, se parte de la premisa de que no existen mejores incentivos para incrementar los ingresos propios de estados y municipios, que aquellos que reconocen y retribuyen el esfuerzo fiscal en las tareas recaudatorias. Por ello la cantidad de recursos financieros recibidos está en función de la modernización de su aparato recaudatorio, de la ampliación de su base tributaria, de la capacitación de sus recursos humanos, de la actualización de su catastro y en general de su eficiencia recaudatoria. En contraste con el esquema anterior, este fortalecimiento de las finanzas públicas municipales y estatales no resulta del incremento o de la creación de nuevos impuestos locales sino de una redistribución de la recaudación federal de acuerdo a los principios del federalismo fiscal con relación a la eficiencia y la equidad en un gobierno federal, a la autonomía financiera y a la responsabilidad fiscal, así como la búsqueda de un adecuado nivel de descentralización fiscal. Cabe destacar que el otorgamiento de nuevas potestades tributarias a estados y municipios no se han traducido en una alternativa de financiamiento relevante, debido a la asimetría que existe entre el potencial recaudatorio y el costo político que les representa su implementación.

Es importante mencionar que esta propuesta va más allá de las llamadas "reformas fiscales integrales" que por lo regular terminan en una más de las conocidas como misceláneas fiscales que adicionan o modifican diversas disposiciones fiscales cada año. Por lo general estas reformas sean o no integrales tienen como objetivo central incrementar la recaudación con nuevos o mayores impuestos. Es el caso, por ejemplo, de la Nueva Hacienda Pública, promovida por el gobierno en turno, cuya finalidad fue gravar con el IVA a productos actualmente exentos como los alimentos y medicinas para elevar la

recaudación. En contraste el renglón financiero y presupuestal fueron poco relevantes.

En cambio el Sistema de Coordinación Hacendaría que se propone en este trabajo, está orientado fundamentalmente a fortalecer la autonomía financiera de estados y municipios para que se incorporen como actores claves, en un esquema más eficiente y equitativo, con incentivos capaces de promover su cooperación en las tareas recaudatorias.

No obstante, se podría señalar que un Sistema que privilegia el esfuerzo fiscal refleja más una preocupación por la eficiencia que por la equidad. Por ello se enfatiza la función que tienen en este sentido las transferencias condicionadas como un mecanismo de compensación y de redistribución de los beneficios de acuerdo a las disparidades regionales y entre entidades federativas. Además conviene recordar que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a más de 20 años de vigencia no se puede calificar ni como eficiente y mucho menos como equitativo. De ahí que el ensayo de nuevas formas orientadas a fortalecer el federalismo fiscal mexicano debe convertirse en una práctica no solamente conveniente sino necesaria y urgente.

RECOMENDACIONES

1. En el prolongado proceso de reformas del Sistema Fiscal Mexicano destaca la eliminación de los gravámenes alcabalariorios heredados de la Colonia para evitar la doble tributación y contribuir a una mayor eficiencia y equidad del sistema fiscal en su conjunto, la creación de un solo impuesto general uniforme sobre las ventas, así como la sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado que aportó una mayor simplificación y eficiencia recaudatoria al sistema fiscal. Sin embargo, a cada uno de estos arreglos correspondió un Sistema de Coordinación Fiscal que permitió llevar a cabo las tareas recaudatorias a través de las instituciones de cada ámbito de gobierno, por lo que se convirtió en una pieza clave para lograr los objetivos globales de eficiencia y equidad pretendidos por los diferentes esquemas fiscales practicados.

Por tanto, la alternativa presentada en este trabajo, sobre la necesidad de diseñar un Sistema de Coordinación Hacendaría con Autonomía Financiera y Responsabilidad Fiscal permite reactivar el sistema fiscal

mexicano privilegiando la renovación de esta pieza clave frente a otras alternativas parciales que por lo general se concentran en la modificación de algún impuesto en particular.

Este es el caso de propuestas recientes como la Nueva Hacienda Pública en sus tres vertientes: las reformas en materia tributaria, presupuestal y financiera, cuyo planteamiento central giró casi exclusivamente alrededor del Impuesto al Valor Agregado, dejando al margen la coordinación fiscal con las entidades federativas. De ahí que un avance significativo en materia de Reforma Hacendaria en el futuro, solamente será posible incorporando en la toma de decisiones a los principales actores que llevan a cabo las tareas recaudatorias y que conocen de cerca las demandas más sentidas de los ciudadanos.

2. En esta fase calificada como de transición democrática en la que se prevé un mayor equilibrio de poderes, una relación más equilibrada entre la federación y los estados, así como la composición más plural de los Congresos locales, habrá sin duda condiciones más favorables para iniciar una discusión sobre alternativas como la propuesta en este trabajo de investigación, con la finalidad de contribuir a la construcción de un federalismo fiscal fuerte integrado por entidades verdaderamente autónomas en lo político y en lo financiero.
3. La política del gobierno federal de mantener las finanzas públicas equilibradas a través de recortes presupuestales es un serio obstáculo que cancela radicalmente la posibilidad del desarrollo socioeconómico que las entidades federativas requieren para resolver los problemas más sentidos de la población. Sin embargo, la obtención de mayores recursos a través de la recaudación federal y local no se podrá resolver favorablemente mientras no se lleve a cabo bajo un esquema que permita un trato diferenciado, un cambio gradual de acuerdo al potencial recaudatorio de cada Estado, tomando en cuenta su marco normativo y administrativo, y reconociendo su esfuerzo fiscal con mayores recursos financieros. En esta perspectiva, la opción presentada aunque referida a una sola entidad federativa refleja y es producto del entorno general del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo importante, en todo caso, es avanzar en la construcción de la maquinaria adecuada del sistema federal mexicano, que nos permita hacer los ajustes necesarios ante las condiciones cambiantes aunque no tengamos la solución final.

BIBLIOGRAFIA

Aghón Gabriel y Casas Carlos. *Un Análisis Comparativo de los Procesos de Descentralización Fiscal en América Latina*. Revisión de algunas experiencias. En Arellano C. R. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal. El Trimestre Económico, Lectura No. 83 FCE y el Gobierno del Estado de Puebla, México 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F. *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*, en Hernández Chávez, A. (Coordinadora), ¿Hacia un Nuevo federalismo?, El Colegio de México y F.C.E., México 1996.

Allan M. Charles. *La Teoría de la Tributación*. Alianza Editorial. Madrid, 1974.

Arellano Cadena, Rogelio. *Necesidades de Cambio en las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales en México*. En Arellano Cadena R. (Compilador), México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Gobierno del estado de Puebla y F.C.E. México 1996.

_____, *Nuevas Alternativas a la Descentralización Fiscal en México*, en Hernández Chávez, A. (Coordinadora), ¿Hacia un Nuevo Federalismo?, El Colegio de México y F.C.E., México, 1996

Astudillo Moya, Marcela, *La Distribución de los Impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el Siglo XX*. Textos Breves de Economía. UNAM-IIES-Miguel Angel Porrúa, México, 2001.

_____, *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*. UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 1999

Ayala Espino, José Luis, *Límites del Mercado. Límites del Estado*. Premio del Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 1991.

_____, *Economía Pública. Una Guía para Entender al Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Economía). México, 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

_____, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Facultad de Economía y Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

Bahl, Roy. *Las Transferencias Intergubernamentales en los Países en Desarrollo y Transición: Principios y Prácticas*. Universidad de Georgia, EUA, 1999.

Banco de México. *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. <http://www.banxico.org.mx/>

Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994. Tema especial: Descentralización Fiscal, Washington, 1994.

Bernard C. Silvia- González E. Víctor. *Pobreza, Desarrollo Regional y "Calidad de Vida" en Aguascalientes*. Cuaderno de Trabajo No. 64 Serie Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, enero-febrero 1997.

Bernd S. Paul, *Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales, la Estabilidad Macroeconómica y el Crecimiento Económico*. Banco Mundial, Caracas Venezuela 1999.

Bes Martín, *Reformas Pendientes en la Tributación Municipal*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. División Fiscal. Wahington, 1998.

Boadway R.-Shah Anwar, *Federalismo Fiscal en las Economías en Desarrollo y en Transición*. Algunas Lecciones en los Países Industrializados. Trimestre fiscal, INDETEC, Año 20, Número 66, México, Abril-Junio de 1999.

Bokser, Judit- Salas Porras, Alejandra, *Globalización, Identidades Colectivas y Ciudadanía*. Revista Política y Cultura, México, 1994.

Cabello, Alejandra y Ortiz Edgar. *Finanzas de los Municipios de los Estados de la Frontera Norte de México*. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) No. 40, Octubre-Diciembre 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Innovaciones en la Gestión Hacendaria Municipal*, CIDE, Miguel Angel Porrúa, 1996.

_____, García Rodolfo. *Relaciones Intergubernamentales. Algunas Reflexiones para su Estudio*. Documento Congreso IGLOM, Qro, Abril del 2001

_____, *Claroscuros del Nuevo Federalismo Mexicano: Estrategias en la Descentralización Federal y Capacidades en la Gestión Local*. Enrique Cabrero. Gestión y Política Pública, CIDE, vol. VI, num 2, México 1997

_____, *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE y Miguel Angel Porrúa, México, 1998.

_____, *Hacia la Construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México*. Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal, CIDE, México, 2000.

_____, Mejía Lira, José, *Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México*. Documentos de trabajo, CIDE, México, 1992.

Chávez A. Presa Jorge-Budebo, Mario Gabriel, *Logros y Retos de las Finanzas Públicas en México*. ONU-CEPAL. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, 2000.

Colmenares Páramo, David. *El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33)*. En *Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios*, Revista el Economista Mexicano No. 2, Colegio Nacional de Economistas. México, 1999.

_____, *Retos del Federalismo Fiscal en México*. Representante del Gobierno de Oaxaca en el D.F., México. En *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 49, núm. 5, mayo 1999.

Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. *Información sobre Calificadoras de Valores*. Página Web: www.condusef.gob.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consejo Estatal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Aguascalientes 1998*.

_____, *Proceso Electoral Aguascalientes 1995, Estadísticas*.

Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Ags. *Diagnóstico de Ciencia y Tecnología*. Aguascalientes, México, 2000-2001.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Dahlby, Bev, *Taxing Choices*. International Conference on Federalism in an Era of Globalization, Quebec, Canada, October 1999.

De Alba Gustavo Arturo, *Elecciones Aguascalientes 2001*. Revista Crisol No. 157, Ags. México, Septiembre 2001.

De la Cruz Rafael, *Federalismo Fiscal y Descentralización: Un Nuevo Equilibrio entre la Sociedad y el Estado*. Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA), Banco Mundial- BIRF y Centro de Capacitación de Desarrollo de los Gobiernos Locales IULA/CELCADEL. Caracas Venezuela, Junio 1999.

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: hacia un Nuevo Pacto Federal en México*. CIDAC-Miguel Angel Porrúa, México, 1995.

_____, *Diez Mitos sobre el Federalismo Mexicano*. Publicado en Mauricio Merino (coordinador) *La Ciencia Política en México*, FCE, México 1999.

Díaz F. Manuel, *Anexo sobre las Leyes Fiscales del Estado de Aguascalientes*. Disponible en Diskette, México 2000.

_____, *Relaciones Intergubernamentales y Competencias Municipales en Materia Fiscal*. Ponencia presentada en el 2º. Congreso IGLOM: Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Querétaro Qro. 26 y 27 de Abril del 2001.

_____, García Del C. Rodolfo, *El Caso del Municipio de Aguascalientes*. En Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador). *Los Dilemas de la*

Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México. Miguel Angel Porrúa y CIDE, 2ª. Edición, México 1999.

Duch Gary, Néstor (Coordinador), *El Mercado Laboral en el Area Metropolitana de Aguascalientes*. Centro de Investigación y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes (CIEMA) y Sistema de Investigación Miguel Hidalgo (SIHGO). México 1998.

_____, *Competitividad y Mercados Laborales en Aguascalientes. Cuatro Ensayos sobre Modernización Económica*. Centro de Investigación y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes (CIEMA) y Sistema de Investigación Miguel Hidalgo (SIHGO). México 1998.

Duff and Phelps de México, *Calificación de la Deuda Pública del Estado de Aguascalientes*, Junio 1998.

Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983.

_____, *Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1999.

_____, *Ley de Coordinación Fiscal Federal 1999 y 2000*.

_____, *Presupuesto de Egresos de la Federación 1999 y 2000*

_____, *Ley de Coordinación Fiscal Federal 2001*.

_____, *Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo*. Diario Oficial de la Federación del 2 de Octubre de 2000.

_____, *Reglamento del Artículo 9º. De la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*. Diario Oficial de la Federación del 9 de Octubre de 2001.

_____, *Resolución que modifica las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito, a que se refiere el artículo*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

76 de la Ley de Instituciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación del 22 de Septiembre de 1999.

_____, *Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, la Distribución y Calendarización para la Ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.* Publicado en Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2002.

_____, *Ley de Coordinación Fiscal, Convenios y Anexos en Materia de Ingresos, Reglamento y Reglas de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP. México 1999.

Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, *Plan Estatal de Desarrollo de Aguascalientes 1998-2004*

_____, COPLADE, *Cuaderno de Información Trimestral de Aguascalientes.* Julio-Septiembre de 1999.

_____, *Convenio de Desarrollo Social.* Periódico Oficial, 22 de Agosto de 1999.

_____, *Publicación de Distribución de Recursos, Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.* Periódico Oficial, 31 de Enero de 2000.

_____, *Aguascalientes hacia el Siglo XXI, Crecimiento Económico y Empleo Productivo 1992-1998.* Aguascalientes Ags. 1998.

_____, *Crecimiento Económico y Empleo Productivo, 1992-1998,* Aguascalientes Hacia el Siglo XXI.

_____, *Bienestar, Equidad y Desarrollo Social, 1992-1998,* Aguascalientes Hacia el Siglo XXI.

_____, *Plan Estatal de Desarrollo de Aguascalientes 1992-1998*

_____, COPLADEA. *Cuaderno de Información Trimestral de Aguascalientes*, enero-marzo 1998.

_____, *Acuerdos para la Distribución de Recursos de Fondos Municipales*. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de enero del 2000.

_____, *Decreto de Reforma a las Leyes de Coordinación Fiscal de los Municipios de Aguascalientes*, publicada el 14 de Junio de 1995.

_____, *Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes*. Varios años.

Elizondo M. Carlos, *La Fragilidad Tributaria del Estado Mexicano: una Explicación Política*. Revista el Mercado de Valores. México, Julio 1999.

Febres, J. Gomes M. y Bés M, *Indicadores de Gestión para el Area Tributaria*. Banco Interamericano de Desarrollo (División Fiscal). Washington D.C. 1998.

Fitch México. *Metodología, lista de calificaciones y comunicados de prensa*.
Página Web: www.fitchmexico.com

Flores O. Víctor y Mariña F. Abelardo, *Crítica de la Globalidad*. FCE, México 1999.

Flores Hernández, J. y R. Caballero de la Rosa, *Estrategias para Transformar la Coordinación Hacendaria y Renovar el Federalismo Fiscal*. En Arellano Cadena R. (Compilador), *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Gobierno del estado de Puebla y F.C.E. México 1996.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas (Los Impuestos)*. Editorial Porrúa, México, 1998

_____, *Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa, Trigésima Segunda Edición, México 1998.

Freire María, A.-Huertas Marcela- Darche Benjamín. *Acceso Subnacional a los Mercados de Capitales: la Experiencia Latinoamericana*. Instituto de Estudios Superiores en Administración. Venezuela, 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fry Earl H, La Globalización y su Impacto en las Federaciones. *International Conference on Federalism in an Era of Globalization, Quebec, Canada, October 1999.*

Fulton, William *Los Dolores Fiscales de California. Estira y Afloja entre el Gobierno Federal y los Municipios.* Revista de Lincoln Institute of Land Policy, enero de 1994, Vol. 6, Núm. 1.

Gamboa, Rafael. *El Rescate Financiero de los Gobiernos Estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los Casos de Estados Unidos, Brasil y México.* Documento de Investigación Núm. 9704, Dirección General de Investigaciones Económicas, Banco de México, Agosto 1997.

Gil Díaz, Francisco. *La Prolongada Reforma Fiscal en México.* En Gaceta de Economía No. 9, año 5. ITAM, México, 2000.

Giménez, Antonio (Compilador). *Financiación de las Autonomías.* H. Blum Ediciones. España, 1979.

Giugale Marcelo M. - Webb, Steven B. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico.* The World Bank, Washington, D.C. 2000.

González Oropeza, Manuel, *El Federalismo.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie C. Estudios Históricos No. 53, México 1995.

Guerrero Amparan, Juan Pablo, *De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal.* CIDE, México, Octubre de 1996.

_____, *Conclusiones Generales del Seminario sobre la Reforma al Artículo 115 Constitucional.* Agenda de la Reforma Municipal. CIDE. México 1999.

_____, *Dé las Condiciones para el Mejoramiento de la Hacienda Municipal.* División de Administración Pública. CIDE. México, 25 de octubre 1996.

_____, Guillén López Tonatiuh (Coordinadores), *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 2000.

Guillén López, Tonatiuh (Coordinador general), Agenda de la Reforma Municipal en México, *Sección I: Estructura financiera del Ayuntamiento y Coordinación Fiscal. Sección IV: Competencias y Coordinación Intergubernamentales*. Proyecto interinstitucional CIDE, UNAM, CESEM, CERÉ y CEDEM. México, 2000.

_____, *La Reforma Municipal en los Estados (Escenarios para un Balance)*. Documento 2º. Congreso IGLOM, Qro. Abril de 2001.

Gunning Patrick J. *Market or Government?* College of Commerce and Economics/ Sultan Qaboos university. April, 1999.

_____, *New Subjectivist Economic Theory and Public Finance*, College of Commerce and Economics/Sultan Qaboos University, 1996.

Gwarney D. James, Stroup L, Richard, *Economics, (Private and Public Choice)*, seven edition. 1994.

_____, *Economics: Private and Public Choice*. Seventh Edition, 1985.

H. Congreso de la Unión-Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001*.

_____, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002.

_____, Ley del Impuesto al Valor Agregado.

H. Congreso del Estado de Aguascalientes, *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes* publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de noviembre de 1996.

_____, *Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes*. Publicado en Periódico Oficial del Estado el 19 de agosto de 1977.

_____, *Ley de Hacienda de cada Municipio*. Las correspondientes a los dos municipios de reciente creación El Llano y San Francisco de los Romo se

publicaron el 13 de Julio y 16 de Julio de 1994 respectivamente. La publicación de las leyes del resto de los municipios es del 31 de Diciembre de 1985.

Hernández T. Fausto. *Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000* (versión preliminar). División de Economía, CIDE, México 2000.

Hernández Chávez, Alicia, *Las Tensiones Internas del Federalismo Mexicano* en Hernández Chávez, A. (Coordinadora), ¿Hacia un Nuevo federalismo?, El Colegio de México y F.C.E., México 1996.

Herrera N. Eugenio. *Aguascalientes: Sociedad, Economía, Política y Cultura*-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1996

_____, Ramírez y Reynoso Tomás, *Indicadores Socioeconómicos e Índices de la Marginación en Aguascalientes*, Cuaderno de trabajo No. 90, Serie Desarrollo Social, México, Marzo-Abril 1998.

IMSS. *Asegurados permanentes de Aguascalientes por Municipio*, México, 1990-1994.

INAP. *La Administración Local en México: El Estado de Aguascalientes 1993-1996*. México 1997.

INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1994-1997*. México 1999.

_____, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993* (disco flexible).

_____, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988*

_____, *Aguascalientes Hoy*, México 1997.

_____, *Perspectiva Estadística de Aguascalientes*, México 1997.

_____, *Anuario Estadístico del Estado de Aguascalientes*, 1984, 1988, 1992-1999.

_____. *Censos de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990 y 2000.*

_____. *Conteo de Población y Vivienda 1995, Resultados Definitivos, Tabulados Básicos.*

_____. *Anuarios Estadísticos del Estado de Aguascalientes, 1993-1999.*

_____. *Aguascalientes Hoy, Ags. 1997.*

_____. *Censos de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990 y 2000.*

_____. Cuadernos de Información Oportuna Regional (CIOR) 1983-2000.

_____. (Banco de Información Económica). Producto Interno Bruto de México. <http://www.inegi.gob.mx>

Inman, Robert P. and Rubinfeld Daniel L., *Rethinking Federalism*, Journal of Economic Perspectives- Volume II, Number 4- Fall 1997- pages 43-64.

Kaplan, Marcos, *Estado y Globalización. Regulación de Flujos Financieros.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 2001.

Kliksberg, Bernardo, *Diez Falacias sobre los Problemas Sociales de América Latina.* Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 19, Febrero 2001. Pág. 125-162

Klitgaard, Robert, *Ajustándonos a la Realidad. Políticas Creativas para un "Mercado Versus Estado" en beneficio de todos.* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

Labra M. Armando, Distribución de Recursos del Ramo 33: Evaluación y Alternativas. Un Enfoque Político, Social y Técnico. *En Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios, Revista el Economista Mexicano No. 2, Colegio Nacional de Economistas. México, 1999.*

Lujambio, Alonso, *El Federalismo en la Transición a la Democracia en México: Pasado, Presente y Futuro.* Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. 29, 30 y 31 de Marzo de 1995. Guadalajara, Jal. Memoria.

Martínez Almazán, Raúl, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP, México 1996.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, *Propuestas de Descentralización del Estado Mexicano*, en Carlos Bazdresh (comp.) México: auge, ajuste y crisis, FCE, México 1992.

Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, INAP-Banobras, México, 1992.

McLure Jr. E. Charles, Participación Impositiva: ¿Una alternativa para un Federalismo Fiscal Racional? *IDETEC, el Trimestre Fiscal, Abril-Junio, Guadalajara Jal. 1994.*

Medel, Cámara, B. Y J. Domínguez Martínez, *Descentralización Fiscal versus Crecimiento del Sector Público: Comparación en algunos Países de la OCDE*, en Trimestre Fiscal, año 16, núm. 50, México, abril-junio de 1995.

Meza M. Gerardo-Muñoz G. Ana Ma. *Panorama Demográfico en Aguascalientes*, Cuaderno de trabajo No. 18, Serie Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Oficina de Coordinación de Asesores, marzo-abril 1995.

Moodys México. *Metodología, lista de entidades calificadas y comunicados de prensa.* www.moodys.com

Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York, 1959.

_____, Peggy B. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. México 1993.

Neter, John-Wasserman W. y Kutner H. Michael. *Applied Linear Regression Models*. Richard D. Irwin Inc. Second Edition, Boston USA, 1989.

Nickson, Andrew. *Tendencias Actuales de las Finanzas Locales en América Latina*. Documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York, 1972.

_____, *Federalismo Fiscal: la División de Funciones Gubernamentales*. IDETEC, el Trimestre Fiscal, Abril-Junio, Guadalajara Jal. 1994.

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

_____, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Sep 99, Vol. 37 Issue 3, p. 1120, 30p.

OECD. *Managing Across Leveles of Government*, France 1997.

Olmedo Carranza, Raúl. *El Municipio Libre, la Descentralización y el Fortalecimiento del Pacto Federal*. En *Transformación del Municipio*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 18/19 Abril-Septiembre, México, 1986.

ONU-CEPAL, *El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafios*. Santiago de Chile, 1998.

Opeskin, Brian R. *Mechanisms for Intergovernmental Relations*. Faculty of Law, University of Sydney, 1998.

Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y Municipio*. FCE, México, 1994.

Ortiz R. Miguel, *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*, INDETEC, Guadalajara Jal. 1998.

Pennfol Michael, *Descentralización y Mercado en América Latina*. Revista Reforma y Democracia, No. 16, Venezuela, Febrero 2000.

Pérez G., Hugo Nicolás, *Descentralización y Federalismo Fiscal: El Reto de la Armonía en las Relaciones Intergubernamentales*. Ponencia presentada en el IV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, 19-22 de Octubre de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Peterson, George E. *Cómo Medir el Riesgo Crediticio a Gobiernos Locales y Mejorar su Capacidad Crediticia*. Instituto Urbano, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

Reyes R. Andrés, *¿Elecciones o Designaciones? 50 años de Historia Electoral en Aguascalientes*. Instituto Cultural de Aguascalientes, Gobierno del Estado 1993.

Rojas H. Fernando, *La Descentralización fiscal en América Latina*. Trabajo presentando en Seminario sobre la Descentralización en América Latina y su Financiamiento, Bolivia, noviembre 1993.

Rodríguez E. Victoria, *Mexico's Decentralization in the 1980s: Promises, Promises, and Promises... In Decentralization in Latin America (An Evaluation)* edited by Arthur Morris and Stella Lowder. Praeger, New York, 1992.

_____, *La descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*. FCE. México, 1999.

Romo V. Arnoldo, *Una Medición del Desarrollo Económico Regional del Estado de Aguascalientes (Un enfoque municipal 1970-1995)*. Revista de Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Año 8, No. 23, Periodo Julio-Diciembre 2000.

Rowland A. y Caire G, *Federalismo y Federalismo Fiscal en México: una Introducción*. Documento de Trabajo No. 94, CIDE, México 2001.

Sampere Jaime. y Sobarzo Horacio. (compiladores). *Federalismo Fiscal en México*. El Colegio de México. México 1998.

_____, *La Descentralización Fiscal en México: Algunas Propuestas*, en Arellano Cadena R. (Compilador) *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla y F.C.E, México 1996.

_____, *Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en México*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 49, núm. 5, mayo 1999

Samuelson, Paul A, *The Pure Theory of Public Expenditure*. Review of Economics and Statistics, Vol. 36, USA, November, 1954.

_____, " *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure* ". Review of Economics and Statistics, November, 1955.

Sánchez Tagle, Héctor, *Notas sobre Eficiencia Económica, Bienestar Social y Elección Pública*. Universidad Autónoma de Zacatecas, Abril 1997. (Inédito).

Saucedo S. José A, *Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados*. Premio INAP 1996, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1997.

Shah Anwar, *Fiscal Federalism and Economic Governance: For Better or For Worse?* World Bank, december, 1997.

_____, *The Design of Economic Constitutions in an Emerging Borderless World Economy*. World Bank. Versión presentada en el Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Cancún México, Mayo 2000.

_____, Roberts S. Boadway . *La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes: una Perspectiva Federalista*. Informe 1259 de la serie Policy Research Working Papers. Departamento de Investigaciones en Política. División de Economía Pública, Febrero de 1994. Banco Mundial. Publicado en español en Crónica Legislativa, Organo de Información de la LVI Legislatura, H. Cámara de Diputados. Año IV/ Nueva Epoca / Número Especial-1/ México, Octubre 1995.

_____, *Federalismo Fiscal en las Economías en Desarrollo y en Transición. Algunas Lecciones de los Países Industrializados*. en Arellano Cadena R. (Compilador) México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Gobierno del Estado de Puebla y F.C.E, México 1996.

_____, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, D.C. The World Bank, 1994.

Sonntag Heinz R. *Gobernabilidad Democrática, Globalización y Pobreza en América Latina hacia el siglo XXI*. CLAD, Venezuela, 1997.

Standard and Poors. *Metodología, lista de entidades calificadas y comunicados de prensa*. www.standardandpoors.com

Stein Ernesto, *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. Inter-American Development Bank, Working Paper No. 368, Washington, D.C. 1998.

Stiglitz E. Joseph, *Más Instrumentos y Metas más Amplias para el Desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington*. En Revista Reforma y Democracia del CLAD, No. 12, Venezuela, Octubre 1998.

Tanzi Vito, *Federalismo Fiscal y Descentralización*, en Trimestre fiscal, INDETEC, año 16, núm. 51, México, julio-septiembre de 1995.

Vargas H. Claudio(Coordinador). *Aguascalientes en los Noventas: Estrategias para el Cambio*. Instituto Cultural de Aguascalientes-Gobierno del Estado de Ags. México 1993.

Vázquez L. Gustavo, *El Comercio Exterior en Aguascalientes: Cambio Estructural 1993-1997*. Cuaderno de Trabajo No. 68 Serie Economía, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Marzo-abril 1997.

Vilas M. Carlos, *¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la Política de algunas Propuestas del Banco Mundial sobre Reforma Institucional*. Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 18, Venezuela Octubre, 2000.

Villarreal René, *Reencuentro del Mercado y del Estado con la Sociedad: hacia una Economía Participativa de Mercado*. Revista Reforma y Democracia CLAD No. 8, Venezuela, julio 1997.

Watts Ronald, *Modelos de Reparto Federal de Poderes*. En Revista Internacional de Ciencias Sociales No. 167 Mazo 2001.

Ziccardi, Alicia, *Municipio y Región*. Agenda de la Reforma Municipal, Cuadernos de Debate, México, 2000.

Zorrilla F.Margarita. *Descentralización e Innovación Educativa en Aguascalientes: 1992-1998*. Caleidoscopio, Revista Semestral de Ciencias

Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Año
3, No. 6, Julio-diciembre de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXOS

Anexo 1	
IMPUESTOS ESTATALES SUSPENDIDOS EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES	
IMPUESTOS SUSPENDIDOS	RECAUDACION ESTIMADA EN 1979
Impuesto sobre Producción y Destilación de Alcoholes, Aguardientes y demás Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente	\$ 45,000,000.00
Impuesto sobre Enajenación de Alcohol, Vinos, Mostos, Licores, Aguardientes y demás Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente	3,025,000.00
Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas al Copeo. Se suspende totalmente	3,020,000.00
Impuesto sobre Adquisición de Primera Mano de Gasolina y derivados del Petróleo. Se suspende totalmente	3,833,000.00
Impuesto sobre Erogaciones por Concepto de Publicidad o Propaganda. Se suspende totalmente	2,450,000.00
Impuesto sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales. Se suspende parcialmente	5,707,000.00
Impuestos sobre Diversiones Públicas. Se suspende parcialmente	3,200,000.00
Impuesto sobre Sacrificio de Ganado fuera de Rastros Municipales. Se suspende totalmente	4,225,000.00
Impuesto a la Industria y al Comercio. Se suspende parcialmente	10,200,000.00
Total	80,660,000.00
Fuente: Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal SHCP-Estado de Aguascalientes. Diario Oficial 28 de Diciembre de 1979.	

Anexo 2	
IMPUESTOS MUNICIPALES SUSPENDIDOS	
IMPUESTOS SUSPENDIDOS	RECAUDACION ESTIMADA EN 1979
Juegos Permitidos. Se suspende parcialmente	1,000,000.00
Diversiones y Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente	3,679,000.00
Anuncios y Propaganda. Se suspende parcialmente	161,000.00
Total	4,840,000.00
Fuente: Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal SHCP-Estado de Aguascalientes. Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1979.	

Anexo 3
PRODUCCIÓN, ENAJENACIÓN O TENENCIA EN SUSPENSO DE
GRAVÁMENES ESTATALES O MUNICIPALES

I Animales y vegetales

II. Los siguientes productos alimenticios:

1. Carne en estado natural
2. Tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo.
3. Leche natural y huevo, cualquiera que sea su presentación
4. Azúcar, mascabado y piloncillo
5. Sal

III Los productos alimenticios señalados en el Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980

- | | |
|--|---|
| 1. Aceite vegetal comestible, excepto de oliva | 16. Pulpa de pescado congelado y empanizada |
| 2. Café molido | 17. Atún en conserva |
| 3. Café molido con azúcar | 18. Sardina anchoveta en conserva |
| 4. Café soluble | 19. Pastas alimenticias para sopa (menudas fideos y huecas) |
| 5. Café tostado | 20. Crema derivada de leche |
| 6. Chiles jalapeños envasados | 21. Mantequilla derivada de la leche |
| 7. Chiles serranos envasados | 22. Queso fresco de leche |
| 8. Chiles chipotles envasados | 23. Puré de tomate en conserva |
| 9. Chiles habaneros envasados | 24. Manteca de origen animal |
| 10. Otros chiles envasados | 25. Manteca vegetal |
| 11. Jamón cocido | 26. Margarina |
| 12. Longaniza | 27. Frutas en conserva, en mermelada, en ate o en jalea |
| 13. Queso de puerco | 28. Margarina |
| 14. Chorizo | 29. Granos de elote o de maíz en conserva. |
| 15. Salchichas | |

Fuente: Anexo 3 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sistema Alimentario Mexicano. Diario Oficial de la Federación 1º De Diciembre de 1980.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 4
CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Disposiciones jurídico-normativas	Contenido	Fecha de publicación
Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	Los estados se comprometen a no crear impuestos estatales y/o municipales que se dupliquen con los federales a cambio de recibir un porcentaje de la recaudación federal. Con ello se busca la armonización del Sistema Tributario.	D.O.F. 28 de Diciembre de 1979
Anexo 1: Impuestos estatales y municipales suspendidos	Se especifican los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso en el estado de Aguascalientes y sus municipios a partir del 1° de enero de 1980.	D.O.F. 28 de Diciembre de 1979
Anexo 2: Expedición de Pasaportes	Tiene por objeto la desconcentración de este servicio, como parte del Programa de la Reforma Administrativa promovida por la SRI, la SHCP y el Gobierno del Estado de Aguascalientes	D.O.F. 4 de Febrero de 1982
Anexo 3: Sistema Alimentario Mexicano	Se suspenden impuestos estatales y municipales que gravan la producción o enajenación de animales y vegetales y diversos alimentos que integran la canasta básica.	D.O.F. 1° de Diciembre de 1980
Anexo 4: Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal por reformas al IVA	El 30 de Diciembre de 1980 se adicionaron conceptos al Art. 41 de la Ley del IVA lo cual implicó la suspensión de otros impuestos estatales y municipales.	D.O.F. 13 de Octubre de 1981
Anexo 5: Espectáculo Públicos	La Federación mantiene en suspenso la aplicación del IVA al Teatro, Cines y Circo y el estado de Ags. se compromete a no cobrar un impuesto mayor al 8%.	Periódico Oficial del Estado del 20 de Septiembre de 1992
Anexo 6: Obras de Arte y Pago en Especie	Otorga facilidades para el pago de los ISR y el IVA. Condonación parcial de los impuestos cuando se trate de producción propia de artes plásticas.	D.O.F. 10 de Abril de 1995

Fuente: elaboración propia con base en los Diarios Oficiales de la Federación citados.

COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA ESTADO DE AGS Y FEDERACIÓN 1979

FUNCIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGS. EN LA ADMINISTRACION DE INGRESOS FEDERALES	IMPUESTOS COORDINADOS
I. Registro Federal de Causantes II. Recaudación e informática III. Fiscalización IV. Liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones V. Participación a los trabajadores en las utilidades VI. Notificación y cobranza VII. Recursos administrativos VIII. Devolución y prórrogas IX. Intervención en juicio	I. Impuesto al valor agregado II. Impuesto federal sobre ingresos mercantiles III. Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles IV. Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de causantes menores. V. Impuesto al ingreso global de las empresas de causantes, sujetas a bases especiales de tributación. VI. Impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales VII. Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal dependiente de un patrón.
Fuente: Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal SHCP-Estado de Aps. Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1979.	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 6

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL ENTRE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Disposiciones jurídico-normativas	Contenido	Fecha de publicación
Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal	Se definen las funciones del estado de Aguascalientes en la recaudación federal, calendarios y forma de entrega de estos recursos. Así mismo los impuestos coordinados y los incentivos que recibirá la entidad por concepto de recargos, gastos de ejecución y multas.	Periódico Oficial del Estado, 16 de Diciembre de 1979
Anexo 2: Impuestos sobre Automóviles Nuevos	Además de ampliar las facultades de las entidades para administrar el ISAN, se implementa el Programa de Fiscalización Permanente a través de mayores atribuciones a los estados en esta materia	D.O.F. del 4 de Marzo de 1997
Anexo 3: Pequeños Contribuyentes	Su objetivo inicial fue el combate a la evasión, sobre todo de aquellos contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación ubicados en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas. Su actualización en 1997 promovió la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los individuos con actividades dentro de la economía informal.	D.O.F. del 4 de Noviembre de 1986
Anexo 4: Modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta	Los contribuyentes menores dejaron de serlo como consecuencia de las reformas	D.O.F. del 1º de Enero de 1990
Anexo 5: Servicios de obra pública	Se faculta al estado de Aguascalientes para vigilar, inspeccionar y controlar la obra pública financiada por la federación	D.O.F. 21 de Mayo de 1990
Anexo 12: Bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera	Está orientado a combatir el contrabando de bebidas alcohólicas introducidas principalmente por la zona norte del país. El estado se compromete a efectuar visitas domiciliarias, levantar actas, detectar centros de almacenamiento, distribución y comercialización.	D.O.F. del 15 de Julio de 1994
Anexo 13: Servicios turísticos	El estado ejerce las funciones de recaudación, comprobación y determinación del cobro y la federación la normatividad y evaluación de la administración de los derechos por servicios turísticos.	D.O.F. 9 de Diciembre de 1994
Anexo 14: Verificación conjunta de mercancía extranjera	Verificación de la estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, excepto las mencionadas en el anexo 12	D.O.F. 15 de Mayo de 1995
Convenio de Colaboración Administrativa	Nuevas facultades y responsabilidades al estado de Aguascalientes para la realización de actos de comprobación en materia de IVA, ISR, Impuesto al Activo y HEPS.	D.O.F. 21 Noviembre de 1996

Fuente: elaboración propia con base a los Diarios Oficiales de la Federación citados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 7

COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA ESTADO DE AGS Y FEDERACIÓN 1997

FUNCIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGS. EN LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS FEDERALES	IMPUESTOS COORDINADOS
I En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas	I. Impuesto al valor agregado
II En materia de recaudación: determinar y cobrar diferencias por errores aritméticos.	II. Impuesto sobre la renta e impuesto al activo.
III En materia de Autorizaciones: pago de créditos fiscales a plazo.	III. Impuesto especial sobre producción y servicios.
IV En materia de recursos administrativos	IV. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
V En materia de juicios	V. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades: referidas en el artículo 41 de Código Fiscal de la Federación, 29 y 42 fracción V, las verificaciones de legal estancia en el país, de vehículos de procedencia extranjera

Fuente: Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal SHCP-Estado de Ags. Diario Oficial del 21 de Noviembre de 1996.

Anexo 8

PORCENTAJES PARA CALCULAR LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (2000)

01	Municipio de Aguascalientes	69.29%
02	Municipio de Asientos	3.35%
03	Municipio de Calvillo	5.26%
04	Municipio de Cosío	1.68%
05	Municipio del Llano	2.17%
06	Municipio de Jesús María	4.82%
07	Municipio de Pabellón de Arteaga	3.23%
08	Municipio de Rincón de Romos	4.07%
09	Municipio de San Francisco de los Romo	2.65%
10	Municipio de San José de Gracia	1.49%
11	Municipio de Tepezalá	1.99%

Fuente: Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2000. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 11 de Diciembre de 1999.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Anexo 9	
FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES	
1.-Propiedad Raíz	Descripción (Art. 1-13)
Objeto	Propiedad, copropiedad, posesión, usufructo de predios, construcciones edificadas sobre los mismos.
Sujetos	Propietarios, titulares de certificados, fideicomitentes, fideicomisarios, titulares de derechos agrarios, títulos de concesión, uso y goce de predios dominio del Estado, poseedores de predios donde se ubiquen plantas mineras y metalúrgicas.
Exenciones	Los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios
Base	El valor catastral de los predios o de las construcciones
Cuotas y tasas	Se fijan cada año en la Ley de Ingresos Municipal.
Pagos	El último día de los meses: enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre
2.-Adquisición de inmuebles	Descripción (Art. 22-26)¹
Objeto	Todo acto por el que se transmita la propiedad, incluyendo la donación; la compra-venta con reserva de la propiedad, la promesa de adquirir; la cesión de derechos del comprador; fusión y escisión de propiedades, la dación en pago y la liquidación, reducción de capital, pago en especie de remanentes; constitución de usufructo; prescripción positiva; la cesión de derechos del heredero, legario o copropietario; enajenación a través de fideicomiso, la división de la copropiedad y la disolución de la sociedad conyugal.
Sujetos	Personas físicas o morales que adquieran inmuebles (suelo y/o construcciones adheridas a él).
Exenciones	Las adquisiciones de bienes que hagan la Federación, los Estados y Municipios para formar parte del dominio público y los Partidos Políticos Nacionales, siempre y cuando dichos inmuebles sean para su uso propio. Las adquisiciones de inmuebles que hagan los arrendatarios financieros al ejercer la opción de compra.
Base	El valor que resulte mayor entre el valor de adquisición o el valor comercial del mismo.
Cuotas y tasas	Se determina en el Ley de Ingresos del Municipio de cada año
Pagos	Dentro de los 15 días siguientes a las siguientes operaciones: usufructo o nuda propiedad, sucesión o a los 3 años de la muerte del autor de la misma, fideicomisos, prescripción positiva y casos no previstos.

¹ El decreto, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 4 de junio de 1995, reforma los artículos 22, 28, 40 y deroga el 22 bis de la Ley de Hacienda de los once Municipios. El artículo 22 se refiere objeto de este impuesto y a su base, el 28 al pago, el 40 a las exenciones y el 22 a la transmisión de bienes y derechos por rescisión de contrato.

Anexo 9 (Continuación)

3.- Incremento de Valor y Mejora Específica de la Propiedad	Descripción (Art. 41-45)
Objeto	El incremento del valor y mejoría de la propiedad inmobiliaria, por obras de mejoramiento.
Sujetos	Los propietarios o poseedores de los predios o construcciones beneficiados en la ejecución de las obras de mejoramiento realizadas por el municipio.
Exenciones	Las dependencias de la federación, del Estado y los Municipios.
Base	El beneficio proporcional a la obra realizada determinado de conformidad con la Ley de Planeación y Urbanización del Estado.
Cuotas y tasas	Se determina en la Ley de Ingresos del Municipio.
Pagos	Se determina en la Ley de Ingresos del Municipio.

4.- Diversiones y Espectáculos Públicos	Descripción (Art. 46-54)
Objeto	Diversiones: Aparatos domésticos no musicales, aparatos para marcar el peso que funcionen a base de moneda, aparatos fonoelectromecánicos; látigo, montaña rusa, ola giratoria y casa de cristal; caballitos, volantines, rueda de la fortuna, tiro sport, aparato de la risa y aparato de fuerza mandárrea Espectáculos: Cines, circos, comedias, dramas, revistas, variedades, conciertos, conferencias, exhibiciones, charreadas, jaripeos, kermesses y bailes; box lucha libre, beisbol, básquetbol, futbol, carreras de automóviles, bicicletas y deportes similares; Becerradas y corridas bufas; novilladas y corridas formales, acróbatas e ilusionistas; exhibición de animales, fantocheos, titeres y enanos, carpas de óptica, titeres y animales, revistas y variedades, propaganda con equipo de sonido.
Sujetos	Las personas físicas o morales que realicen cualquier actividad de las enumeradas en el objeto de este impuesto.
Exenciones	Ninguna
Base	El aparato instalado o el monto total de ingresos obtenidos
Cuotas y tasas	De acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales
Pagos	Los establecimientos fijos dentro de los primeros 20 días del mes siguiente al que se hubiesen percibido los ingresos. Los eventuales al terminar cada función.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 9 (Continuación)	
5.- Juegos permitidos	Descripción (Art. 57-62)
Objeto	I.-Juegos de salón como billares, dominó y otros juegos distintos de los enumerados y no prohibidos. II.- La celebración de sorteos, rifas y loterías.
Sujetos	Las personas físicas o morales que realicen cualquier actividad enumerada en el objeto de este impuesto.
Exenciones	Ninguna
Base	De acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales
Cuotas y tasas	De acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales
Pagos	5 días antes del evento en el caso de los juegos descritos en el inciso II. En el caso del Inciso I se deberá liquidar por adelantado dentro de los primeros 5 días de cada

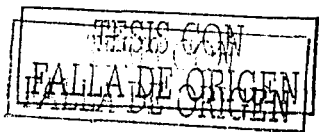
6.- Ornato	Descripción (Art. 63-67)
Objeto	Los escombros, materiales de construcción y demás obstáculos en la vía pública
Sujetos	Personas físicas o morales que obstruyan las vías públicas con escombros, materiales de construcción o demás obstáculos.
Exenciones	Las dependencias de la Federación, del Estado y de los Municipios, cuando se trate de obras de beneficio común.
Base	De acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales
Cuotas y tasas	De acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales
Pagos	De acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales
Fuente: Ley de Hacienda Municipal de cada uno de los 11 Municipios del Estado de Aguascalientes	

Anexo 10
FONDO DE APORTACIONES FEDERALES DEL ESTADO DE AGS (2002)

Nombre del Fondo	Integración	Distribución		Presupuesto 2002*
		Estados	Municipios	Ponderación
I.-Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	Registros: escuelas, plantilla de personal, inventario de infraestructura y estipulaciones en Convenios.	100%	0	65.2%
II.-Fondo de Aportación para los Servicios de Salud (FASSA)	Registros: escuelas, plantilla de personal, inventario de infraestructura y estipulaciones en Convenios.	100%	0	16%
III.-Fondo para la Infraestructura Social (FAIS)	2.5% de la recaudación federal participable (RFP)	0.303%	2.197%	3%
IIIa.-FISE (Estatal)				12.1%
IIIb.-FISM (Municipal)				87.9%
IV.-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN)	2.53% de la recaudación federal participable (RFP)	0	2.53%	8.1%
V.-Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	0.814% de la recaudación federal participable (RFP)			4.4%
Va - Asistencia Social				37.4%
Vb.-Infraestructura Educativa				62.6%
VI.-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Registros: Planteles, instalaciones educativas y plantilla de personal. Convenios con los Estados.			1.5%
VII.-Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D F	Número de habitantes del Estado, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento de sentenciados y capacitación			1.7%

*El total presupuestado para estos siete fondos fue de 2,673,754,661 para el año 2002

Fuente: Ley de Coordinación Federal 2001 y Acuerdo para la Administración de los recursos del Ramo 33 publicado en el D O F del 28 de enero de 2002.



Anexo II	
CALIFICADORA STANDARD AND POORS	
<i>Calificación de deuda de corto plazo (menor de un año)</i>	
Calificación	Descripción
MxA-1	Es la más alta categoría, indica un fuerte grado de seguridad respecto del pago oportuno de intereses y principal. En caso de deuda emitida en la que se llegare a determinar que posee extraordinarias características sobre el grado de seguridad de pago oportuno, se indicará tal circunstancia agregando a la calificación un signo de más (+)
MxA-2	Emisiones cuya capacidad de pago oportuno de intereses es satisfactoria.
MxA-3	Emisiones con una adecuada capacidad de pago oportuno tanto de intereses como principal
MxB	Emisiones que contemplan una mayor incertidumbre o exposición de riesgo a circunstancias adversas financieras, del negocio o de la economía que pudieran provocar una inadecuada capacidad de pago oportuno tanto de intereses como del principal
MxC	Emisiones con una dudosa capacidad oportuna de pago de intereses y principal.
MxD	La emisión ha incurrido en un incumplimiento de pago.
<i>Calificaciones de Deuda de Mediano y Largo Plazo (mayor a un año)</i>	
MxAAA	Es el grado más alto, indica que la capacidad de pago, tanto de intereses como del principal, es sustancialmente fuerte.
MxAA	Tiene una muy fuerte capacidad de pago tanto de intereses como del principal y difiere tan sólo en un pequeño grado de las calificadas con la máxima categoría
MxA	Tiene una fuerte capacidad de pago tanto de intereses como del principal.
MxBBB	Emisiones con una adecuada capacidad de pago tanto de intereses como del principal
MxBB	Tiene una menor vulnerabilidad de incurrir en incumplimiento de pagos en el corto plazo que cualquiera de las demás categorías consideradas como de alto riesgo o grado de no inversión
MxB	Presenta una mayor vulnerabilidad de incurrir en incumplimiento de pagos aun cuando en el presente tenga la suficiente capacidad para hacer frente a sus compromisos de pagos de interés y amortización del principal
MxCCC	Contempla una identificada posibilidad de incumplimiento de pago y depende de condiciones favorables tanto del negocio, como financieras o de la economía para poder cumplir oportunamente con sus compromisos de pagos de intereses y principal
MxCC	Indica una alta susceptibilidad de no ser pagada
MxD	Emisiones que hayan incurrido en incumplimiento de pagos de intereses o principal o que el emisor se haya declarado en quiebra.
Fuente: Condusef. Calificadoras de Valores. Pág. Web: www.condusef.gob.mx	
*Las categorías comprendidas de la MxA a la MxB podrán ser modificadas agregándoles el signo (+) para destacar su relativa fortaleza dentro de cada una de ellas.	

Anexo 12

CALIFICADORA FITCH RATINGS

Calificación de deuda de corto plazo (menor de un año)

<i>Calificación</i>	Descripción
F1(mex)	Alta calidad crediticia. Indica la más sólida capacidad de pago oportuno de los compromisos financieros respecto de otros emisores o emisiones domésticas. Bajo la escala de calificaciones domésticas de Fitch México, esta categoría se asigna a la mejor calidad crediticia respecto de todo otro riesgo en el país, y normalmente se asigna a los compromisos financieros emitidos o garantizados por el gobierno federal. Cuando las características de la emisión o emisor son particularmente sólidas, se agrega un signo "+" a la categoría.
F2 (mex)	Buena calidad crediticia. Implica una satisfactoria capacidad de pago oportuno de los compromisos financieros respecto de otros emisores o emisiones domésticas. Sin embargo, el margen de seguridad no es tan elevado como en la categoría superior
F3 (mex)	Adecuada calidad crediticia. Corresponde a una adecuada capacidad de pago oportuno de los compromisos financieros respecto de otros emisores del mismo país. Sin embargo, dicha capacidad es más susceptible en el corto plazo a cambios adversos que los compromisos financieros calificados con categorías superiores.
B (mex)	Especulativa. Representa una capacidad incierta de pago oportuno de los compromisos financieros respecto de otros emisores o emisiones del mismo país. Dicha capacidad es altamente susceptible a cambios adversos en el corto plazo por condiciones económicas y financieras.
C(mex)	Alto riesgo de incumplimiento. Alta incertidumbre en cuanto a la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, respecto de otros emisores o emisiones dentro del mismo país. La capacidad para cumplir con los compromisos financieros depende principalmente de condiciones económicas favorables y estables.
D (mex)	Incumplimiento. El incumplimiento es inminente o ya ha ocurrido.
E(mex)	Calificación Suspendida. Obligaciones para las cuales no se dispone de información adecuada
<i>Calificaciones de Deuda de Mediano y Largo Plazo (mayor a un año)</i>	
<i>Calificación</i>	Descripción
AAA (mex)	La más alta calidad crediticia. Representa la máxima calificación asignada por Fitch Mexico en su escala de calificaciones domésticas. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto de otros emisores o emisiones del país y normalmente corresponde a las obligaciones financieras emitidas o garantizadas por el gobierno federal.
AA (mex)	Muy alta calidad crediticia. Implica una muy sólida calidad crediticia respecto de otros emisores o emisiones del país. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de los emisores o emisiones domésticas mejor calificadas

Anexo 12 (Continuación)

A (mex)	Alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto de otros emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BBB (mex)	Adecuada calidad crediticia. Agrupa emisores o emisiones con una adecuada calidad crediticia respecto de otros del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno que para obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BB (mex)	Especulativa. Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otros emisores o emisiones del país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre y la capacidad de pago oportuno es más vulnerable a cambios económicos adversos.
B (mex)	Altamente especulativa. Implica una calidad crediticia significativamente más vulnerable respecto de otros emisores del país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo, pero existe un margen limitado de seguridad y la capacidad de continuar con el pago oportuno depende del desarrollo favorable y sostenido del entorno económico y de negocios.
CCC (mex) CC (mex) C (mex)	Alto riesgo de incumplimiento. Estas categorías agrupan riesgos crediticios muy vulnerables respecto de otros emisores o emisiones dentro del país. Su capacidad de cumplir con las obligaciones financieras depende exclusivamente del desarrollo favorable y sostenible en el entorno económico y de negocios.
D (mex)	Incumplimiento. Se asigna a emisores o emisiones que actualmente hayan incurrido en incumplimiento.
E (mex)	Calificación suspendida. Obligaciones que, ante reiterados pedidos de la calificadora, no presenten información adecuada.

Fuente: Condusef. Calificadoras de Valores. Pág. Web: www.condusef.gob.mx

*Las emisiones comprendidas de los niveles AA(mex) a B(mex) inclusive, podrán ser diferenciadas agregándoles un signo de más (+) o menos (-), para destacar su fortaleza o posición relativa dentro de cada nivel.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 13	
CALIFICADORA MOODYS	
<i>Calificación de deuda de corto plazo (menor de un año)</i>	
Calificación	Descripción
Prime-1 (P-1)	Esta categoría se encuentra dentro de una capacidad superior de pago de capital e intereses
Prime-2 (P-2)	Tiene una fuerte capacidad de pago, pero tiene una ligera tendencia a ser afectada por condiciones externas, algo que no le pasa a P-1
Prime-3 (P-3)	Tiene una aceptable capacidad de pago de sus obligaciones, pero los impactos del sector y de la composición del mercado pueden afectar al pago de una mayor forma que a las categorías que están por arriba de esta
No son prime (NP)	Esta categoría se da a las emisiones que tienen una capacidad de pago dudosa o por debajo del promedio
<i>Calificación de Deuda de Largo Plazo (mayor un año)</i>	
Calificación	Descripción
Aaaa	Son considerados como los títulos de mayor calidad o conocidos también como de primera categoría, el pago de interés y del principal es seguro, aunque es probable que cambien los elementos de protección se considera que estos cambios tienen muy poca probabilidad de afectar la solidez de estas emisiones
Aa	Están considerados como emisiones de alta calidad, solo se diferencia de los títulos anteriores por que sus márgenes de protección son menos amplios
A	Estos títulos deben ser considerados como de grado medio superior, los factores que le dan protección a los intereses y al principal se consideran adecuados pero pueden ser susceptibles a algunos elementos que surgieran
Baa	Esta calificación es para los títulos de grado medio, los pagos de la deuda principal y los intereses son apropiados por el momento, pero por ser de largo plazo algunos elementos pueden ocasionar que sean menos fiables
Ba	Los títulos con esta calificación se consideran como especulativos no son muy seguros en su futuro, las protecciones de pago son muy moderadas, una característica de estas emisiones es su incertidumbre
B	No poseen cualidades como instrumentos de inversión, la seguridad del cumplimiento del pago de la deuda principal con los intereses puede ser limitada a largo plazo
Caa	Son considerados de baja calidad, estos pueden haber incumplido en pagos pasados o contener elementos de riesgo con respecto a la liquidación de la deuda principal e intereses
Ca	Estas emisiones han incumplido en pagos pasados o tienen marcadas deficiencias
C	Los títulos bajo esta calificación pertenecen a la categoría más baja y la posibilidad de que estas emisiones alcancen alguna vez el valor de inversión es remota
Modificadores: el 1 las obligaciones se ubican en el extremo más alto de su categoría de calificación genérica, el 2 indica categoría intermedia y el 3 una clasificación en el extremo más bajo de esa misma categoría de calificación genérica	
Fuente: Condusef Calificadoras de Valores Pag. Web: www.condusef.gob.mx	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 14

ENTIDADES FEDERATIVAS DE MEXICO QUE HAN SIDO CALIFICADAS EN SU DESEMPEÑO FINANCIERO

Entidad	Calificación Fitch México	Calificación Standard & Poors México	Calificación Moodys México
Aguascalientes	AA (mex)	mxAA/estable/-	
Baja California		mxAA-/estable/-	A1 mx
Baja California Sur	A- (mex)	mxA-/estable/-	
Chiapas		mxBBB/estable/-	A3 mx
Chihuahua	A+ (mex)	mxA/estable/-	A2 mx
Coahuila	AA (mex)	mxAA/estable/-	
Colima	A (mex)	mxA/estable/-	
Distrito Federal	BBB+ (mex)		Aaa.mx
Durango		mxA-/estable/-	A2 mx
Guanajuato		mxAA-/estable/-	Aa1.mx
Guerrero		mxBBB+ /estable/-	A2 mx
Hidalgo	A+ (mex)	mxA-/estable/-	
Irapuato		mxA/estable/-	
Jalisco	A (mex)	mxA/estable/-	
México	BB+ (mex)	mxBB-/positiva/-	
Michoacán	A+ (mex)	mxA/estable/-	A1 mx
Morelos	A (mex)		A2.mx, Aa1.mx
Nayarit		mxBBB+ /estable/-	Aa3 mx
Nuevo León		mxA-/estable/-	A3.mx
Oaxaca		mxBBB-/positiva/-	A3 mx
Puebla	A+ (mex)	mxA+ /estable/-	Aae.mx
Querétaro	A (mex)	mxA+ /estable/-mxA 1+	
Quintana Roo	A- (mex)		A2 mx
San Luis Potosí	A (mex)		Baa2.mx
Sonora		mxA/estable/-	Baa1.mx
Sinaloa	BBB+ (mex)	mxA-/estable/-	
Tabasco	A+ (mex)		Aa3 mx
Tamaulipas		mxAA-/positiva/-	Aa2 mx
Tlaxcala		mxA-/estable/-	Aa3 mx
Veracruz	A+ (mex)	mxA/estable/-	A1 mx
Yucatán		mxA/estable/-	A3 mx
Zacatecas		mxA/estable/-	A2 mx
Estados Unidos Mexicanos	AAA (mex)	mxAAA/estable/-	Aaa mx
MUNICIPIOS			
Acapulco de Juárez, Gro	A (mex)/pp	mxA-/positiva-	
Aguascalientes Ags		mxAA+ /estable/-	Aa2 mx, Aaa mx
Anzapán de Zaragoza Fdo Mex	A+ (mex) C/O		
Alixco, Pue	A- (mex)	mxBBB+ /estable/-	
Coatzacoalcos, Ver.	A- (mex)		A2.mx
Colima, Col		mxA-/estable/-	A3.mx
Córdoba, Ver	A- (mex)		

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Anexo 14 (Continuación)

Cuernavaca, Mor.	A+ (mex)	mxAA-/estable/-	
Culiacán, Sin.			Baa1.mx
Durango, Dgo.		mxA/estable/-	A3.mx
Gómez Palacio, Dgo.		mxA+/estable/-	
Gral. Escobedo, N.L.	A (mex)	mxA/estable/-	
Guadalajara, Jal.	AA- (mex)	mxAA/estable/-	
Guadalupe, N.L.	A+ (mex)	mxA+/estable/-	
Hermosillo, Son.	A- (mex)	mxA-/estable/-	
Irapuato, Gto.	A+ (mex)	mxAA/estable/-	
Ixtlahuaca, Edo. Mex	BBB (mex)		Baa1.mx
León Gto.			Aa3.mx
Manzanillo, Col.		mxA+/estable/-	A1.mx
Mérida, Yuc		mxAA-/estable/-	Aa3.mx
Minatitlán, Ver.	BBB (mex)	mxA-/estable/-	
Monterrey N.L.		mxAA/positiva/	Aa3.mx
Morelia, Mich.	A+ (mex)	mxA+/estable/-	
Naucalpan de Juárez Edo Mex.	A (mex)	mxA-/negativa/-	
Navolato, Sin.	BBB+ (mex)		
Oaxaca de Juárez, Oax.		mxBBB-/positiva/-	A3.mx
Pachuca de Soto, Hgo.	A (mex)	mxA/estable/-	
Puebla, Pue.	AA- (mex)		
Puerto Peñasco, Son.	BBB (mex)		Baa2.mx
Querétaro, Qro.	AA (mex)	mxAA/estable/-	
Saltillo, Coah.	AA- (mex)		
San Luis Potosí S.L.P.	A+ (mex)	mxA+/estable/-	
San Nicolás de los Garza, N.L.	A+ (mex)O.P.	mxA+/estable/-	
San Pedro Garza García, N.L.	AA (mex)		Aa3.mx
Santa Catarina, N.L.	A+ (mex)	mxA+/estable/-	
Solidaridad (Playa del Carmen)		MxBBB+/estable/	
Tehuacán, Pue.	A- (mex)	mxA-/estable/-	
Tijuana, B.C.	AA- (mex)	mxAA/estable/-	
Tlaquepaque, Jal.	A+ (mex)	mxA+/estable/-	
Tlahuepantla, Edo. Mex		mxAA-/positiva/-	Aa3.mx
Tonalá, Jal.		mxA-/estable/-	A3.mx
Tultitlán, Edo. Mex	BBB (mex)		Baa1.mx
Uruapan, Mich.	BBB+ (mex)		A2.mx
Veracruz, Ver.	A+ (mex)	mxA/estable/-	
Victoria, Tamps.	A- (mex)		
Zapopan, Jal.		mxAA/estable/-	
Zapotlán el Grande, Jal.	BBB (mex)		Baa1.mx

Fuente: Elaboración propia con base en la lista de calificaciones de cada empresa al año 2002 en su escala nacional. Las nuevas calificaciones que se van incorporando se pueden consultar en la página Web de cada empresa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo I5

**Recaudación de Impuestos Federales en el Estado de Aguascalientes
1983-2004 (miles de pesos constantes 1994=100, crecimiento del PIB=0)**

	Recaudación del IVA	Recaudación de ISR	Recaudación total	Participación es	Recaudación 65% de
1983	131,186	119,384	356,741	220,856	162,870
1984	142,743	120,765	461,046	249,864	171,280
1985	130,623	119,753	349,137	165,662	162,744
1986	107,557	119,506	303,691	211,674	147,591
1987	148,785	143,430	442,781	233,394	189,940
1988	92,148	122,217	281,623	280,531	139,337
1989	202,995	185,024	576,173	261,880	252,212
1990	253,603	240,300	675,026	318,815	321,037
1991	281,091	230,269	689,645	355,687	332,384
1992	239,388	313,580	780,366	405,094	359,429
1993	258,777	300,386	778,936	382,371	363,456
1994	258,634	304,038	777,350	411,580	365,737
1995	252,998	258,581	667,816	397,848	332,526
1996	327,835	225,143	707,276	423,010	359,436
1997	441,240	273,377	908,701	481,801	464,502
1998	562,611	301,180	1,102,615	509,535	561,464
1999	496,226	383,704	1,063,310	537,477	571,955
2000	708,613	649,221	1,565,276	641,414	882,593
2001	573,486	460,166	1,263,115	632,381	671,873
2002	573,486	460,166	1,263,115	632,381	671,873
2003	573,486	460,166	1,263,115	632,381	671,873
2004	573,486	460,166	1,263,115	632,381	671,873

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional 1983-2000 para el cálculo correspondiente a los años 2001-2004 se utilizó el Modelo de Regresión Lineal con el cual se simularon los escenarios y que se detalla en el inciso 4.1 Metodología.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 16
Recaudación de Impuestos Federales en el Estado de Aguascalientes
1983-2004 (miles de pesos constantes 1994=100, crecimiento del PIB=2%)

	Recaudación del IVA	Recaudación de ISR	Recaudación total	Participación es	Recaudación 65% de
1983	131,186	119,384	356,741	220,856	162,870
1984	142,743	120,765	461,046	249,864	171,280
1985	130,623	119,753	349,137	165,662	162,744
1986	107,557	119,506	303,691	211,674	147,591
1987	148,785	143,430	442,781	233,394	189,940
1988	92,148	122,217	281,623	280,531	139,337
1989	202,995	185,024	576,173	261,880	252,212
1990	253,603	240,300	675,026	318,815	321,037
1991	281,091	230,269	689,645	355,687	332,384
1992	239,388	313,580	780,366	405,094	359,429
1993	258,777	300,386	778,936	382,371	363,456
1994	258,634	304,038	777,350	411,580	365,737
1995	252,998	258,581	667,816	397,848	332,526
1996	327,835	225,143	707,276	423,010	359,436
1997	441,240	273,377	908,701	481,801	464,502
1998	562,611	301,180	1,102,615	509,535	561,464
1999	496,226	383,704	1,063,310	537,477	571,955
2000	708,613	649,221	1,565,276	641,414	882,593
2001	589,282	471,740	1,293,750	645,719	689,665
2002	605,395	483,546	1,324,997	659,325	707,811
2003	621,830	495,587	1,356,869	673,203	726,321
2004	638,594	507,870	1,389,378	687,358	745,201

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional 1983-2000, para el cálculo correspondiente a los años 2001-2004 se utilizó el Modelo de Regresión Lineal con el cual se simularon los escenarios y que se detalla en el inciso 4.1 Metodología

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 17

**Recaudación de Impuestos Federales en el Estado de Aguascalientes
1983-2004 (miles de pesos constantes 1994=100, crecimiento del PIB=4%)**

	Recaudación		Recaudación Participación		
	del IVA	de ISR	total	es	Recaudación
1983	131,186	119,384	356,741	220,856	162,870
1984	142,743	120,765	461,046	249,864	171,280
1985	130,623	119,753	349,137	165,662	162,744
1986	107,557	119,506	303,691	211,674	147,591
1987	148,785	143,430	442,781	233,394	189,940
1988	92,148	122,217	281,623	280,531	139,337
1989	202,995	185,024	576,173	261,880	252,212
1990	253,603	240,300	675,026	318,815	321,037
1991	281,091	230,269	689,645	355,687	332,384
1992	239,388	313,580	780,366	405,094	359,429
1993	258,777	300,386	778,936	382,371	363,456
1994	258,634	304,038	777,350	411,580	365,737
1995	252,998	258,581	667,816	397,848	332,526
1996	327,835	225,143	707,276	423,010	359,436
1997	441,240	273,377	908,701	481,801	464,502
1998	562,611	301,180	1,102,615	509,535	561,464
1999	496,226	383,704	1,063,310	537,477	571,955
2000	708,613	649,221	1,565,276	641,414	882,593
2001	605,079	483,314	1,324,384	659,058	707,456
2002	637,936	507,388	1,388,104	686,803	744,461
2003	672,108	532,425	1,454,372	715,658	782,947
2004	707,647	558,464	1,523,291	745,666	822,972

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuadernos de Información Oportuna Regional 1983-2000, para el cálculo correspondiente a los años 2001-2004 se utilizó el Modelo de Regresión Lineal con el cual se simularon los escenarios y que se detalla en el inciso 4.1 Metodología

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 18

INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

Estructura porcentual:

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	9.6	3.0	1.9	0.9	9.9	14.2	13.1	14.5	16.6	16.1	12.7	15.0	16.1	21.9	26.6	23.3	13.6	12.5	9.8	9.4	7.9
ASIENTOS	1.1	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	2.6	1.8	1.0	1.2	2.0	0.7	4.4	5.9	1.1	0.7	1.5	1.3	1.0	4.7
BALVILLO	80.2	93.3	93.3	93.3	91.1	79.3	44.1	7.7	4.0	1.8	2.6	3.9	5.6	7.9	4.1	3.3	2.7	1.4	1.7	2.1	2.1
COESO	5.6	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5	1.4	1.4	0.7	0.8	0.6	1.0	5.9	13.3	1.8	2.7	2.5	2.7	3.7	2.4	0.1
CRISTINA MARIA	1.2	3.9	0.1	0.0	2.6	6.4	5.4	4.6	4.5	7.9	3.6	4.4	7.0	1.6	21.3	7.1	5.1	5.1	3.6	4.5	4.5
PABELLOV DE ARTEAGA	0.2	3.1	2.0	2.7	1.6	3.2	7.2	2.3	3.2	2.8	2.4	3.7	4.3	12.1	10.9	10.7	10.8	4.9	4.4	3.4	2.6
GUAYDON DE ROYOS	1.1	2.1	0.4	0.0	2.3	2.9	0.5	3.5	2.8	0.0	0.5	2.0	1.2	4.3	10.6	2.9	2.7	1.4	2.5	2.0	1.9
SAN JOSE DE GRACIA	0.2	0.1	0.0	0.5	0.0	0.6	0.2	0.2	0.6	0.3	0.7	0.6	0.0	6.2	3.4	3.3	6.6	2.4	1.6	0.7	4.4
TEPEZALA	64.4	44.6	50.1	0.0	0.4	0.1	1.1	0.5	0.2	2.6	0.0	3.9	9.2	2.1	3.0	1.6	1.6	2.1	1.1	2.1	1.6
TELLANO														0.2	0.7	1.7	1.3	1.4	1.2	0.9	0.9
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO															19.3	3.6	13.3	5.0	12.2	5.5	5.5

Fuente: Elaboración propia con información del DNEU, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997. Información de la Dirección de Estadística Económica (INEC) para 1997-2000.

Anexo 19

INGRESO PER CAPITA POR CONCEPTO DE IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000
(Pesos Constantes 1994 = 100)

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	13.4	3.8	2.5	1.6	24.5	26.7	20.5	20.3	20.9	35.9	36.3	43.3	53.5	70.7	82.0	61.6	32.4	32.2	26.8	30.0	30.0
ASIENTOS	1.6	1.7	-	-	0.0	0.0	0.6	3.0	1.9	1.7	1.6	3.2	1.1	6.3	8.1	4.3	4.7	2.7	1.9	3.0	6.7
CALVILLO	67.0	0.2	0.2	0.2	9.1	3.6	4.8	4.7	10.6	6.9	2.8	6.5	7.2	9.0	12.5	6.5	6.1	5.4	4.2	6.4	7.1
COSIO	6.8	0.1	-	-	0.3	1.5	2.7	2.3	1.8	2.1	1.9	2.9	14.3	26.2	3.8	4.5	4.4	6.3	5.0	5.8	5.7
JESUS MARIA	1.2	2.6	0.1	-	4.7	10.1	4.1	4.0	4.5	12.4	6.5	7.5	12.1	2.1	38.6	6.7	9.5	8.0	5.9	12.9	13.1
PABELLON DE ARTEAGA	0.2	5.3	3.0	2.6	3.6	6.6	11.3	3.0	5.1	5.0	0.9	7.9	9.5	20.2	21.1	15.7	12.8	9.2	8.6	0.4	0.4
RINCON DE ROVOS	1.8	2.3	0.4	-	4.5	4.8	0.6	3.7	3.8	0.0	0.8	4.4	4.2	7.6	20.1	4.1	4.5	2.6	5.3	5.7	6.2
SAN JOSE DE GRACIA	0.8	0.5	0.0	0.6	-	3.5	0.5	0.6	2.7	1.0	3.1	3.1	0.2	15.3	8.6	7.6	18.0	7.3	5.4	4.1	23.1
TEPEZALA	29.9	55.3	44.8	-	0.8	0.3	1.6	0.6	0.4	5.3	-	9.0	20.7	3.0	4.1	1.8	2.8	3.8	3.7	9.1	5.6
EL LLANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.3	1.6	2.4	3.0	1.4	5.0	4.1	3.5
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56.0	6.8	32.3	13.1	32.9	21.6	43.0	-

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997, Información de la Dirección de Estadística Económica del INEGI, para 1997-2000.

310

TEPEZ
CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 20

AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	0.13	0.04	0.04	0.02	0.27	0.37	0.24	0.36	0.42	0.26	0.28	0.34	0.29	0.35	0.52	0.44	0.35	0.30	0.27	0.29	0.25
ASIENTOS	0.13	0.17			0.02	0.06	0.25	0.40	0.81	0.14	0.17	0.13	0.03	0.22	0.24	0.07	0.51	0.40	0.13	0.17	0.32
CALVILLO	0.64	0.02	0.04	0.04	0.01	0.29	0.41	0.33	0.47	0.20	0.32	0.14	0.17	0.17	0.10	0.12	0.13	0.11	0.06	0.09	0.15
COSCO	0.06	0.00			0.02	0.11	0.13	0.35	0.16	0.11	0.11	0.10	0.60	0.57	0.18	0.16	0.23	0.22	0.28	0.25	0.18
JESUS MARIA	0.01	0.04	0.00		0.06	0.59	0.68	0.43	0.43	0.40	0.15	0.14	0.23	0.05	0.43	0.16	0.13	0.17	0.16	0.16	0.15
PABELLON DE ARTEAGA	0.00	0.04	0.02	0.17	0.26	0.37	0.40	0.27	0.27	0.21	0.07	0.23	0.23	0.29	0.27	0.31	0.36	0.23	0.18	0.18	0.12
RINCON DE ROYOS	0.03	0.02	0.00		0.36	0.32	0.09	0.40	0.31	0.06	0.03	0.06	0.06	0.19	0.34	0.11	0.13	0.07	0.16	0.11	0.13
SAN JOSE DE GRACIA	0.07	0.09	0.02	0.28		0.18	0.25	0.15	0.21	0.65	0.05	0.05	0.01	0.45	0.32	0.35	0.59	0.43	0.33	0.12	0.48
TEREZALA	0.81	0.81	0.85		0.40	0.29	0.27	0.41	0.02	0.66		0.56	0.68	0.31	0.45	0.21	0.02	0.23	0.17	0.30	0.12
EL LLANO														0.01	0.04	0.12	0.12	0.16	0.11	0.22	0.14
SAN FRANCISCO DE LOS ROYO															0.29	0.10	0.46	0.26	0.39	0.25	0.33

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997. Información de la Dirección de Estadística Económica del INEGI, para 1997-2000.

Anexo 21

INGRESO PER CAPITA POR CONCEPTO DE DERECHOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

(Pesos Constantes 1994 = 100)

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	26.7	26.7	10.7	10.1	5.6	7.0	22.9	9.7	5.3	13.6	29.2	29.4	38.6	7.5	7.7	4.8	39.5	42.5	48.0	43.9	52.0
ASENTOS	0.1	0.0	.	.	0.2	0.1	0.0	4.4	0.4	3.1	5.5	2.3	1.7	2.8	1.2	4.9	1.5	2.1	7.1	7.1	10.5
CALVILLO	5.2	5.2	1.9	1.4	0.6	1.3	0.6	0.1	0.3	0.3	0.1	0.0	32.1	22.2	39.4	23.0	23.2	28.4	38.6	39.7	20.5
COSIO	0.5	2.1	0.6	0.9	2.4	1.5	0.9	0.5	4.4	5.1	0.7	14.5	0.0	3.4	1.6	5.9	5.7	11.0	14.2	5.5	15.5
JESUS MARIA	0.6	1.0	1.9	1.7	0.5	0.1	1.3	0.8	0.8	4.0	6.8	11.2	8.8	5.5	6.5	1.9	36.1	7.3	44.5	51.2	60.4
PABELLON DE ARTEAGA	1.2	5.2	3.5	1.6	2.0	1.1	5.2	0.5	0.6	0.6	0.9	7.5	2.4	1.2	11.4	7.3	10.7	23.1	19.1	19.6	32.2
RIACON DE ROMOS	2.9	4.0	1.6	1.5	1.8	1.2	2.8	0.9	5.7	1.0	1.1	7.3	36.6	3.0	32.4	27.9	22.4	21.8	20.2	31.9	34.3
SAN JOSE DE GRACIA	1.5	2.4	0.9	1.4	0.5	0.6	0.3	0.1	0.5	3.7	1.3	0.6	0.7	0.1	0.4	0.6	6.0	3.1	6.5	20.8	20.5
TEPEZALA	3.8	4.7	3.4	.	0.1	0.0	0.1	0.3	1.4	0.7	0.0	7.1	7.5	1.9	2.6	3.6	138.1	6.5	10.2	10.0	32.1
EL LLANO														0.6	0.3	2.1	12.7	11.1	34.4	5.4	16.2
SAN FRANCISCO DE LOS ROVOS															63.4	58.2	27.2	27.9	42.9	42.9	71.5

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997. Información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000.

312

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 22

AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	0.72	0.71	0.43	0.54	0.37	0.38	0.56	0.40	0.40	0.58	0.46	0.54	0.65	0.63	0.55	0.55	0.39	0.41	0.32	0.32	0.27
ASENTOS	0.02	0.03	0.00	0.01	0.00	0.00	0.03	0.06	0.02	0.11	0.07	0.15	0.24	0.20	0.24	0.15	0.07	0.05	0.10	0.12	0.15
CALVILLO	0.95	0.17	0.06	0.08	0.03	0.08	0.11	0.12	0.17	0.20	0.06	0.19	0.23	0.55	0.36	0.34	0.25	0.25	0.16	0.18	0.14
COSÍO	1.00	1.00	0.90	0.01	0.05	0.04	0.10	0.04	0.04	0.07	0.06	0.10	0.07	1.33	0.10	0.15	0.11	0.12	0.13	0.05	0.11
JESUS MARIA	0.98	0.99	0.95	1.00	0.05	0.05	0.08	0.11	0.10	0.20	0.20	0.31	0.30	0.27	0.50	0.44	0.44	0.30	0.24	0.27	0.31
PABELLÓN DE ARTEAGA	0.95	0.85	0.85	0.16	0.06	0.05	0.18	0.11	0.12	0.14	0.06	0.16	0.19	0.42	0.41	0.35	0.29	0.21	0.24	0.19	0.21
RHICÓN DE ROMOS	0.41	0.97	0.97	0.13	0.06	0.05	0.06	0.09	0.09	0.10	0.18	0.22	0.25	0.29	0.32	0.26	0.21	0.21	0.15	0.17	0.15
SAN JOSÉ DE GRACIA	0.05	0.01	0.00	0.02	0.00	0.04	0.01	0.02	0.04	0.05	0.08	0.12	0.04	0.15	0.11	0.09	0.11	0.06	0.05	0.06	0.09
TEPEZALA	0.80	0.55	0.59	0.04	0.01	0.01	0.04	0.07	0.08	0.03	0.01	0.07	0.14	0.07	0.07	0.07	0.35	0.09	0.06	0.07	0.01
EL LLANO														0.12	0.18	0.14	0.11	0.09	0.11	0.04	0.07
SAN FRANCISCO DE LOS ROVOS															0.67	0.35	0.29	0.19	0.31	0.22	0.29

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997. Información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000.

Anexo 23

GASTO CORRIENTE DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	0.6	0.7	0.6	0.4	0.4	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5
ASENTOS	0.3	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.4	0.6	0.6	0.6	0.9	0.6	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
CALVILLO	0.2	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	0.4	0.4	0.4	0.3	0.6	0.8	0.7	0.9	0.8	0.9	0.8	0.5	0.5	0.6
COSIO	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	0.7	0.4	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
JESUS MARIA	0.1	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	0.8	0.7	0.6	0.6	0.7
PABELLON DE ARTEAGA	0.4	0.5	0.5	0.7	0.5	0.7	0.6	0.7	0.7	0.4	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.9	0.9	0.5	0.9	0.9	0.9
RACION DE ROMOS	0.2	0.6	0.6	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.4	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.5	0.6	0.7	0.6
SAN JOSE DE GRACIA	0.2	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.7	0.6	0.9	0.8	0.8	0.8	0.6	0.7
TEPEZALA	0.5	0.4	0.5	0.5	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.3	0.6	0.5	0.8	0.7	0.7	0.4	0.5	0.6
EL LLANO														0.6	0.4	0.4	0.6	0.7	0.5	0.5	0.6
SAN FRANCISCO DE LOS RIOS														0.7	0.9	0.6	0.6	0.6	0.7	0.5	0.6

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI "Cuentas públicas estatales y municipales de México 1980-1997", información de la Dirección de Estadística Económica del INEGI para 1997-2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 24

GASTO CORRIENTE PER CAPITA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

Pesos Constantes 1994 = 100.

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	86.9	82.4	78.4	68.0	127.3	111.5	111.3	79.1	69.5	109.7	139.1	110.7	176.2	162.0	190.0	171.1	192.4	155.7	158.9	172.0	194.9
ASIENTOS	24.0	35.4	33.0	31.1	79.2	54.6	42.7	75.4	67.7	64.5	57.4	130.6	97.9	120.6	124.3	90.1	111.1	119.0	130.3	142.3	161.9
CALVILLO	18.4	35.1	37.9	32.4	69.9	71.9	66.4	47.3	58.7	71.6	51.7	143.9	141.1	113.6	162.3	121.6	168.8	168.9	207.4	176.6	187.4
COSIO	49.2	67.6	81.6	57.4	129.0	92.9	62.1	81.2	121.5	164.5	177.5	209.9	172.0	153.5	141.6	94.9	135.2	177.3	224.7	217.9	252.7
JESUS MARIA	14.1	24.0	28.8	24.1	78.4	76.8	50.1	46.9	52.1	75.3	92.6	97.2	127.4	121.5	149.1	123.0	142.0	114.8	151.0	130.0	205.0
PABELLON DE ARTEAGA	44.2	80.6	73.1	63.0	118.2	150.1	102.7	106.0	106.7	128.5	85.0	121.1	121.6	97.6	133.8	91.7	146.6	167.0	157.5	166.3	178.0
RINCÓN DE ROMOS	38.4	62.6	60.6	37.9	71.0	80.2	63.6	42.1	64.6	94.6	70.7	144.2	133.3	125.5	198.1	123.7	129.4	145.9	165.6	189.9	212.0
SAN JOSE DE GRACIA	52.1	107.7	96.7	91.2	132.3	139.6	121.3	123.4	137.3	176.4	213.7	234.8	148.2	178.0	157.9	199.5	229.6	257.4	284.3	369.0	374.7
TEPEZALA	23.5	54.6	59.1	28.1	61.7	43.6	95.7	87.9	52	141.1	116.9	135.0	170.3	115.1	112.5	85.3	126.2	127.1	127.5	195.1	211.6
EL LLANO														117.9	92.3	76.2	137.2	162.1	204.2	205.4	225.3
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO															254.3	181.6	142.0	168.6	179.1	182.4	220.8

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-1997. Informaciones de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000.

Anexo 25

GASTOS DE INVERSIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	0.30	0.29	0.40	0.59	0.26	0.32	0.37	0.41	0.37	0.48	0.48	0.49	0.34	0.34	0.24	0.22	0.09	0.30	0.40	0.40	0.43
ASIENTOS	0.73	0.46	0.41	0.45	0.39	0.50	0.38	0.20	0.20	0.42	0.52	0.37	0.32	0.07	0.00	0.01	0.05	0.53	0.01	0.01	0.05
CALVILLO	0.76	0.40	0.45	0.55	0.44	0.47	0.35	0.47	0.47	0.54	0.61	0.31	0.13	0.18	0.06	0.06	0.05	0.04	0.45	0.41	0.70
COSIO	0.56	0.45	0.54	0.42	0.37	0.51	0.42	0.32	0.32	0.26	0.24	0.12	0.10	0.06	0.03	0.01	0.04	0.11	0.01	0.01	0.00
JESÚS MARÍA	0.83	0.47	0.51	0.56	0.36	0.40	0.23	0.24	0.23	0.47	0.32	0.24	0.22	0.10	0.11	0.06	0.07	0.13	0.21	0.22	0.12
PABELLÓN DE ARTEAGA	0.52	0.34	0.44	0.30	0.40	0.25	0.31	0.13	0.22	0.19	0.47	0.33	0.32	0.37	0.21	0.20	0.05	0.06	0.03	0.01	0.02
RINCÓN DE ROMOS	0.72	0.36	0.34	0.46	0.53	0.35	0.26	0.44	0.40	0.28	0.37	0.21	0.18	0.02	0.01	0.01	0.11	0.13	0.12	0.14	0.26
SAN JOSÉ DE GRACIA	0.73	0.47	0.50	0.41	0.46	0.56	0.36	0.49	0.51	0.33	0.34	0.43	0.53	0.14	0.14	0.01	0.01	0.03	0.05	0.27	0.24
TEPEZALA	0.44	0.41	0.08	0.37	0.63	0.68	0.12	0.16	0.65	0.23	0.27	0.26	0.13	0.07	0.37	0.17	0.06	0.16	0.49	0.36	0.35
EL LLANO														0.22	0.49	0.46	0.21	0.17	0.40	0.45	0.30
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO														0.10	0.20	0.09	0.24	0.18	0.44	0.68	

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Estadísticas públicas estatales y municipales de México, 1980-1997. Información de la Dirección de Estadística y Censos del INEGI, para 1997-2000.

316

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 26

GASTO PER CAPITA POR CONCEPTO DE INVERSION DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

Pesos Constantes 1954 = 100.

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	42.3	37.3	53.4	59.5	63.3	55.4	41.5	57.3	46.7	106.7	137.8	117.8	97.4	107.5	68.6	17.0	21.8	78.0	130.9	143.5	171.6
ASENTOS	49.80	29.0	14.7	26.3	58.5	66.8	30.8	23.1	20.8	46.7	72.0	59.8	49.9	9.4	0.5	0.9	6.0	3.6	1.1	0.8	8.7
CALVILLO	63.7	23.9	33.7	43.4	75.6	74.2	28.0	54.3	64.3	93.3	94.0	77.5	24.5	28.2	8.9	9.3	10.0	8.9	201.5	142.9	67.0
COSCO	70.8	84.2	56.3	44.9	121.2	151.5	79.6	55.3	83.2	66.4	72.7	36.9	24.1	10.9	7.2	1.6	6.5	25.2	2.2	2.2	1.0
JESUS MARIA	83.4	31.6	35.3	34.1	58.6	63.0	17.6	20.4	22.7	71.0	53.8	40.8	38.7	14.3	19.2	7.7	12.4	19.9	15.0	63.9	36.2
PABELLON DE ARTEAGA	57.0	58.9	66.2	29.3	89.0	57.7	49.0	16.8	35.3	33.0	36.0	69.2	70.6	41.4	41.2	29.3	8.5	11.1	1.0	1.5	4.7
RINCON DE ROMOS	121.1	38.7	34.9	40.2	106.2	58.7	33.7	47.3	53.6	43.7	60.4	47.5	33.9	2.9	2.1	2.0	18.7	23.5	26.3	36.9	95.1
SAN JOSE DE GRACIA	168.6	167.6	150.1	69.4	219.4	253.4	81.4	119.9	170.9	121.9	149.2	210.2	229.4	33.9	36.3	1.7	2.0	9.3	17.0	150.7	124.8
TEPEZALA	20.3	51.4	7.8	33.6	128.5	136.8	17.8	22.6	128.6	47.3	57.3	57.7	28.9	33.2	69.3	50.0	46.6	35.7	147.5	186.0	104.1
EL LLANO																36.3	76.1	88.2	90.8	38.5	157.6
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO																27.8	17.0	20.7	63.8	49.3	173.3

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI Fuentes públicas estatales y municipales de México 1980-1997, Información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000.

Anexo 27

CARGA DE LA DEUDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-2000

(Estructura Porcentual)

MUNICIPIO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	-	-	-	-	-	5.64	-	0.84	2.91	0.43	0.46	3.30	1.91	7.98	7.41	8.85	5.60	6.33	4.18	2.94	1.72
ASIENTOS	-	-	1.02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CALVILLO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.88	-	3.35
COSCO	-	-	-	-	0.25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.50	-	-	-	-	-	0.46
JESUS MARIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.13	14.96	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PABELLON DE ARTEAGA	-	15.15	3.76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.06	-	5.50	0.05	-	-	5.69	0.02
RINCON DE ROMOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.72	17.59	-	-	-	2.25	3.85
SAN JOSE DE GRACIA	-	-	13.91	0.11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.44	-	-	-	-	-	-	-
TEPEZALA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.86	-	9.38	-	-	-	-	1.01
EL LLANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.89	-	-	1.20	-	3.26
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.41	-	-	-	-	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1960-1997. Información de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI, para 1997-2000.