

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**EL FORTALECIMIENTO DE LOS
GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES
EN MEXICO: EL CAPITULO HACENDARIO**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A:

LIC. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARIN

TUTOR: MTRO. ADOLFO SANCHEZ ALMANZA



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.

A mis papás, Alfredo y Soco, por confiar siempre en mí

*A mis hermanos, Raúl y Omar, para que estemos siempre
unidos en las buenas y en las malas*

*A mis amigos Saúl Mosqueda, Memo Romero, Norberto López, Benjamín Araujo,
Jaime Gutiérrez, Juan Padilla y Pablo Vélez, por su apoyo en estos
últimos años*

*Al Maestro Eduardo Morales Pérez, por el enorme privilegio de ser
su amigo y colega de profesión*

A Diana, por su entusiasmo en querer compartir su vida con la mía

AGRADECIMIENTOS

Mi estancia en la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos ha sido una de las etapas más interesantes dentro de mi vida académica. La investigación que he concluido ha sido el resultado de un trabajo conjunto con mis profesores durante estos últimos dos años y medio. Debo reconocer que gracias a su apoyo desinteresado pero comprometido, la presente tesis de grado no se hubiera concluido.

En primer lugar, agradezco al Maestro Adolfo Sánchez Almanza, quien en todo momento me orientó y apoyó en los aspectos cualitativos y cuantitativos de la investigación.

Asimismo, deseo expresar mi agradecimiento sincero al Doctor Ricardo Campos Álvarez Tostado, pues gracias al trabajo realizado en el seminario de investigación, esta investigación pudo concluirse satisfactoriamente.

Al Doctor. Raúl Olmedo Carranza, quien gracias a su amplia trayectoria en el sector público y la academia enriqueció los contenidos de este trabajo y me permitió entender desde un ángulo novedoso las paradojas del federalismo mexicano.

A la Dra. Marcela Astudillo Moya, por sus sugerencias y recomendaciones que hicieron que al final este trabajo reconsiderara algunas ideas y autores sobre el federalismo fiscal.

A mis profesores, el Mtro. Gerardo Nieto López, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Dra. Elena Jeannette Dávila, Dr. Carlos Welti y el Dr. Enrique González Pedrero, por sus enseñanzas y por permitirme expresarme con total libertad en clase.

Sin duda, la beca recibida por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) me permitió dedicarme de tiempo completo en mis estudios de maestría.

Por último, deseo agradecer a la Lic. Susana Zavaleta García, por el apoyo técnico brindado en la impresión del borrador final.

INDICE

Introducción	1
Capítulo I	
El Estado y la crisis fiscal mexicana	
1.1 El Estado y el desarrollo de la hacienda pública en México	12
1.2 La naturaleza cambiante del Estado benefactor en el mundo	36
1.3 El modelo federalista como parte de la organización política del Estado mexicano	43
1.4 La crisis fiscal del Estado mexicano y sus repercusiones en el presente	47
1.5 Un modelo de crecimiento económico para el nuevo federalismo	64
1.6 El modelo federalista mexicano y la construcción de capacidades hacendarias	72
Capítulo II	
La construcción de capacidades institucionales hacendarias en México: en un contexto de complejidad e incertidumbre	
2.1 La construcción de capacidades institucionales hacendarias y las restricciones imperantes	85
2.2 ¿Cómo darle un nuevo aire al federalismo fiscal en un contexto de fragmentación territorial?	92
2.3 Algunos indicadores del desequilibrio regional dentro del actual modelo fiscal federal	100
2.4 ¿La transición a la democracia fortalece la descentralización fiscal?	106
2.5 Mejores prácticas hacendarias en los gobiernos locales	115
Capítulo III	
La experiencia internacional: el fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los gobiernos locales	
3.1 La fiscalidad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	119
3.2 La descentralización fiscal en los países de la OCDE	130
3.3 Los arreglos institucionales y el modelo de crecimiento económico como factores clave en el fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los países de la OCDE	132

CAPITULO IV

El sistema federal en México y la crisis financiera y hacendaria en los gobiernos estatales y municipales

4.1 El modelo de organización federal y la crisis del proyecto de reforma del Estado mexicano	134
4.2 El sistema de relaciones intergubernamentales y el nuevo papel de los gobiernos estatal y municipal	151
4.3 La debilidad institucional en materia hacendaria a nivel de los gobiernos locales: un problema estructural de México	155
4.4 La descentralización del gasto público en México: los ramos 26, 28 y 33	172
4.5 El agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	195
4.6 La Convención Nacional Hacendaria y el fortalecimiento financiero de los gobiernos estatales y municipales	200
4.7 La corrupción y el debilitamiento de las capacidades hacendarias estatales y municipales	207
4.8 El fortalecimiento de las haciendas estatales, el federalismo y la política social: una agenda pendiente para México	209
4.9 El fortalecimiento de las haciendas municipales: casos de éxito, dilemas y opciones	219
CONCLUSIONES	248
BIBLIOGRAFIA	257

INDICE DE CUADROS

CAPITULO I

Cuadro 1.1 La complejidad de los asuntos públicos en la vida del Estado	17
Cuadro 1.2 Ingresos, gastos y déficit del gobierno federal como porcentaje del producto interno bruto 1965-1975	49
Cuadro 1.3. Ingresos ordinarios del sector público 1996-2002 (Millones de pesos)	55
Cuadro 1.4 Ingresos y Gastos del gobierno federal 1996-2002 (porcentaje del PIB)	57

CAPITULO II

Cuadro 2.1 PIB Regional 1999-2000 (millones de pesos a precios de 1993)	100
Cuadro 2.2 Inversión Física Ejercida por el Sector Público Federal, 2000-2002 (millones de pesos)	101
Cuadro 2.3 Aportaciones federales por región 1998-2002 (millones de pesos)	102
Cuadro 2.4 Participaciones federales por región 1998-2001 (millones de pesos)	103
Cuadro 2.5 Beneficios y riesgos de la descentralización fiscal	110
Cuadro 2.6 Funcionamiento de un sistema federal de gobierno	112
Cuadro 2.7 Perfil profesional de los tesoreros municipales	116

CAPITULO III

Cuadro 3.1 Recaudación de ingresos fiscales en subsectores del gobierno (como porcentaje del total de ingresos fiscales)	123
Cuadro 3.2 Principales Características de los Modelos Económicos Modernos en países seleccionados con régimen federal y unitario	127

Cuadro 3.3 Balances de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en países de la OCDE (proporción de fuente de ingresos propios respecto a fuente de gastos propios)	131
---	-----

CAPITULO IV

Cuadro 4.1 Distribución de Facultades Fiscales en los gobiernos federal, estatal y municipal en México	140
Cuadro 4.2 Carga fiscal del gobierno federal 1996-2002 (millones de pesos)	141
Cuadro 4.3 Gasto neto devengado del sector público presupuestal 1990-1999	150
Cuadro 4.4 Participación de los ingresos totales estatales y municipales en el PIB 1996-2001 (Porcentajes)	153
Cuadro 4.5 Ingresos y egresos efectivos ordinarios por entidad federativa en 2001 (millones de pesos)	157
Cuadro 4.6 Patrones de inestabilidad y asimetría en el funcionamiento de los ingresos públicos estatales y municipales en México	160
Cuadro 4.7 Gasto público por servicios personales en las principales dependencias de los gobiernos estatales y municipales 1998-2001 (millones de pesos)	170
Cuadro 4.8 Gasto en inversión pública de los gobiernos estatales y municipales 1998-2001 (millones de pesos)	171
Cuadro 4.9 Transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales 1998-2004 (millones de pesos)	175
Cuadro 4.10 Relación entre recaudación fiscal bruta, transferencias federales y participaciones per cápita en 2000 (millones de pesos)	181
Cuadro 4.11 Balance del desempeño estatal	216
Cuadro 4.12 Experiencias exitosas en materia de modernización hacendaria en cuatro municipios del Estado de México en 2002	234
Cuadro 4.13 Experiencias relacionadas al fortalecimiento hacendario municipal a nivel regional, 2001	238

INDICE DE GRÁFICAS

CAPITULO I

Gráfica 1.1 Ingreso y Gasto Público Federal en México 1987-2001 (millones de pesos de 1977)	50
Gráfica 1.2 Obligaciones totales del sector público 2000-2002 (porcentaje del PIB)	53
Gráfica 1.3 Relación entre déficit comercial y cuenta corriente 1982-2002 (miles de millones de dólares)	71
Gráfica 1.4 Pagos anuales de la deuda externa de México 1990-2000	72
Gráfica 1.5 Tamaño del sector público 1985-2003 (Empresas públicas al inicio de cada año)	77
Gráfica 1.6 Personal ocupado por sector institucional y orden de gobierno 1988-2001	78

CAPITULO II

Gráfica 2.1 México. Comercio Exterior por regiones, 2001 (miles de millones de dólares)	104
--	-----

CAPITULO III

Gráfica 3.1 Ingresos Fiscales Totales como porcentaje del PIB (países seleccionados de la OCDE)	121
--	-----

CAPITULO IV

Gráfica 4.1 Producto Interno Bruto trimestral 1981-2003 a precios de 1993 (variación trimestral respecto al mismo semestre del año anterior)	148
Gráfica 4.2 Relación entre el PIB y los impuestos federales, estatales y municipales Totales 1996-2000 (millones de pesos)	152
Gráfica 4.3 México. Ingresos Públicos Estatales Totales, 2001 (porcentajes)	159

Gráfica 4.4 Ingresos ordinarios efectivos a nivel municipal en 2001 (porcentajes)	162
Gráfica 4.5 Principales Impuestos de los Municipios como Porcentaje de los Ingresos Tributarios Totales, 2001 (porcentaje)	163
Gráfica 4.6 Participación del Impuesto a la Propiedad como Porcentaje del PIB en países seleccionados, 2001 (porcentaje)	164
Gráfica 4.7 Estructura del Gasto Público Estatal 1990-2000 (porcentajes del PIB)	166
Gráfica 4.8 Estructura de los Egresos Brutos Estatales, 2001 (porcentaje)	167
Gráfica 4.9 Egresos Brutos de los Municipios, 2001 (porcentaje)	168
Gráfica 4.10 México. Gastos personales y obra pública en estados y municipios 1998-2001 (millones de pesos)	169
Gráfica 4.11 Entidades federativas con mayores ingresos por concepto de participaciones pagadas en 2000 (millones de pesos)	170
Gráfica 4.12 México. Participaciones per cápita, 2000 (miles de pesos)	185
Gráfica 4.13 México. Desviación de las participaciones per cápita respecto al promedio nacional, 2000	186
Gráfica 4.14 México. Participaciones pagadas a los gobiernos de los estados Porcentaje acumulado, 1998-2002	187
Gráfica 4.15 México. Autosuficiencia fiscal por entidad federativa, 2000	189
Gráfica 4.16 Transferencias Federales a Estados y Municipios 1998-2001 (millones de pesos)	190
Gráfica 4.17 Deuda Pública de los Estados y Transferencias Federales 1998-2001 (millones de pesos)	191
Gráfica 4.18 México. Proporción de la deuda estatal respecto a los ingresos propios, 2001 (porcentajes)	193
Gráfica 4.19 Participaciones pagadas a Entidades Federativas en 1996 y 2002 (millones de pesos)	195

Introducción

El reto político más importante del Estado mexicano de principios del siglo XXI es la construcción de un marco institucional que sienta las bases del nuevo sistema fiscal mexicano, el cual pueda atender eficazmente los problemas de funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales y el desempeño de las haciendas de las entidades federativas y municipios. Precisamente, derivado de un ambiente político signado por una mayor pluralidad y de alternancia partidista, los gobernadores y alcaldes han sido quienes han levantado la voz e insistido en revisar y discutir las bases de un arreglo fiscal y hacendario que distribuya facultades y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, a fin de moderar las desigualdades regionales y elevar el bienestar de la población.

Se ha dicho insistentemente por parte de diversos actores políticos que los aspectos y momentos que marcan el debilitamiento estructural de las finanzas locales se ubican desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, en función de que los estados al renunciar al cobro de impuestos a cambio de recibir recursos por la vía de las participaciones federales, favoreció que las entidades al paso de los años no tuvieran incentivos para acrecentar la recaudación de ingresos propios, y que éstos perdieran la oportunidad de fortalecer su autonomía financiera y política. De igual modo, la centralización del cobro de los impuestos más importantes como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta (ISR) ha propiciado que el gobierno federal sea quien recaude y distribuya a los estados y municipios la mayoría de los ingresos que reciben las autoridades locales, situación que ha derivado en un sistema federalista sumamente débil, el cual está siendo cuestionado severamente desde los órdenes de gobierno local. La respuesta a este fenómeno paradójico de la vida institucional mexicana es más complejo de lo que parece.

Ciertamente, la capacidad instalada del conjunto del Estado mexicano no está lo suficientemente sólida y los programas gubernamentales no ofrecen políticas y mecanismos tendientes a mejorar el desempeño institucional que posibilite a los gobiernos estatales y municipales ser eficientes y eficaces en sus tareas hacendarias. El *Programa Especial para un*

Auténtico Federalismo 2002-2006 de la presente administración federal, considera el fortalecimiento de las haciendas públicas locales a partir de medidas instrumentales y no desde una visión política, al quedar plasmado en acciones como la “descentralización estratégica” en donde no especifica qué tipo de competencias y facultades se han de transferir a estados y municipios. Sin embargo, se debe subrayar que el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales depende en buena medida de las políticas económicas que instrumentan las autoridades hacendarias y monetarias, ya que una economía en crecimiento es condición fundamental para generar los ingresos fiscales suficientes en los tres niveles de gobierno.

En un principio, la investigación asumía como fundamental para el fortalecimiento de las haciendas locales el papel que juegan las dependencias encargadas de asistir técnicamente a los ayuntamientos y gobiernos estatales, las reglas formales e informales, así como la modernización del aparato administrativo. Se advertía la existencia de una creciente desigualdad de capacidades institucionales que prevalece en los gobiernos locales, pero sin tener la evidencia específica con indicadores de desempeño fiscal. Sin embargo, al hacer el diagnóstico del contexto macroeconómico del país y en particular de la situación de las finanzas públicas, resultó evidente que el fortalecimiento de las haciendas locales y del conjunto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal depende de tres factores clave: i) cambios de fondo en el funcionamiento de las instituciones económicas del país (política monetaria y fiscal); ii) modernización –administrativa, tecnológica y recursos humanos calificados- de las haciendas locales; y iii) una reforma constitucional que reasigne y distribuya responsabilidades y facultades a los gobiernos locales.

Las aportaciones de este trabajo de investigación consisten en ofrecer algunas opciones encaminadas a fortalecer la hacienda pública local mediante nuevas potestades tributarias, innovar mecanismos de coordinación fiscal horizontal entre jurisdicciones locales y un eficaz control del gasto público estatal y municipal por parte de los ciudadanos. De igual manera, se expone un diagnóstico de las haciendas estatales y municipales, en donde se señala la fragilidad de las finanzas nacionales y sus repercusiones en lo local y, la necesidad de

estructurar un sistema fiscal en donde los gobiernos locales puedan financiar con la mitad de sus ingresos su propio gasto y la otra mitad con transferencias federales no condicionadas.

Este trabajo considera algunos aspectos fundamentales del trabajo de Wallace E. Oates. Por principio de cuentas, Oates ha señalado que un aspecto central del federalismo fiscal se refiere a la búsqueda de un balance adecuado entre las transferencias y los ingresos propios de los gobiernos locales o subcentrales.¹ Esto implica que los gobiernos locales no deben ser completamente dependientes del gobierno central. Para el profesor de la Universidad de Maryland, las transferencias de los gobiernos centrales al estar frecuentemente etiquetadas siempre ejercerán un control fiscal amplio sobre las decisiones locales. Sin embargo, dadas las dificultades asociadas con la reasignación de ingresos derivada de la eficiencia de la administración fiscal, el resultante desequilibrio entre ingresos y gastos propios en los niveles subcentrales de gobierno genera una necesidad de transferencias intergubernamentales.

Desde nuestro punto de vista, la autonomía financiera de los gobiernos locales puede alcanzarse en la medida en que se vayan acrecentando las fuentes locales de ingresos y las transferencias no condicionadas (Ramo 28).

Otros especialistas concuerdan en que las transferencias deberían estar diseñadas en una forma tal que no afecte negativamente los incentivos en el margen para incrementar los ingresos propios o la administración eficiente del gasto local.² Asimismo, consideran que los ingresos propios de los gobiernos locales son la fuente más transparente de financiamiento, lo cual conlleva a una más grande rendición de cuentas de los proveedores de los servicios públicos a los beneficiarios locales.

¹ Oates, Wallace E, "Prefacio", en Ahmad, Entisham, *Financing Descentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1997, p. xi

² Ahmad, Entisham, (editor), "Intergovernmental Transfers –An International Perspective" en *Financing Descentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1997, p. 1

México ha iniciado su transitar histórico en el siglo XXI en donde una docena de estados y un segmento reducido de municipios cuentan una situación fiscal saludable. Lo anterior tiende a justificar desde el punto de vista teórico,³ la necesidad de revisar el sistema de coordinación fiscal e incentivar las capacidades institucionales hacendarias, dado que encontramos jurisdicciones capaces de captar un mayor número de recursos y de esta manera proporcionar en tiempo real servicios y bienes públicos a la población. La obtención de beneficios fiscales se debe a que los impuestos a la propiedad son más progresivos que los impuestos al ingreso, por lo que la descentralización vista desde este ángulo, permite que las funciones de gobierno puedan ser realizadas por las jurisdicciones que tienen una mayor capacidad para desempeñar sus tareas.

Se ha podido comprobar que las entidades que cuentan con un mayor desarrollo derivado de la intensa actividad comercial, turística e industrial, finalmente, obtienen ventajas económicas superiores respecto a las más rezagadas, como el Distrito Federal, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Baja California, Chihuahua, Querétaro, Jalisco, Aguascalientes y Quintana Roo. Dicho patrón plantea que las transferencias federales siguen teniendo una justificación política importante, ya que éstas finalmente deben ayudar a equilibrar las condiciones de desarrollo y bienestar, pero sin dejar de estimular el esfuerzo local por recaudar más recursos. Conciliar los dos aspectos es el reto más importante del federalismo hacendario mexicano. Sin embargo, es necesario que las transferencias aumenten hacia los estados con mayores rezagos sociales y orientarlas hacia actividades con efectos multiplicadores en la economía de las regiones como infraestructura física, caminos, puentes y capital de trabajo.

En el caso de México, los valores como la subsidiaridad y la solidaridad deben ser los ejes que guíen las acciones de los gobiernos locales para lograr el fortalecimiento hacendario. No es ocioso señalar que la construcción y adecuación de las instituciones económicas y políticas reclama la más aguda visión de largo plazo de sus gobernantes, toda vez que las condiciones de debilidad fiscal y estancamiento productivo bajo las cuales se encuentra el Estado dificultan su

³ Véase el trabajo de Quigley, John M, y Daniel L. Rubinfeld, “Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism”, en *American Economic Review*, mayo de 1986, vol. 76, no.2, pp. 135-136

fortalecimiento, y lo que es más delicado, le imposibilitan cumplir con sus objetivos sociales plasmados en la Constitución de la República.

La modernización de los sistemas tributarios de las entidades y municipios de México, entendida como la aplicación de tecnologías dirigidas a hacer más eficiente la actividad hacendaria y la capacitación del personal administrativo, es una pieza clave para dinamizar el desarrollo económico de las regiones más rezagadas del desarrollo nacional. Los países más desarrollados cuentan con gobiernos locales fiscalmente fuertes y son sumamente capaces de atender los problemas y demandas sociales así como interactuar con la globalidad en condiciones ventajosas. Sin embargo, ese no es el caso de la generalidad de las entidades federativas y gobiernos municipales de nuestro país. Este trabajo desarrolla una aproximación a algunas propuestas para el fortalecimiento de las capacidades hacendarias de los órdenes estatal y municipal de gobierno, las cuales están vinculadas con la necesidad de fortalecer las finanzas federales, modificaciones a la política económica, un arreglo fiscal federalista acorde a las nuevas realidades y la modernización de la hacienda pública local. Aunque este trabajo no se centra fundamentalmente en lo que pudiera denominarse el fortalecimiento de la hacienda local en alguna entidad en específico, recoge algunas lecciones de política que deben ser tomadas en cuenta, considerando las particularidades regionales. Si bien se mencionan algunas acciones que han instrumentado algunas autoridades municipales para la modernización tributaria, es necesario tomar en cuenta algunos aspectos de carácter global que circundan la debilidad estructural de las finanzas locales en México.

Así las cosas, este trabajo discute y revalora en primer lugar el papel que debe ocupar el Estado, sobre todo, en un contexto de retraimiento y retirada dentro de la vida económica, en donde la globalización –entendida como un conjunto de recetas macroeconómicas ortodoxas– más que ser un vehículo fundamental para alentar el crecimiento económico y la puesta en marcha de políticas económicas acorde a las necesidades domésticas de los países en desarrollo se ha convertido en una de las principales restricciones.

En el primer capítulo se busca encontrar algunas de las causas históricas e institucionales por las cuales los gobiernos estatales y municipales han visto menguadas y disminuidas las capacidades de acción de las haciendas públicas. En el fondo, esta investigación intenta explicar el grado de complejidad que existe en torno a las posibilidades de fortalecer las haciendas de las entidades federativas y municipios. Una de las tareas que ha de enfrentar el Estado mexicano en los próximos años es precisamente fortalecer la rama financiera de los gobiernos locales, sin embargo este propósito enfrenta agudas restricciones en el plano interno, ya que las finanzas públicas del país atraviesan por un debilitamiento permanente, lo que revela al mismo tiempo la incapacidad de las políticas económicas y del mismo modelo económico⁴ imperante para generar las fuentes de acumulación internas. Un sistema federal debe procurar el fortalecimiento de la hacienda pública, en sus tres órdenes de gobierno, siempre tomando en cuenta las asimetrías y falta de capacidades de los gobiernos locales sin hacer a un lado los principios de la subsidiaridad y coordinación intergubernamental. Una lección fundamental para instrumentar un federalismo que funcione.

Los desafíos del siglo XXI como son los procesos de fragmentación institucional y territorial, de debilidad fiscal y pérdida de capacidad para emplear el presupuesto como mecanismo adicional para la reactivación del mercado interno, revelan que el Estado no cuenta con los instrumentos de política económica que conduzcan a la construcción de un federalismo que pueda contribuir a la satisfacción de las necesidades locales. Las presiones financieras que enfrenta el Estado derivadas de la crisis de pagos de 1995, el rescate bancario, carretero, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y la posibilidad de que los sistemas de pensión del sector público se colapsen en el mediano plazo, así como la fuerte dependencia de los ingresos petroleros, terminarán por incidir negativamente en el desempeño de las haciendas

⁴ Al hablar del modelo económico se hace referencia a las estructuras institucionales y políticas económicas que son fundamentales para dar coherencia global a los esfuerzos de agentes económicos y sociales dispersos. En este sentido, un modelo económico precisa de un Estado fuerte (ya sea democrático o autoritario) capaz de generar una administración pública de gran eficacia y que esté en condiciones de obtener de la sociedad un alto grado de legitimación, lo cual es *conditio sine qua non* para dar la mínima coherencia y consistencia requeridas por “cualquier” política económica. En el caso de México, estos elementos que son necesarios para todo intento serio para salir del subdesarrollo y romper con las restricciones imperantes están ausentes. Véase Pipitone, Ugo, *Tres ensayos sobre frustración; Asia Oriental y América Latina*, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 1997, p.19

locales a menos de que haya un nuevo arreglo institucional y un modelo económico que revierta la crisis fiscal del Estado mexicano.

El cambio de modelo económico es necesario para fortalecer las finanzas públicas y encaminar por un camino prometedor el federalismo mexicano, sin que ello implique alinearse incondicionalmente al denominado Consenso de Washington; pero también es imprescindible la instrumentación de las fórmulas adecuadas para que la asignación de recursos a los estados y municipios, ya que las transferencias federales deben canalizarse tomando en cuenta indicadores más pertinentes para atender la complejidad social que se asume cada día más inmanejable: la pobreza, la migración y la exclusión social. Sin duda, son complejidades que deben atenderse simultáneamente. Ello obliga a que los legisladores federales y estatales, los gobernadores y alcaldes, el gobierno federal, las instituciones de educación superior y los centros de investigación, definan las formulas de distribución de recursos más apropiadas que puedan contribuir a meter en zona de solución esta asignatura tan trascendente para el presente del país.

La reforma del Estado desde el punto de vista del fortalecimiento de las haciendas públicas locales es una de las tantas tareas pendientes que tiene la República, si desea garantizar la viabilidad de importantes regiones del país, hoy excluidas de los beneficios de la economía de mercado y de la propia globalización. En un contexto institucional marcado por la desigualdad de capacidades entre regiones, estados y municipios, el federalismo que el país requiere debe proponerse en el largo plazo revertir esta complejidad. La reforma del Estado planteada en el rediseño tanto de sus instituciones económicas como en las reformas administrativas, son fundamentales para dar un renovado aire al acuerdo social, y no delegar todo tipo de responsabilidad política a la suerte o al mercado. El trabajo señala puntualmente que el fortalecimiento de las soberanías financieras de los Estados modernos parte precisamente de la solidez de las finanzas de los gobiernos locales, trátase de Estados con forma de organización federal o unitaria. Sin embargo, de nueva cuenta se subraya que todo ello está tensionado por el debilitamiento fiscal del propio Estado.

En el capítulo II se discute que la construcción de capacidades hacendarias en los estados y municipios en México comenzó a tomar mayor importancia a raíz de los procesos de descentralización de la vida nacional a principios de los años ochenta, la propia crisis de 1982 y la emergencia de diversas presiones locales por ocupar un lugar más notorio en las decisiones en sus respectivas jurisdicciones. De igual forma, se plantea que ante un patrón de desigualdad y polarización regional han ido apareciendo tanto regiones como ciudades ganadoras y perdedoras dentro del actual arreglo fiscal federal. Asimismo, las paradojas del sistema fiscal federal van haciéndose cada vez más evidentes, pues hay regiones rezagadas que reciben un cúmulo importante de recursos en inversión física y recursos de los ramos 28 y 33 pero al mismo tiempo son incapaces de insertarse exitosamente en la globalidad. Más aún, la desigualdad y pobreza van en aumento. De ahí también la descoordinación que prevalece en los distintos programas gubernamentales para atender los desequilibrios regionales.

La descentralización de recursos del gasto federal a los estados y municipios, definida como la transferencia de autoridad de un gobierno de más alto nivel a uno de más bajo, pero que pueda ser revocada unilateralmente, lleva implícita la posibilidad de que se otorguen funciones a los gobiernos estatales y municipales que anteriormente gozaba el poder federal, junto con los recursos necesarios para llevarlas a cabo.⁵ En el caso de México, las disposiciones secundarias, como la Ley de Coordinación Fiscal, establece cómo se van distribuir los recursos entre los estados y municipios. Es importante mencionar que lo anterior no ha implicado un proceso de modernización generalizado de los sistemas fiscales de los estados y municipios; tampoco ha encontrado un acomodo armónico con la democratización en el país, proceso que se ha estancado debido a la ausencia de un régimen político que pueda sustituir las prácticas y costumbres autoritarias que aún prevalecen. Así las cosas, tampoco se asume que los procesos de descentralización, desconcentración⁶ y la puesta en marcha de políticas de mejoramiento de las prácticas hacendarias en lo local no están exentos de desafíos y riesgos.

⁵ Retchkiman K, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas*, México, UNAM, t.II, p. 23

⁶ “La desconcentración se refiere simplemente a la delegación de un funcionario de que realice o actúe a nombre del superior pero sin ningún traspaso de autoridad.” *Ibid*, p. 38

Sin dejar de lado la necesidad de comparar el funcionamiento del sistema fiscal mexicano respecto a otros países tanto federales como unitarios integrantes de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE), el capítulo III deja como primera lección que el desempeño hacendario de los gobiernos locales de los países aglutinados en esa organización ha incidido considerablemente en su fortalecimiento durante los últimos 20 años, situación contraria a la que ha prevalecido en México. En este apartado, se discute que los modelos de desarrollo deberían posibilitar procesos encaminados al fortalecimiento de las haciendas locales a fin de generar acumulación de riqueza para que ésta pueda regresar en forma de transferencias e impuestos captados a los gobiernos estatales y municipales.

Por último, en el capítulo IV se hace una extensa revisión al estado actual de las relaciones fiscales intergubernamentales que prevalece en México. Se plantea que no se ha logrado superar diversos problemas estructurales ligados directamente a las restricciones políticas y económicas bajo las cuales se desenvuelve el accionar del Estado mexicano, pero sobre todo aquellos aspectos estructurales que mantienen bajo un estatus de subordinación a las entidades federativas y municipios.⁷ Lo que en el fondo se intenta discutir es la complejidad de factores que obstaculizan el fortalecimiento de la rama financiera del gobierno en los niveles estatal y municipal que es la hacienda pública, en un contexto de fractura institucional y de creciente dependencia de las transferencias federales en forma de participaciones y aportaciones.

Las transformaciones que pudieran hacerse al sistema de coordinación nacional hacendaria mediante una nueva reforma del Estado deberán ser evaluadas a la luz de los resultados que vaya arrojando el proceso de descentralización fiscal. El federalismo entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y del fortalecimiento de la hacienda pública estatal y municipal debe realmente estar a la altura de los requerimientos y

⁷ La literatura reciente señala que la debilidad estructural de las finanzas locales se encuentra en que “las participaciones en ingresos federales que reciben las entidades federativas y los municipios al haberse convertido en su principal fuente de recursos, han provocado la disminución de la autonomía fiscal de las haciendas locales y el desequilibrio de sus estructuras impositivas”. Véase Flores Hernández, José Luis y Ricardo Caballero de la Rosa, “Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, pp. 159-160

necesidades más sustanciales de la vida local. Por eso no debe resultar sorprendente que los gobernadores de los estados y los alcaldes sean los principales promotores de un nuevo arreglo fiscal federal en el que contemple redistribuir facultades fiscales a las entidades federativas. Sin embargo, esto no deja de manifestar una complejidad mayúscula, ya que en un momento donde las finanzas federales atraviesan por un debilitamiento crónico, hay pocos recursos por distribuir.

La validación empírica a través de cuadros y gráficas permitió corroborar la presencia de un número reducido de entidades que han desarrollado aparatos fiscales más o menos autónomos, frente a una mayoría que enfrenta serias dificultades para incrementar los recursos locales, lo cual indica la debilidad fiscal de los estados. Dicha situación de no abordarse por parte del conjunto de actores que componen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puede generar problemas adicionales a la “estabilidad macroeconómica” toda vez que muchas entidades no cuentan con los recursos suficientes para afrontar el pago de los sistemas de pensiones y los recursos destinados a la inversión pública son cada vez menores.

Asimismo, el trabajo recupera una de las discusiones más recientes respecto a la necesidad de reconvertir el federalismo fiscal en el plano municipal en una herramienta para el desarrollo metropolitano, toda vez que los problemas de gobernabilidad al no ser exclusivos de una jurisdicción, requieren que los asuntos de la agenda pública local sean atendidos de manera coordinada y ello obliga a que los ayuntamientos puedan compartir los recursos generados en sus demarcaciones para enfrentar problemáticas comunes. Los municipios reclaman nuevas potestades tributarias las cuales pueden ser potencializadas conjuntamente con la modernización de sus sistemas hacendarios. Entre están destacan: el cobro de predial a los aeropuertos y las áreas con construcciones como bancos, restaurantes, tiendas, servicio de basura; casetas telefónicas instaladas en espacios públicos; oficinas administrativas de paraestatales y organismos descentralizados. Sin embargo, es fundamental incorporar en el sistema federal reglas y mecanismos que reconozcan y regulen las relaciones fiscales horizontales, es decir las que establecen los estados entre sí, entre los municipios y el estado o

entre los mismos municipios, ya que muchos problemas metropolitanos y regionales necesitan de la participación conjunta y los recursos fiscales para atenderlos.

Asimismo, las experiencias municipales exitosas llevadas a cabo en diversos municipios de nuestro país revelan la importancia que ha cobrado la aplicación de instrumentos de la nueva gerencia pública combinados con las tecnologías de la información dirigidos a la modernización de los sistemas catastrales, sistemas de pago a través de medios electrónicos y el manejo transparente de los recursos. Aunque estas medidas representan desafíos y dilemas para el desarrollo de una cultura participativa en las localidades, la tendencia señala una aceptación creciente por parte de las autoridades municipales hacia estas herramientas independientemente del partido político al que pertenecen. Asimismo deberá atenderse la evasión de impuestos locales. El fortalecimiento de las haciendas locales en México está tensionado no solamente por las condiciones y características del actual sistema de coordinación fiscal, sino por un conjunto de restricciones macroeconómicas y externas y por las debilidades estructurales generadas por la escasa capacidad institucional instalada en las entidades y municipios con menor grado de desarrollo económico.

Capítulo I

El Estado y la crisis fiscal mexicana

La construcción de las capacidades hacendarias locales se encuentra permanentemente determinada por la forma de organización política que adopta el Estado. La experiencia histórica indica que toda actividad fiscal y financiera necesita del respaldo del Estado para tener un eficaz y eficiente desempeño. Precisamente es en el Estado donde de originan las principales transformaciones políticas y económicas que dan origen a las instituciones y las reglas bajo las cuales éstas operan. En este sentido, se hace hincapié en la importancia que tiene la generación los recursos fiscales para el funcionamiento de las funciones estatales. La revisión de estas categorías de análisis nos permite apreciar cuáles han sido las debilidades de la hacienda pública en México, considerando los factores históricos, institucionales y de capacidad instalada. Esto nos lleva a discutir los planteamientos de moda en contra de la intervención del Estado en la actividad económica, ya que las economías capitalistas más avanzadas le han apostado al fortalecimiento de sus finanzas locales sin que ello implique subordinarse dentro de la globalización económica. Finalmente, este capítulo aborda las principales restricciones institucionales, macroeconómicas e internacionales que enfrentan las finanzas públicas locales y la forma en cómo a partir de cambios en la política económica interna se pueden ir revertiendo las consecuencias negativas del actual modelo neoliberal y la crisis fiscal bajo el cual se encuentra de nueva cuenta el Estado mexicano.

1.1 El Estado y el desarrollo de la hacienda pública en México

El Estado es la invención conceptual más sofisticada que haya construido el mundo occidental para organizar la vida política, económica, social, cultural y científica. El Estado⁸ como

⁸ Desde el punto de vista del neoinstitucionalismo económico, el Estado moderno se caracteriza por mantener cinco grandes líneas de actuación:

- i. El establecimiento de reglas claras que permitan la mayor estabilidad macroeconómica posible;
- ii. El cambio estructural que permita el crecimiento sostenido a largo plazo;
- iii. Mejorar la política social mediante el uso de instituciones democráticas;
- iv. El establecimiento de un pleno estado de derecho para mejorar el funcionamiento del poder judicial; y

institución sigue ocupando un lugar importante en la definición de los modelos de organización política y económica que cada país ha adoptado. El Estado como entidad política ha perdurado –a través de cambios administrativos y tecnológicos- durante los últimos 500 años y no asoma en el horizonte su desaparición. Sin embargo, tal parece que las unidades estatales a pesar de estar sufriendo los embates permanentes de la teoría e ideología que sustenta la superioridad del mercado, seguirán conservando los tres elementos clave que permiten su existencia (gobierno, población y territorio), ya que sin ellas, es imposible que las relaciones económicas, sociales y políticas en su interior puedan desenvolverse en un clima de certidumbre, seguridad y confianza.

En términos concretos, el Estado puede ser simplemente definido como “una asociación política que establece jurisdicción soberana dentro de las fronteras territoriales definidas y, en donde además ejerce autoridad a través de un conjunto de instituciones de carácter permanente, que en algunos casos se le dará el nombre de gobierno o administración pública”.⁹ Así pues, es posible identificar 5 elementos clave de que dan forma al Estado:

- En primer lugar, el Estado ejerce soberanía, y la ejerce mediante un poder absoluto e irrestricto que se impone por encima de otras asociaciones, grupos y individuos que componen a la sociedad.
- En segundo lugar, las instituciones estatales son de carácter público en contraste a las instituciones privadas de la sociedad civil, las cuales son cuerpos responsables de la construcción y fortalecimiento de las decisiones colectivas y son fundadas bajo un carácter eminentemente público.
- En tercer lugar, el Estado se le considera como parte de un ejercicio de legitimación –sus decisiones son usualmente acatadas, aunque no necesariamente aceptadas- como obligatorias sobre los ciudadanos, porque esto es demandado, y porque refleja el permanente interés de la sociedad.

v. Una reforma institucional del poder legislativo para que éste sea capaz de llevar a cabo procesos de innovación institucional en los ámbitos mencionados.

Véase Ayala Espino, José, “Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núms. 8 y 9, 2001, pp. 203-228

⁹ Por gobierno nos referimos a los procesos formales e institucionales que funcionan en el ámbito nacional para mantener el orden y facilitar la acción colectiva. Heywood, Andrew, *Key concepts in politics*, MacMillan Press, London, 2000, p. 19. Otra definición afirma que el gobierno lo conforman aquellas instituciones responsables que instrumentan decisiones colectivas. Véase Hague, Rod y Martín Harrop, *Comparative government and politics. An introduction*, New York, Palgrave Publishers Ltd, 2001, p. 5

- En cuarto lugar, el Estado es un instrumento de dominación; posee el poder coercitivo para asegurar que las leyes sean acatadas y respetadas y los transgresores sean castigados, ya que el Estado tiene el monopolio de los medios de la violencia legítima.
- En quinto lugar el Estado es una asociación territorial, ejerce jurisdicción dentro de fronteras geográficamente definidas y en la política internacional el Estado es tratado (al menos en teoría) como una entidad autónoma e independiente.¹⁰

La noción de Estado quizás sea la que más ha sido reconceptuada debido a las transformaciones económicas ocurridas en los tiempos modernos.

Por principio de cuentas, los estados vienen en diferentes presentaciones, formas y tamaños. Por eso, hablar del Estado, no significa que estemos refiriéndonos a una forma definida o que en general todos los Estados se parecen en cuanto a sus capacidades y fortalezas como instituciones. Basta observar que en el mundo existen relaciones asimétricas de poder entre los Estados, ya que unos, debido a su poderío militar, financiero o comercial, influyen en la arena internacional con mayor fuerza en función de sus intereses, capacidades y margen de maniobra. En el otro extremo, existen otros que dada su debilidad económica, política o militar sólo tienen opción de hacer uso de los instrumentos jurídicos internacionales para lograr ciertos objetivos domésticos.

Asimismo, el Estado moderno se diferencia entre sí debido a que cada uno tiene distintas capacidades fiscales y financieras para atender y financiar el desarrollo de sus aparatos productivos domésticos y mejorar progresivamente las condiciones de vida de la población.

La historia contemporánea del mundo occidental registra diversos tipos de Estado, entre ellos destacamos a los más representativos que han aparecido a lo largo del siglo XX. Entre estos tenemos una gama muy diversa y compleja. Los *Estados mínimos* defendidos por los clásicos liberales y la Nueva Derecha (New Right), son solo cuerpos de protección, cuyas funciones únicas son proporcionar un esquema para la paz y el orden social interno, dentro el cual los ciudadanos puedan conducir sus vidas como mejor les convenga. Entre los *Estados empresarios* encontramos a Japón y a las economías del Este y Sureste de Asia, que operan a

¹⁰ Heywood, Andrew, *op.cit*, p. 39

través de estrechas relaciones entre el Estado y los principales agentes económicos, sobre todo las grandes firmas, que se dirigen a desarrollar estrategias de desarrollo para la prosperidad en un contexto de competencia transnacional. Los llamados *Estados socialdemócratas*, el ideal de los modernos liberales y socialistas democráticos, a veces nombrada Tercera Vía, nombre dado por Anthony Giddens¹¹ al papel que deben seguir los gobiernos de izquierda a nivel mundial - el cual ha sido el modelo adoptado por el primer ministro inglés Tony Blair-, tienen como mandato intervenir ampliamente en la economía y la vida social a fin de promover el crecimiento y mantener el pleno empleo, reducir la pobreza y conducir una más equitativa distribución de la riqueza. Los *Estados colectivizados*, representados por la ortodoxia de los países comunistas, abolieron la empresa privada y establecieron economías centralmente planificadas administradas por una red de ministerios económicos y comités de planeación. Los *Estados totalitarios* como los construidos por Hitler en Alemania y Stalin en la URSS, penetran en cada aspecto de la existencia humana a través de una combinación de políticas del terror y un sistema persuasivo de manipulación y control ideológicos.

Una distinción debería estar trazada entre el Estado y el gobierno, dos términos que son usados frecuentemente de manera intercambiable. En este sentido, el gobierno es un subconjunto del Estado, es decir, el Estado es una entidad más extensa que el gobierno. El Estado, como

¹¹ Más allá de presentar a la Tercera Vía como un modelo político y económico distinto del liberalismo de mercado estadounidense, por un lado, y de comunismo soviético por el otro, la propuesta central se refiere al nuevo papel que deben jugar las instituciones públicas frente al cambio tecnológico, los mercados globales y la economía del conocimiento. En este sentido, el papel del Estado y el gobierno ha de ser distinto, toda vez que se tiene que “crear un marco diferente, que evite tanto el Gobierno vertical, burocrático, auspiciado por la vieja izquierda como la aspiración de la derecha a dismantelar el Estado en su conjunto”. La Tercera Vía considera fundamental enfrentar la complejidad del mundo actual bajo las siguientes fórmulas:

- I. Las políticas públicas han de cambiar su énfasis en la redistribución de la riqueza y avanzar en la creación de la riqueza;
- II. El gobierno en lugar de ofrecer subsidios a las empresas, debe promover condiciones que lleven a las compañías a innovar y a los trabajadores a ser más eficientes en la economía global;
- III. Combinar la solidaridad social con una economía dinámica;
- IV. Tiene que haber un papel redefinido para un Estado activo, que debe seguir implementando medidas sociales. El empleo y el crecimiento, sin embargo, ya no pueden ser promovidos a través de un gasto deficitario;
- V. Uno de los objetivos principales de la política de la Tercera Vía es ofrecer los medios para reconstruir y renovar las instituciones públicas; en otras palabras busca modernizar el Estado y el gobierno, incluido el Estado de Bienestar, así como reformar las instituciones sociales para satisfacer un orden globalizado de la información.

Véase Giddens, Anthony, *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, México, 2001, pp. 12-42

institución política, es una asociación inclusiva que abarca todas las instituciones del dominio público y reúne a todos los miembros de la comunidad (en su carácter de ciudadanos). Lo anterior significa que el gobierno es principalmente una parte del Estado. En este sentido, gobierno es el medio a través del cual la autoridad del Estado entra en operación: en otras palabras es el cerebro y brazo ejecutor de las políticas del Estado.¹²

Sin embargo, el Estado es una entidad casi permanente, mientras el gobierno es temporal. Las políticas de Estado siempre prevalecen y las políticas que instrumenta el gobierno tienden a cambiar. Dentro de un sistema estatal duradero, los gobiernos pueden llegar e irse y los sistemas de gobierno pueden ser reformados y remodelados. Por eso, cuando se habla de reformar al Estado, se debe asumir que esta reformándose un sistema de gobierno o más específicamente, una transformación en la forma como ejerce el poder el Estado a través cierta forma de organización política, ya sea esta de carácter federal o unitaria.

Más aún, el Estado ejerce autoridad impersonal, en el sentido de que el personal de los órganos del Estado es reclutado y entrenado en un modelo burocrático, el cual debe responder a las demandas de la sociedad con eficacia, prontitud y sin distinguir la filiación partidista de los ciudadanos. Esto significa que en teoría, el Estado representa el interés público para el bien común.¹³

La complejidad de los asuntos públicos revela por sí solo que la vida del Estado esta determinada por la interdependencia que hay entre la política, las políticas, el gobierno, lo político y la sociedad. (Ver cuadro 1.1) Asimismo, como se había mencionado anteriormente, el carácter público de las instituciones que conforman al Estado, debe revalorar el carácter político de lo público, que sin más preámbulo significa reconstruir el carácter ético de la política frente a la sociedad. En segundo lugar, debe tomarse en cuenta el papel que tienen los públicos en lo político, dado la creciente interdependencia que existe entre las percepciones sociales respecto al desempeño de las instituciones estatales. En tercer lugar, lo público de la

¹² Heywood, Andrew, *op.cit*, p. 40

¹³ *Ibidem*

política que implica distinguir la línea divisoria entre la vida pública y la vida privada, ya que constantemente, los políticos intentan mantener la discusión de los asuntos públicos bajo el ámbito de la esfera privada cuando en la realidad debe hacer del dominio de los ciudadanos los temas de la agenda política.¹⁴

Cuadro 1.1
La complejidad de los asuntos públicos en la vida del Estado

	Lo público	Los públicos	El Gobierno	La sociedad
Lo político	El carácter político de lo público	Los públicos en lo político	El carácter político del gobierno	La sociedad en los asuntos políticos
La política	Lo público de la política	La posición política de los públicos	La posición política del gobierno	La posición política de la sociedad
Las políticas	Lo público de las políticas	Los públicos en las políticas	Las políticas del gobierno	La sociedad en las políticas

Fuente: Elaborado con base en el artículo de Nora Rabotnikok, “El espacio público: variaciones en torno a un concepto”, en Velasco, Ambrosio y Corina Iturbe (compiladores) *La tenacidad de la política*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995, pp. 49-67

Asimismo, se deben tomar en cuenta la posición política de los públicos, ya que esto permitiría a los políticos –como hombres que dirigen al Estado, el gobierno así como los partidos- tomar decisiones basadas en la opinión de los ciudadanos. Otro elemento importantísimo para comprender el papel del Estado en la elaboración de las políticas, es retomar lo público de las políticas públicas, ya que los gobiernos deben dar a conocer las acciones que emprenderán a fin de que los ciudadanos puedan enterarse cómo se están gastando sus impuestos.

En estos tiempos en que la influencia de las grandes corporaciones empresariales sobre los Estados y gobiernos tiene tintes de subordinación y avasallamiento, se debe rescatar el carácter político del gobierno como elemento fundamental que permita reconstruir los principios democráticos de la sociedad, ya que la gente vota por programas de gobierno y ésta desea que

¹⁴ Nora Rabotnikok, “El espacio público: variaciones en torno a un concepto”, en Velasco, Ambrosio y Corina Iturbe (compiladores) *La tenacidad de la política*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995, pp. 49-67

se cumplan. Así pues, la posición política del gobierno frente a los problemas y restricciones que enfrenta el Estado, tienen que hacerse en el marco de la legitimidad, el consenso y la legalidad. Asimismo, se tiene que reconsiderar fuertemente la posición de la sociedad en los asuntos políticos, ya que los grupos organizados juegan un papel importante en el proceso de cambio político. En la actual maltrecha democracia, la participación de los públicos en las políticas debe remitir a los políticos tomar en cuenta la opinión de los diversos grupos organizados respecto a los impactos que acarrearán las políticas dentro de su entorno. Respecto a lo anterior, las políticas del gobierno como cursos de acción que dan respuesta a los problemas públicos, no deben estar aisladas respecto al papel que juega la sociedad en las políticas, ya que como parte del ejercicio republicano del poder, los grupos organizados deben estar incluidos dentro de la puesta en marcha de los programas de gobierno y para ello, la administración pública debe estar alerta para responder en tiempo real a los problemas que surgen, so pena de verse rebasada. Como puede observarse, la complejidad bajo la cual se debe redefinir el papel del Estado como un ente político cada vez más democrático es un asunto mayor.

El Estado ha sido siempre pieza central para el análisis político, tan es así que el estudio de las políticas está frecuentemente referida al papel que desempeña. Esto es evidente en dos debates claves. El primero y el más fundamental de los enfoques es la teoría del contrato social el cual es la base de la justificación del Estado. En la visión de los pensadores como Thomas Hobbes y John Locke la ausencia de Estado denominada como “el estado de naturaleza”, estaría caracterizada por una interminable guerra civil entre todos, y para detenerla, el pueblo debería estar preparado para arribar a un acuerdo –un contrato social- a través del cual los ciudadanos sacrificarían una porción de su libertad a fin de crear un cuerpo soberano sin el cual la existencia estable y ordenada sería imposible. Así las cosas, los individuos obedecen al Estado porque es la única salvaguarda que ellos tienen contra el caos y el desorden.¹⁵

¹⁵ Heywood, Andrew, *op.cit.*, p.41. Otro intelectual destaca que “el contenido del pacto civil no puede consistir sino en la limitación que de sus derechos hacen los individuos para organizarse en comunidad política, cediendo ciertas facultades a una autoridad, para que ésta tutele y salvaguarde lo más esencial de los derechos humanos y por ende especialísimamente los de libertad (...)”. Véase Recasens Fiches, Luis, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, México, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 15, 2003, p. 25

La segunda área del debate se preocupa por la naturaleza de poder del Estado. La ciencia política trata específicamente con una variedad de teorías sobre el Estado. Las principales proposiciones en este debate pueden ser resumidas de la siguiente forma. La visión liberal considera al Estado como arbitro natural entre intereses en competencia entre grupos de la sociedad, pero es una garantía virtual de orden social; en este caso, el Estado es un mal necesario.

Los marxistas afirman que el Estado es un instrumento de explotación de clase, al servicio del Estado burgués y que su principal papel es mantener las relaciones de desigualdad entre las clases sociales. Por su parte, los socialdemócratas frecuentemente admiran al Estado como una encarnación del bien común, resaltan su capacidad para rectificar las injusticias del sistema de clase. Asimismo, los conservadores han generalmente enlazado el Estado con la necesidad de mantener la autoridad y disciplina para proteger a la sociedad de los incipientes desórdenes, de ahí su tradicional preferencia hacia Estados fuertes y bien pertrechados en lo jurídico, en su intervención en la vida económica y social. Pero más claro aún, es que una de las funciones esenciales del Estado consiste precisamente en su contribución, siempre sustancial y a menudo decisiva, con la elaboración, sistematización e imposición coactiva y persuasiva de una concepción del mundo y de la sociedad, es decir, viene concatenada su actuación al entrecruzamiento de un sistema de valores y de representaciones colectivas, de una ideología, que expresen y justifiquen las relaciones y estructuras parciales y el sistema general vigente para un país y una etapa particular.¹⁶

Finalmente, a finales del siglo XX, hemos presenciado un debilitamiento del Estado, de sus capacidades y un desentendimiento de sus obligaciones constitucionales, lo cual le ha impedido enfrentar la complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos que aquejan a las sociedades. Un elemento que se suma a la incertidumbre prevaleciente ha sido el proceso de desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social y la ausencia de

¹⁶ Campos, A.T, Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia*, Géminis Editores, México, 2000, p. 2

marcos interpretativos que guíen y orienten la elaboración de políticas por parte del Estado.¹⁷ En este sentido, si las instituciones del Estado encargadas de fomentar y crear condiciones favorables de vida no cumplen sus funciones, ya sea por la debilidad fiscal o por factores de índole estructural aparejadas al desmembramiento de los aparatos productivos tradicionales, podemos estar presenciando solo actuaciones aisladas de gobierno, pero no necesariamente de la existencia del Estado como unidad y fuerza cohesionadora de la sociedad. Quizá sea esto uno de los factores que han venido cuestionando el establecimiento de los procesos democratizadores en el mundo, particularmente en América Latina, en función de que las sociedades esperan una combinación óptima entre eficacia gubernamental con libertades políticas y civiles. Al no haber resultados tangibles en términos de bienestar compartido, las sociedades tienden a desconfiar de la democracia electoral, los partidos políticos, el gobierno y el Estado.

Aunado a lo anterior, tenemos que las grandes megatendencias mundiales como la globalización¹⁸ entendida como un proceso de integración internacional de las economías, caracterizado por las relaciones de interdependencia entre los agentes económicos de los países desarrollados que dominan los flujos del comercio y la inversión mundiales y los sectores económicos más dinámicos de los países en desarrollo, está acentuando y acelerando procesos de fragmentación y polarización regional al interior del Estado mexicano.

Así pues, la globalización financiera y el movimiento vertiginoso de los capitales, está lejos de ser regulada por las entidades financieras y monetarias del planeta, por lo que la globalización no tiene posibilidades de ser gestionada de acuerdo a las necesidades domésticas de los países subdesarrollados.

¹⁷ Véase Lechner, Norbert, “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad* (compilador), IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Váldez, México, 2001, pp. 87-96

¹⁸ La noción de globalización que aquí se presenta fue elaborada con base en algunas reflexiones expuestas por Prakash, Assem y Jeffrey A. Hart, (editores) *Responding to globalization*, New York, Routledge, 2000, pp. 1-27

A la par de la globalización y los procesos de desmantelamiento de los grandes aparatos burocráticos, se ciernen sobre el Estado una nueva gama de problemas anteriormente no contemplados en las agendas de gobierno. Por ejemplo el surgimiento de los localismos, con los consiguientes reclamos de mayores facultades y recursos fiscales para enfrentar las demandas sociales, el desencadenamiento de procesos de fragmentación y erosión de los tejidos sociales y el auge de los nacionalismos, son elementos que de nueva cuenta hacen necesario repensar la necesidad de que el Estado fortalezca, a través de la administración pública, sus capacidades e instituciones públicas a fin de no ser solo un espectador de los cambios y desafíos que se abaten sobre las sociedades contemporáneas.

Al referirnos a la forma en cómo los Estados formalizan la organización del poder político o los amplios acuerdos institucionales de gobierno, el sistema federalista es el que más ha suscitado un amplio debate en el mundo occidental, especialmente en América Latina, en donde México ha sufrido su influencia desde que alcanzó su independencia. En este sentido correspondería describir cuál ha sido ese proceso de construcción del Estado mexicano a la luz del estudio de la hacienda pública, tomando como referencia el funcionamiento de las instituciones. En este sentido, el relato más interesante al respecto subraya que el desarrollo y el cambio institucional son productos de un juego de negociación en curso entre diferentes grupos. El conflicto social es resultado de la falta de incentivos y la escasa institucionalización de las reglas y los procesos que entraña toda acción colectiva. Por ello es importante aprehender cuáles son las motivaciones que generan las interacciones entre los grupos que se benefician de las reglas institucionales. Según Jack Knight,¹⁹ la construcción de las instituciones depende directamente de los conflictos y negociaciones. Bajo esta óptica, una institución como la hacienda pública, el brazo financiero del gobierno y del Estado, está llamada a producir beneficios colectivos, caracterizados en ganancias derivadas de la cooperación, coordinación y el comercio. El papel de las instituciones se orienta a ejecutar las complejas interacciones que conforman la actividad económica del Estado, al proporcionar información que puede resolver la incertidumbre y estabilizar expectativas estratégicas. Así

¹⁹ Knight, Jack, *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, 1992, p. 214

pues, las instituciones sociales influyen en la distribución de los beneficios que ayudan a producir.

La historia moderna aún no registra el tamaño o modelo de Estado ideal que cada sociedad debe seguir, obviamente por las diferencias históricas, culturales y de desarrollo institucional que suelen existir, pero podemos adelantar que pueden empatarse coincidencias respecto a las responsabilidades económicas que debe cuidar el Estado para asegurar su viabilidad financiera. Independientemente de la forma de organización política, sea federalista o unitaria, que un Estado se otorga soberanamente a través del aparato legislativo, los beneficios de contar con cierto tipo de instituciones pueden ser acrecentados, si y solo sí, se instrumenta un modelo de desarrollo capaz de incentivar el crecimiento económico, lo cual es determinante para el fortalecimiento fiscal de un Estado.

Los países desarrollados, normalmente –aunque puede haber excepciones- cuentan con estructuras estatales fiscalmente fuertes, potenciadas por la capacidad productiva y el grado de conciencia social que puedan tener los ciudadanos con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias. La experiencia reciente da cuenta del fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales de los países industrializados, ya que son los generadores más importantes de los ingresos totales.

No obstante, no hay que perder de vista que entre los indicadores que deben tomarse en cuenta para construir los pisos mínimos de un Estado socialmente responsable que sea capaz de atender los problemas y demandas ciudadanas, podemos señalar, de acuerdo a las experiencias de algunos de los países más desarrollados, en donde los gobiernos ejercen una participación muy visible en los asuntos económicos y sociales, los siguientes elementos:

- Los Estados que conforman la Unión Europea han demostrado que con un sólido sistema financiero en donde exista estabilidad macroeconómica, es posible contar con déficit fiscales no superiores al 3 del PIB por país.

- La experiencia de algunos países asiáticos como los de reciente industrialización, algunos europeos o el propio Estados Unidos señalan que para alcanzar a cubrir las necesidades fundamentales para toda la población es necesario contar tanto con niveles de ingreso y gasto públicos equivalentes o superiores al 30% del PIB.
- La coordinación macroeconómica entre los ministerios de hacienda y la banca central son piezas clave para posibilitar un crecimiento económico saludable. En este sentido, tanto el papel de la política fiscal como elemento impulsor del crecimiento de la demanda como el de la política monetaria; y más aún, la manipulación de la tasa de interés como factor fundamental que puede detonar el crecimiento económico y por ende del empleo, debe revalorarse a la luz de los embates del modelo de economía de mercado que cuestiona severamente el papel y la capacidad de las instituciones económicas.

En este sentido, conviene recordar que las instituciones monetarias y las autoridades financieras de los países industrializados como Estados Unidos y Europa Occidental siguen instrumentando medidas de tipo keynesiano para estimular el crecimiento y el empleo.²⁰ Esto es un primer paso para comprender porque los gobiernos locales pueden construir capacidades hacendarias, situación que también depende del grado de avance institucional observado a lo largo del tiempo.

²⁰ Como parte de las medidas de reactivación económica de Estados Unidos, entre 2001-2003 la Reserva Federal ha disminuido las tasas de interés a niveles históricos desde de la Segunda Guerra Mundial y el Departamento del Tesoro ha concedido importantes exenciones de impuestos a las empresas para reanimar la inversión productiva. De igual modo, el Banco Central Europeo que regula la política monetaria de los 12 países que integran la Eurozona, adopta reduce o aumenta las tasas de interés ya sea para alentar el crecimiento económico y para tomar medidas para garantizar la estabilidad de los precios.

Una de las primeras obligaciones que debe hacer un Estado para garantizar su sobrevivencia, se refiere a la capacidad de allegarse de los recursos suficientes para poder financiar las actividades que necesariamente se requieren para mantener en funcionamiento a las instituciones que habrán de cumplir con la responsabilidad de velar por la defensa del pacto social establecido entre gobernantes y gobernados. Esta tarea sólo se consigue a través del establecimiento de las instituciones avaladas para este propósito, entre ellas, la hacienda pública.

Sin lugar a dudas, las finanzas de un Estado son el lubricante fundamental para afianzar su poder dentro de una sociedad. Al hablar de las finanzas gubernamentales se hace alusión a todo aquello que está relacionado con los ingresos, gastos, deuda y financiamiento público.

No ha sido casualidad señalar que independientemente del periodo histórico, los aspectos financieros permiten analizar diversas actividades propias del ejercicio del poder estatal. Como señalan Luis Jáuregui y José Antonio Serrano²¹, mediante el examen de estas variables, podemos aproximarnos al comportamiento de la economía, a la capacidad política del Estado para gravar a sus gobernados, a la forma de distribución de las cargas fiscales, a la utilización de los recursos recaudados, a las estrategias para hacer frente a los faltantes y a las instituciones encargadas de emprender tareas como la seguridad interna, la defensa exterior, sufragar los costos de la administración pública, sociales y de inversión, entre muchas otras acciones. Por lo tanto, el estudio de las finanzas gubernamentales es un buen punto de partida para conocer el desempeño del Estado y su impacto en la sociedad, así como el grado de maduración de las instituciones.²²

²¹ Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, 1998, p.7

²² Una de las definiciones más completas para entender a las instituciones, se refiere a que son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En otras palabras, las instituciones son las reglas del juego, las cuales están determinadas por las normas escritas formales y por los códigos de conducta generalmente no escritos, los cuales complementan a las reglas formales. Estas en un sentido u otro, determinan el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo. Así pues, que las instituciones reducen la incertidumbre debido a que proporcionan una estructura a la vida humana. En este sentido, la forma en como se moldean las instituciones está en función tanto de las limitaciones formales como las limitaciones informales, es decir, que tanto las normas escritas –léase las constituciones políticas– como las no escritas, así como los códigos de conducta, proporcionan el marco bajo el cual ocurre la interacción humana. Para los institucionalistas, el núcleo central del desempeño económico se debe fundamentalmente al peso que ejerce el

En este sentido, partiendo de la premisa de que el Estado incide en diversas magnitudes en los procesos económicos, sociales y políticos, surge precisamente la necesidad de contar con un relato de la historia de las instituciones públicas a fin de comprender cómo el Estado mexicano ha ido transformándose y adaptándose a los cambios domésticos y externos a lo largo del tiempo. La historia de la hacienda pública como parte integrante de una las instituciones fundacionales del Estado tiene sus orígenes desde la etapa de la Colonia, lo cual ha dado origen a un proceso de maduración institucional que aún sigue proyectando en el presente la influencia del pasado. Lo que tratamos de discutir desde la perspectiva del institucionalismo es destacar cuales han sido los resultados que ha arrojado la instrumentación del sistema federalista en el ámbito hacendario.

Por esta razón, el análisis del sistema federal desde el punto de vista institucional explica, cuestiones como la ponderación relativa de las regiones de un país, el origen de las rebeliones y los motines y las negociaciones entre las elites sobre su respectiva carga tributaria y asignación del gasto.²³

También es importante no perder de vista la historia económica de los países desarrollados como eje referencial de la consolidación de los sistemas fiscales y hacendarios durante las décadas que siguieron a la revolución industrial de finales del siglo XVIII, el cual forma como parte central del proceso de acumulación capitalista y de dominación imperial. Sin duda, este proceso no dejó de impactar en el posterior desempeño de las actividades económicas en aquellos lugares que posteriormente alcanzarían la independencia política, en donde se trataría de adaptar o copiar los modelos de organización estatales existentes en otros países. Por esta razón, es sumamente pertinente entender cómo ha sido la evolución institucional de la hacienda pública en México, considerando la serie de contradicciones y obstáculos que han estado de detrás de la conformación de una institución pilar para la construcción del Estado moderno.

marco institucional en los costos de transacción, de información y transformación. North, Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, México, FCE, 1993, pp. 7-65

²³ Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, *op.cit.*, p. 7

El relato institucionalista nos advierte que México adoptó una vía de cambio institucional ineficiente que imposibilitó que la hacienda pública a la postre se convirtiera en el pilar de un desarrollo económico y político independiente, lo cual puso en riesgo la existencia de la propia nación mexicana durante la primera mitad del siglo XIX. Por ejemplo, Douglass North²⁴ advierte cómo las diversas vías de cambio institucional determinan las capacidades institucionales, las cuales han sido determinantes en el ritmo de desempeño económico. Para entender porqué el desarrollo de la hacienda despuntó en otras latitudes y porque en otras partes se estancó, North pone como ejemplos la forma en cómo se cimentaron las bases del desarrollo económico en Estados Unidos y en América Latina, siendo esto testimonio del impacto que tiene cada vía de cambio institucional. A este respecto, North confirma que los países que alcanzaron su independencia de Inglaterra y España en los siglos XVIII y XIX tuvieron un desempeño asimétrico debido a la particular imposición de pautas institucionales tomadas de la metrópoli y las posiciones ideológicas divergentes que dieron forma a las percepciones de los actores. Uno de los determinantes que moldearon el ritmo de cambio institucional en la América angloparlante se refiere a que las colonias inglesas se formaron en el mismo siglo –el XVII- en que se produjo la lucha entre el Parlamento y la Corona de Inglaterra. Por ello, la diversidad religiosa y política de la metrópoli se reflejó paralelamente en las colonias tanto en ideas como en modelos articulados en el siglo XVIII. La evolución general que propiciaría un cambio institucional se daría a partir de la formación de asambleas y la libertad que tenían los colonos para crear su propia economía.

En Estados Unidos, según North, los cambios institucionales discontinuos producto de la revolución de independencia y el cuerpo constitucional que le acompañaría, representaron una secuencia de expresiones institucionales congruentes que derivarían finalmente en un proceso de alto desempeño económico a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Por su parte, en Hispanoamérica, el ritmo de cambio institucional después de la independencia respecto a

²⁴ North, Douglass, *op.cit*, pp. 133-135

España, se vio afectado por la presencia de una tradición administrativa burocrática que derivaría constantemente en problemas de autoridad.²⁵

Como lo ha documentado Omar Guerrero en un interesante trabajo que sistematiza la historia de una de las secretarías sumamente importantes para defensa de los intereses nacionales, como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores, el modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata para la organización de la administración pública mexicana y en particular de la hacienda pública moderna provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz de 1812, cuyo elenco de dependencias estaba integrado por las Secretarías del Despacho de Estado, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina, además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes y de la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar. Estas Secretarías habían sido modeladas bajo la etapa de las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII, con base en la clasificación de los negocios públicos, en cuatro ramos: Policía, Justicia, Hacienda y de Guerra. La influencia de esta reforma como lo señala Omar Guerrero, provino de una evolución de más de 90 años, en donde en España quedaron constituidas cinco Secretarías del Despacho: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda, luego de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las cinco.²⁶

Si bien las guerras de independencia resultaron ser una lucha por el control de la burocracia, de la política y de la economía entre el poder local e imperial, al final la lucha fue teñida por tonos ideológicos surgidos en las revoluciones estadounidense y francesa. Como consecuencia, la independencia trajo consigo constituciones inspiradas en la de Estados Unidos, pero los resultados fueron radicalmente opuestos. En el caso de los Estados Unidos, la Constitución encarnó la herencia de las normas políticas y económicas de Inglaterra, y posteriormente coloniales, complementadas por un modelo ideológico congruente con los problemas de la época. En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una

²⁵ *Ibid*, p. 134

²⁶ Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaria de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992*, México, SRE-IMRED, 1993, p. 2

herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas similares. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron recién consumada formalmente la independencia.²⁷

La lección que se ha extraído en este punto es que aún cuando prevalezcan en algunos países las mismas reglas, si los mecanismos de cumplimiento obligatorio no funcionan, entonces la aplicación del mismo modelo será más formal, es decir, que solo quedará registrada en la ley pero no en los hechos. Es así que México estructuró un modelo federalista de hacienda pública que intentó, sin mucho éxito, suministrar los mecanismos para financiar las principales actividades del Estado como la defensa exterior y el pago de la nómina de la burocracia y el ejército, inicialmente.

La historia de la hacienda como parte fundamental de la administración pública fue organizada de manera muy similar al modelo español, de modo que el 8 de noviembre de 1821 la Regencia del Imperio mexicano estableció las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores e Interiores. Este diseño institucional correspondía a los progresos cuyos indicios se remontaban a más de un siglo atrás, cuando la Casa de Borbón asumió la Corona española y efectuó una profunda reforma del Estado, la cual tenía como objetivo central lograr la modernización de la administración pública colonial.²⁸

Los antecedentes inmediatos de la conformación de la hacienda pública moderna que se establecería en México en la segunda mitad del siglo XIX se encuentran directamente ligados a la herencia colonial. Es importante resaltar que la Real Hacienda de la Nueva España fue una estructura administrativa que creó un complejo entramado tributario, que fue adecuándose a las necesidades de la metropolí.

²⁷ North, Douglass, *op.cit*, p. 135

²⁸ Guerrero, Omar, *op.cit*, pp.3-4

La Real Hacienda establecida en los primeros siglos que siguieron a la conquista española, a partir del XVIII comenzaría a observarse el inicio de la organización de los ingresos y gastos públicos por parte de las autoridades del Estado virreinal con arreglo a principios racionales, esto es, que comenzaría la etapa de la modernización hacendaria una vez que los Borbones llegaron al poder en España. Como señala Andrés Lira, los pasos más importantes de este camino fueron la creación de las secretarías de despacho por materia y el establecimiento del régimen de intendencias, primero en la metrópoli y después en los dominios americanos. Las razones esgrimidas para la implantación del régimen de intendencias en Nueva España fue el saneamiento de la Hacienda Pública, las cuales se organizaron sobre circunscripciones territoriales, y se contrataron funcionarios a sueldo y al frente de ellos estaba el superintendente general.²⁹

Con este tipo de reformas, la administración hacendaria cobraría mayor nivel de complejidad en lo que respecta a su funcionamiento, pues el superintendente general presidiría después de 1786 la Junta Superior de la Real Hacienda y que de hecho se convirtió en la máxima autoridad fiscal de la Nueva España, desplazando al virrey en esta función. La Junta fue integrada por el regente de la Audiencia, el fiscal de Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el contador o tesorero del ejército y Real Hacienda. La unificación de los criterios hacendarios que tendría lugar en Nueva España durante el siglo XVIII a raíz de las transformaciones administrativas, daría como resultado la creación de una verdadera burocracia y una compleja estructura fiscal que dificultaría en algunos casos el cobro de ciertos tributos.

Los ingresos o bienes del Estado como se les denominaba durante la Colonia, a finales del siglo XVIII se clasificaron en siete categorías: i) Impuestos directos, indirectos y mixtos; ii) Penas y confiscaciones; iii) Bienes propiedad de la monarquía (o del Estado) por declaración legal; iv) Bienes de los que mueren intestados y sin herederos legítimos; v) Bienes mostrencos; vi) las empresas del Estado y vii) Aquellos bienes que no admiten clasificación precisa dentro de las categorías mencionadas. Por otra parte, el gasto público se componía de los siguientes

²⁹ Lira, Andrés, “Aspecto fiscal de Nueva España en la Segunda Mitad del siglo XVIII”, en Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, (Coordinadores) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, pp. 29-31

rubros: i) gastos perpetuos o de mantenimiento, administración y defensa del reino de Nueva España; ii) gastos temporales y iii) los gastos particulares.³⁰

Sin duda, fue de gran importancia para solventar las necesidades de la Real Hacienda, -como relata Omar Guerrero- la Dirección General de Aduanas, y otro tanto, fue el soporte económico que se derivó del establecimiento de las grandes empresas públicas como las Direcciones Generales de las Rentas del Tabaco y de la Pólvara, en tanto que la Dirección General de Temporalidades estaba todavía haciendo rendir los bienes confiscados a la Compañía de Jesús, expulsada de la Nueva España en 1767 por José de Gálvez, visitador general del virreinato.³¹

El registro de los impuestos que hacía la hacienda novohispana supone un accionar más complejo ya que la forma en cómo se clasificaron y cuantificaron en el registro principal de la época, conocido como la *Historia general de Real Hacienda*, advertía la necesidad de llevar un control riguroso de los mismos, aunque esto en la práctica a veces no se cumplía, ya sea por las dificultades que había para gravar las operaciones de reventa de ciertos productos que los mercaderes realizaban al comerciar con mercancías exentas del pago de tributo que gozaban los indígenas. Basta observar que existían 27 actividades y sectores que tenían que pagar algún tipo de impuesto directo e indirecto y alrededor de 20 actividades tenían algún tipo de gravamen.³²

No obstante las dificultades que enfrentaría la Real Hacienda en los comienzos de la guerra de independencia, la actividad hacendaria no se vio interrumpida. Algunos datos dan cuenta que en el último periodo colonial comprendido entre 1810-1815, los ingresos estatales fueron superiores a los alcanzados durante casi todo el siglo XIX. En esta etapa, los ingresos medios

³⁰ *Ibid*, p. 36

³¹ Guerrero, Omar, *op.cit*, p. 4

³² Lira, Andrés, *op.cit*, pp.56-64

anuales fueron de 44,300,000 pesos, cifra que estaría por debajo de los niveles de recaudación alcanzados entre 1840-1842.³³

Las debilidades del sistema federalista del siglo XIX tienen que ver fundamentalmente con el tipo de Estado que se instauró después de la guerra de independencia, ya que en términos formales, la nueva república no logró independizarse de las instituciones coloniales como la Iglesia y el Ejército, además de que el nuevo Estado nació asfixiado financieramente, lo cual lo orilló a ser dependiente de los préstamos del exterior. Uno de los factores que minó el desempeño fiscal de nuestro país desde el siglo XIX fue que se dejaron intactas algunas instituciones con contenido novohispano las cuales se llenaron con el modelo federalista adoptado del vecino país del Norte. El caso del funcionamiento de las haciendas municipales a lo largo de ese siglo fue un reflejo del pensamiento y actuar político de la época, ya que fueron utilizadas como un instrumento de exacción y expropiación de la riqueza por parte de los grupos y clases dominantes.

El compendio de elementos que están detrás de las debilidades hacendarias de México en el siglo XIX enseña varias lecciones que difícilmente se han aprendido. Por principio de cuentas, las clases dominantes han tratado de defender y ampliar la protección de sus privilegios económicos a costa de socavar el desarrollo nacional. Además la falta de cumplimiento obligatorio de las normas y la laxitud con la que se aplicaba la ley fueron factores que debilitaron a las instituciones nacientes. El funcionamiento de las finanzas públicas en México durante la primera mitad del siglo XIX estuvo determinado por los siguientes factores:

- En primer lugar, la debilidad fiscal de la naciente república se debió a la reducción de impuestos como la alcabala y demás gravámenes sobre la producción del oro y de la plata, eliminación del monopolio estatal sobre el mercurio y la pólvora de detonación y los derechos aduaneros. En vez de aumentar la recaudación de impuestos, se intentó poner en práctica uno de los principios de la economía de la oferta que consistió en beneficiar a los productores y comerciantes, ya que mediante la desgravación fiscal podían incrementar sus utilidades.

³³ Carmagnani, Marcelo, "Finanzas y Estado en México 1820-1880" en Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, (Coordinadores) *op.cit*, pp. 136-139

- El sistema de organización federal que emergió con la Constitución de 1824, desde el punto de vista fiscal, fue poco innovador, ya que no provocó una federalización del sistema fiscal, sino un fortalecimiento de las autonomías de los estados.
- La distribución de facultades producto de la ley fiscal del 14 de agosto de 1824 al dejar al gobierno federal la recaudación de los derechos aduaneros, los impuestos al tabaco, de la pólvora de detonación, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los territorios de Tlaxcala y Baja California; y al transferir todos los demás impuestos a los Estados, generó un sistema fiscal sumamente desventajoso para el gobierno central, ya que los Estados debían transferir a las arcas de la tesorería federal un importe mensual denominado *contingente*, calculado sobre la base de la presunta riqueza del Estado.
- El sistema fiscal de la nueva república posibilitó a los estados autonomizarse del poder federal, de tal suerte que se apropiaron de todos los impuestos exigibles en su territorio. Lo anterior dio la pauta para que no estableciera un verdadero régimen sino más bien de un régimen estatal de tipo confederal.³⁴

La decisión de crear un instrumento fiscal que permitiera a los estados transferir una parte de sus ingresos para el sostenimiento del gobierno nacional, dio como resultado que el Congreso creara en 1824 el denominado *contingente*, el cual era una transferencia de recursos fiscales que debían entregar los estados al gobierno federal, en principio aportaría el 30% del total de los recursos fiscales nacionales; sin embargo, durante los periodos 1824-1836 y 1846-1861, cuando estuvo vigente no rebasó 14.78% de los ingresos y 16.01% de los egresos del gobierno federal.³⁵

El sistema fiscal que se implantó durante los años donde estaba a prueba la existencia la forma de gobierno federal, se caracterizó por haber establecido el *contingente* en un contexto de fragilidad y vulnerabilidad política, ya que el cumplimiento de los pagos que debían realizar los estados al gobierno central dependía de la situación propia de la hacienda pública local y de la incipiente vida política estatal. En este caso, aún no pesaba en las decisiones de los estados el interés genuino de establecer una república unida en valores y principios de solidaridad y responsabilidad política. Una de las explicaciones que están detrás del fracaso de la Primera República Federal (1824-1836) señala la incapacidad de las autoridades nacionales para hacer

³⁴ *Ibid*, p. 139

³⁵ Castañeda Zavala, Jorge, “El *contingente* fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Marichal, Carlos y Daniela Marino, (compiladores) *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750 a 1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 136

valer el cobro de este impuesto. Muestra de ello fue que las cuotas del *contingente* no alcanzaron a representar 30% del presupuesto, porcentaje que la Comisión de Hacienda de 1824 había calculado necesario para equilibrar los ingresos y gastos.³⁶ La falta de coherencia y consistencia de las nacientes instituciones económicas es otra de las causas del pobre desempeño de la hacienda pública de la naciente República.

Durante la Segunda República Federal (1831-1836) el pago del contingente que debían efectuar los estados descendió considerablemente, pese a la disminución del monto de las cuotas. En el peor año, 1833-1834, la magnitud del *contingente* entregado al erario nacional alcanzó los 331,895 pesos contra el 1,000,000 de pesos que había captado en años anteriores. Precisamente, entre 1833-1834 ocurrió la primera intervención de las tesorerías por el gobierno federal que intentó hacer cumplir el artículo 3 de la ley de 21 de septiembre de 1824, lo cual provocó agudos conflictos y facilitó la transición al régimen centralista (1836-1845) algunos meses después.³⁷ La precariedad en la que se encontraban las finanzas públicas no permitió de ninguna manera que el naciente Estado mexicano contara con los recursos suficientes para fortalecer la defensa territorial del país, ya que dependía de los lazos y valores en común, elementos necesarios para la cohesión nacional.

Entre 1846-1852, la aplicación del *contingente* fue más desastrosa debido a que la magnitud del adeudo era superior a lo que pagaron los estados, con una evasión cercana a 60% a pesar de la poca magnitud del monto de las cuotas. En este periodo, las finanzas de la República estuvieron de nueva cuenta en aprietos debido a que diversas entidades rebasaron 50% de sus adeudos respecto a sus obligaciones: Jalisco, 50%; San Luis Potosí, 56%; Puebla, 72%; Tabasco, 77%; Veracruz, 89%; Occidente, 90%; México y Yucatán, 100%.³⁸

³⁶ *Ibid*, p. 144

³⁷ *Ibid*, p. 148

³⁸ *Ibid*, pp. 152-156

Las elites locales al retener y no enviar los ingresos fiscales previamente acordados con el gobierno federal, impidieron el funcionamiento del poder central y bloquearon el inicio de una nueva dinámica estatal. Esto fue una de las consecuencias que pauperizaron al Estado en su conjunto y lo hicieron más vulnerable frente a las agresiones internacionales como la ocurrida con la invasión de 1847 por parte de Estados Unidos que culminó con el despojo de la mitad del territorio en 1848. Es importante señalar que los estados tenían como obligación entregar 3, 200,000 pesos anuales, según la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares de 1824 y 30% de sus ingresos según la ley del 17 de agosto de 1829. El conjunto de impuestos que conformaban el *contingente* y que estaban a disposición de los estados lo constituían las alcabalas interiores aplicadas a la plata y al oro, las contribuciones directas, los novenos, vacantes, anualidades, mesadas, medias anatas, pulques, gallos, entre otros.³⁹

La distribución de competencias fiscales que se dio en ese entonces entre el gobierno federal y los estados condujo a definir implícitamente a la federación como un Estado central tendencialmente sin territorio, pues ni siquiera logró administrar los recursos que existían dentro de su contexto espacial.⁴⁰

Entre 1820-1840, la nueva república al hacer de los préstamos y los derechos aduaneros sus principales fuentes de ingresos no solo significó la creación de un Estado sin territorio, sino también de un Estado sin una verdadera soberanía financiera, el cual fue incapaz de concentrar los recursos en una sola unidad administrativa.⁴¹ Precisamente un Estado que funcionaba sin recursos no tenía la posibilidad de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses particulares de los diversos grupos existentes. El legado colonial y la patrimonialidad terminaron una vez más por condicionar marcadamente el desarrollo del Estado mexicano.⁴²

³⁹ Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1999, p. 69

⁴⁰ Carmagnani, Marcelo, *op.cit.*, p. 140

⁴¹ *Ibid*, p. 141

⁴² *Ibid*, p. 146

Otra de las lecciones poco reflexionadas en la historia de la hacienda en México, fue precisamente el problema que representó la deuda interna pues fue un factor que obstaculizó el buen desempeño de las haciendas local y federal y por ende de toda la administración pública. En cierto sentido, la magnitud del descalabro de las finanzas públicas estuvo vinculada con el tamaño creciente de la deuda interna, pues para ese entonces el monto de esta era superior a la externa, como ocurre hoy en día. Si bien los datos del monto de la deuda doméstica varían según la fuente y el tratamiento de cada investigador que hace del tema, las cifras recabadas son reveladoras. Por ejemplo, la deuda interior estimada en pesos en 1837 ascendió a 82 millones de pesos y para 1846 era de 87,500,000 pesos. Otros cálculos la sitúan en 76 millones de pesos en 1838 y en 100 millones para 1848.⁴³

La modernización de la hacienda durante el último tercio del siglo XIX no dejaba de tener una serie de contradicciones, todas ellas inherentes al proceso de construcción del Estado-nación moderno. Una vez que se afianza el proyecto liberal de Porfirio Díaz mediante la apertura de la economía nacional a los capitales extranjeros, la hacienda pública cumple el papel de recaudador de impuestos locales pero al mismo tiempo concede importantes ventajas a los inversionistas que asientan sus industrias en nuestro país con los consiguientes perjuicios para las factorías propiedad de nacionales. El siguiente relato no deja dudas de lo desventajoso del sistema impositivo para las empresas mexicanas de esa época:

“En el México de Porfirio Díaz, las leyes impositivas eran discriminatorias en favor de los extranjeros; en una década, más o menos, antes de la Revolución, las inversiones inglesas se duplicaron, las francesas se cuadruplicaron y las americanas se quintuplicaron. Los americanos tenían presuntamente invertidos más capitales en México que los propios mexicanos: eran dueños del 75 por ciento de las minas y del 50 por ciento de los yacimientos petrolíferos y de las plantaciones de azúcar, café y algodón. El sistema legal estaba destinado a favorecer a los extranjeros y un dicho popular afirmaba que “solo los generales,

⁴³ A manera de resaltar el peso que representaba la deuda interna, la Guerra contra Estados Unidos impidió la amortización de la deuda interior que fue nuevamente calculada en 1850 en 61,200,000 millones de pesos, de los cuales 41,400,000 eran de capital y 19,800,000 intereses atrasados. *Ibid*, pp. 147-148

los toreros y los extranjeros” podían contar con la seguridad de sentencias favorables en los tribunales”.⁴⁴

El régimen de privilegio fiscal bajo el cual se acogieron las empresas extranjeras a lo largo de las últimas décadas del siglo XIX, fue una de las causas que ocasionó enormes brechas de desempeño económico entre las unidades productivas de nuestro país que deseaban sobrevivir a la apertura económica de aquellos años, y que estaban en desventaja frente a los núcleos capitalistas ligados directamente al mercado mundial. Precisamente, el proceso revolucionario que comenzó en México a inicios de la segunda década del siglo XX, buscó revertir esa situación. Una vez finalizado el conflicto, la nueva clase dirigente instrumentaría una etapa de reformas sociales que intentaron impulsar el crecimiento endógeno del país a través de una nueva fiscalidad. Ello sentaría las bases de una nueva concepción de Estado, en donde el poder federal se encargaría de poner en marcha políticas económicas tendientes a no afectar el proceso de modernización del país. Quizá esto explique porque los gobiernos locales a lo largo de los regímenes posrevolucionarios no pudieron construir sus propias capacidades hacendarias, ya que el propio modelo de modernización y el evidente atraso institucional que existía en buena parte del país, exigía un poder central sumamente fuerte, capaz de ser el portavoz de sus necesidades y demandas.

1.2 La naturaleza cambiante del Estado benefactor en el mundo en el siglo XX

El consenso que existe entre diversos especialistas respecto a la naturaleza de la crisis del Estado benefactor en los años 70 y ochenta en el mundo desarrollado fue resultado en parte por el estancamiento de la innovación tecnológica en el sector industrial, lo cual irremediablemente puso al Estado como el principal responsable de este problema, debido a que fue uno de los actores importantes en el proceso de construcción de un conjunto amplio de satisfactores fundamentales para el desarrollo de las sociedades modernas devastadas por la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en Europa Occidental y Japón.

⁴⁴ Huntington, Samuel. P, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1972, p. 270

Michel Crozier⁴⁵ apunta que en el caso de Francia, a finales de los años sesenta y principios de los setentas, “las empresas no se sentían incitadas a innovar en lo técnico ni a replantear sus métodos administrativos”. De igual forma Angus Madison resume el cambio epocal que vivió el mundo desarrollado entre 1973 y 1994 cuando la economía mundial experimentó una fase de lento crecimiento económico. Esto sin duda, a la postre derivó en un replanteamiento del papel que había tenido el Estado hasta principios de los setenta. Dice Madison: “A principios de los años setenta, la economía mundial se encontraba en un punto de sobrecalentamiento. Los gobiernos debieron enfrentar fuertes presiones inflacionarias, con el colapso del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods y la crisis petrolera de la OPEP. En 1974 y 1975 hubo una fuerte reducción en el ritmo de crecimiento económico en todo el mundo y nunca se ha podido recuperar el impulso de la edad de oro, excepto en Asia. En cierta medida, la desaceleración obedece a un retraso del progreso técnico, pero en 1973-94 ha sido un periodo de desempeño irregular en el que la mayor parte de la economía mundial ha operado por debajo de su potencial”.⁴⁶

De igual modo el historiador Paul Johnson hace un interesante recorrido sobre las causas que empujaron al Reino Unido a ser el primer Estado contemporáneo en introducir las reformas económicas tendientes a reducir la participación del gobierno en la economía. Johnson señala que el importante éxito que habían logrado las economías de libre empresa en el Pacífico Asiático como Corea del Sur comenzó a reavivar la confianza en el sistema de mercado tanto en Estados Unidos como en Europa. Así pues, los artículos de elevada calidad y bajo precio producidos por Japón y posteriormente en Taiwán y Corea manifestó una creciente demanda de cambios al sistema económico. La justificación para llevar a cabo una reforma del Estado en el Reino Unido provenía de una insatisfacción popular reflejada en un amplio número de huelgas y por la caída de los niveles de productividad en la industria del carbón y el acero así como en el resto del sector energético. Asimismo, el tamaño del gobierno en la economía donde absorbía entre el 40 y el 60% del PNB que se reflejaba en los bajos índices de crecimiento en Europa Occidental y Estados Unidos y la estanflación que afectó a esos países en los setenta, desembocó en el caso de Inglaterra en un proceso de privatizaciones de industrias

⁴⁵ Crozier, Michel, *Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992, p.22

⁴⁶ Maddison, Angus, *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*, París, OCDE, 1996, p.121

nacionalizadas y el traspaso de los servicios públicos como el agua y electricidad al sector privado. Según Johnson, la privatización transformó a las empresas públicas deficitarias en entidades rentables,⁴⁷ sin embargo, la evidencia histórica demostró lo contrario.

Las repercusiones respecto al giro que tomó el modelo de economía de mercado en Inglaterra durante los años ochenta, confirman que el modelo privatizador también puede ocasionar serios problemas al desempeño general de la economía, si no se introduce un esquema regulatorio eficaz y transparente en donde se plasmen con claridad las reglas del juego entre los agentes participantes. En el Reino Unido en los años ochenta existía una preocupación por cuidar que las metas financieras de la industria energética recién privatizada no incidieran en aumentos de los precios reales de la electricidad. A pesar de que el gobierno inglés pretendió aumentar la meta financiera que deberían cubrir las industrias del sector, se decía que esa medida podría generar un incremento de los precios reales de la electricidad en un 8%, lo cual serviría para atraer financiamiento adecuado para los programas de construcción de estaciones eléctricas que se pretendía realizar en los noventa. La experiencia británica indica que no hay razón para pedir a los consumidores que paguen los aumentos de electricidad si los programas de inversión no se ponen en operación en el mediano plazo.⁴⁸

Esto último puede servir como ejemplo que una reforma económica asume un patrón de complejidad sumamente importante, y que en el mejor de los casos lejos de mejorar la asignación eficiente de los recursos puede generar otra serie de distorsiones en el terreno económico general. Por eso en el caso de México, las industrias dominantes que han sido vendidas al sector privado como la industria telefónica, los ferrocarriles, la banca, entre las más importantes, no ha evitado que las empresas que ejercen un monopolio importante impongan precios superiores a los de sus costos marginales como Teléfonos de México o las demás compañías que venden servicios de telefonía celular.

⁴⁷ La primera etapa de privatizaciones en Inglaterra comenzó con la venta de Cable & Wireless, British Steel, British Airways, British Telecommunications y British Gas. Johnson, Paul, *Tiempos Modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días*, Javier Vergara Editor, Barcelona, 2000, pp. 905-911

⁴⁸ Vickers, John y George Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE, 1991, p.348

Por ello si tomamos en cuenta el proceso de privatización inglés, sobre todo en lo que respecta a la política de reestructuración del sector eléctrico, ha sido más complicada de lo que aparentemente representa. La experiencia internacional nos indica que la privatización y apertura del suministro de electricidad se caracteriza por una combinación de la propiedad pública y privada, de modo que al tratar la liberalización y privatización como una cuestión de todo o nada se crea una restricción arbitraria e innecesaria sobre la decisión de políticas.⁴⁹ Por su parte, el proceso de Reforma del Estado en Estados Unidos lejos de distanciarse de los postulados de la economía keynesiana, la cual se decía sería sustituida por los paradigmas monetaristas y liberales, resultó tan paradójica, ya que se tergiversó la aplicación de la teoría sobre todo por las consecuencias que esto ocasionó para la economía estadounidense y mundial. El incremento del gasto público como factor importante en el crecimiento de la demanda agregada tuvo como consecuencia la no reactivación del sector industrial-civil manufacturero sino la del sector tecnológico-bélico. Al respecto Galbraith señala que: “La década de los ochentas fue un periodo en el que la economía norteamericana fue sostenida keynesianamente con el aumento del déficit público utilizado en el financiamiento de la industria militar. Esto es un ejemplo manifiesto del déficit keynesiano para sostener una economía. La noción de que Keynes fue abandonado en los ochentas es un peculiar error de apreciación de la gente que confundió la retórica de la libre empresa con la realidad del gasto deficitario masivo.”⁵⁰

La realidad confirmó que la crisis del Estado benefactor, en todos los países de occidente, desarrollados como subdesarrollados, encontró su salida –todavía discutida- en los años ochenta con el surgimiento del Estado conservador liberal y de la economía de mercado, ambas posturas justificadas en las modernas teorías de la economía de la oferta, así como las expectativas reaganianas y thatcherianas del Estado mínimo.⁵¹ Las diferencias de ambos modelos son más de fondo que de forma respecto a la profundidad de la reforma económica,

⁴⁹ *Ibid*, p. 360

⁵⁰ Galbraith, John K., “El regreso de Keynes”, entrevista publicada en *Nexos*, número 185, mayo de 1993, p.7, con autorización de la revista *New Perspectives Quarterly*.

⁵¹ Campos, A.T, Ricardo, *op.cit*, p. 13

pues “aunque Reagan concidía con Thatcher en su retórica contra la burocracia, nunca compartió objetivos de privatización que ella y otros tenían y, por ende, privatizó muy poco.”⁵²

La introducción de políticas económicas conservadoras en Inglaterra a lo largo de los años ochenta y noventa, generó un deterioro del tejido y la convivencia social, que planteó más tarde la necesidad de reformar el Estado inglés a través del enfoque de la Tercera Vía de Tony Blair que hacía énfasis en recuperar el sentido de lo comunitario y dotar de un papel renovado a las instituciones públicas. Sin embargo, en la práctica, el gobierno laborista de Blair ha respaldado las políticas económicas encaminadas a profundizar el libre mercado, la desregulación y la competitividad. Por su parte, en los Estados Unidos con la llegada de Bill Clinton a la presidencia se su país se propuso la “reinvención del gobierno”, cuyos objetivos principales eran lograr la eficiencia del gobierno, reforma administrativa y desarrollo de la capacidad estatal, introducción de tecnologías de la información en el aparato gubernamental, reducir el tamaño de las burocracias y, a la vez hacer al gobierno más eficiente, más moderno, más sensible a la ciudadanía y menos corrupto.⁵³

El sentido del proceso de reforma del Estado en América Latina instrumentado a partir de la crisis de pagos en la que estuvieron involucrados la mayoría de países de la región, estuvo permeado por una serie de planteamientos ideológicos y de experimentos económicos que no se habían llevado en ninguna otra parte del mundo con costos sumamente elevados en lo que respecta a la disminución del gasto social y la inversión productivas. Todo ello contribuyó a vaciar el papel del Estado en la economía sin que pudiera al mismo tiempo la sociedad llenar los huecos y espacios que la retirada del gobierno iba dejando en muchos espacios de la vida pública. Las privatizaciones, la desregulación y la liberalización del sector financiero, comercial y de servicios aún no han logrado generar un óptimo desempeño económico en la región y no se asoma un modelo alternativo que se sustente en un nuevo arreglo institucional sobre todo que venga de parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

⁵² Kamarck, Elaine, “Innovación global del gobierno”, en *Política Digital*, noviembre de 2003, núm, 13, edición extraordinaria, p. III

⁵³ *Ibidem*

La enseñanza que para unos países ha tenido la instrumentación de las reformas económicas neoliberales y nekeynesianas subraya la permanente tensión que existe en las sociedades ubicadas tanto en los Estados fiscalmente más fuertes que cuentan con redes de protección social, los cuales actualmente afrontan la reestructuración a una economía de mercado. En el otro extremo, en los Estados fiscalmente débiles en cuyo seno hay un franco o avanzado deterioro de sus sistemas de seguridad social la fragmentación tiende a ser mayor. Por ello, las recetas fondo-monetaristas aplicadas en México y en el resto de la región latinoamericana como la disminución del gasto público y el consecuente adelgazamiento de los aparatos administrativas sin duda no resuelven los problemas estructurales de un país, como el desempleo y la baja productividad. En este sentido, “las experiencias de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan son también concluyentes: no es así como se disminuirá el número de funciones y de funcionarios. El liberalismo salvaje es imposible en un mundo de una complejidad sin proporción común con la del siglo XIX”.⁵⁴

El otro lado de la ecuación de la reforma del Estado que consistiría en sumar a otros actores al proceso de cambio, todavía no termina por cuajar del todo en América Latina. La tarea central que consistiría en ir descentralizando las funciones del Estado tiene que ser acompañada de una serie de capacidades autogestionarias de las organizaciones sociales, gremiales, si habrá de haber una renovada organización política. Ello implica procesos de maduración en horizontes de temporalidad mayores. “Este mundo tiene necesidad de servicios colectivos numerosos, complejos e inteligentes. Estos servicios no tienen que ser por fuerza servicio del Estado nacional, pueden ser garantizados en gran medida por colectividades locales o por organismos especializados autónomos, con una participación más decidida de los ciudadanos, pero es absolutamente necesario que se garanticen”.⁵⁵

La reforma del Estado se ha presentado en distintas versiones. Por un lado, los países desarrollados buscaron a través de ella, evitar la inflación y el desempleo estructural. En todo

⁵⁴ Crozier, Michel, *op.cit*, p. 56

⁵⁵ *Ibidem*

ello, el proceso democrático de los países desarrollados facilitó procesos de negociación y ajuste de las demandas, cada vez más diversificadas de la población, y fue así como fue capaz de generar ámbitos de gestión autónomos. Por otra parte, la reforma del Estado en los países latinoamericanos se dirigió a combatir los procesos hiperinflacionarios y la pobreza estructural. Quizá una de las razones por las cuales la reforma del Estado no tuvo oportunidad de evitar los costos sociales del ajuste se deba a que el autoritarismo predominante en América Latina enfrentó la crisis del Estado y su reforma a través de medidas de exclusión y el cierre de los canales de negociación con la imposibilidad de construcción autónoma de lo social.⁵⁶

En el debate contemporáneo, existen algunos riesgos de caer tentaciones y posturas estadocéntricas⁵⁷, empecinadas en ver al Estado como el remedio y solución de todos los males, sin considerar el papel participativo y protagónico que han adquirido diversos grupos de la sociedad, los cuales intervienen e influyen directamente en los asuntos públicos. Al mismo tiempo también nos resulta necesario tener en cuenta es que “nos hace falta un Estado modesto, deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y retirarse cuando una actividad fructífera puede ser garantizada por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar menos glorioso pero que exige mucho más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia.”⁵⁸ En México, aún estamos distantes de acercarnos a un tipo de Estado dotado de estas cualidades.

⁵⁶ Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La reforma del Estado en México. Una revisión crítica”, en Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Váldez, 2001, p. 246.

⁵⁷ Este concepto cuestiona la postura infalible del Estado en cuanto inicio y final de la vida pública, ya que “no hay monopolios patrimoniales en lo que pertenece a la sociedad, ni que los Estados deban expandirse de manera ilimitada para asegurar su eficacia”. Más bien concibe que en hoy en día, no todo es Estado ni todo es antiestado y reconoce la existencia de distintos actores sociales que luchan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales. Así las cosas, la desestatización de la sociedad tiene que ver con que ésta no sea saturada con más estatismo y menos eficacia institucional. Véase Uvalle Berrones, Ricardo, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, Núm, 20, junio de 2000, p. 1

⁵⁸ Crozier, Michel, *op.cit.*, p. 57

1.3 El modelo federalista y unitario como parte de la organización política del Estado contemporáneo

La palabra federalismo proviene del latín, *foedus*, que significa pacto o convenio y usualmente se refiere a las estructuras legales y políticas que distribuyen territorialmente el poder dentro de un Estado.⁵⁹ De todas maneras, de acuerdo con su significado original, ha sido tomado para implicar reciprocidad o mutualidad. Como una forma de organización política, sin embargo, el federalismo requiere la existencia de una Constitución, en la cual se plasma la forma de organización política y por lo menos tres distintos niveles de gobierno. En un sistema federalista ningún orden de gobierno está legal o políticamente subordinado al otro, por la sencilla razón de que los titulares de los ejecutivos federales, estatales y municipales fueron electos por los mismos ciudadanos. En este sentido, tanto el titular del poder ejecutivo federal como el alcalde tienen la misma legitimidad política, por lo que el sometimiento de un orden de gobierno respecto a otro es un contrasentido político que atenta contra la esencia de esta forma de organización política del Estado.

El rasgo central del federalismo es por consiguiente la noción de soberanía compartida. Sobre la base de esta definición, las “clásicas” federaciones son pocas en número: Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Canadá y Australia. Sin embargo, muchos más estados tienen características de tipo federal.

Hay diferencias entre los diferentes tipos de federalismo, pues hay Estados federales que operan bajo una separación de poderes entre las ramas legislativas y ejecutivas de gobierno (sistemas presidencialistas) y sistemas parlamentarios en donde el poder ejecutivo y legislativo están fusionados. En el primer caso, para asegurar que el poder del gobierno esté dividido territorial y funcionalmente, significa que hay múltiples puntos de coincidencia entre los dos niveles de gobierno. Los sistemas parlamentarios, sin embargo, producen lo que es llamado federalismo ejecutivo (Canadá y Australia) en el cual el balance federal está principalmente determinado por la relación entre los ejecutivos de cada nivel de gobierno. En estados como

⁵⁹ Heywood, Andrew, *op.cit*, p. 240

Alemania y Austria, llamados federalismo administrativo, operan a través de un gobierno central el cual es el tomador de decisiones clave y el gobierno provincial está encargado de la responsabilidad de los detalles de la instrumentación de las políticas.

Sin embargo, ciertos rasgos son comunes a la mayoría de los sistemas federales:

- El gobierno central (el nivel federal) y el gobierno regional (el gobierno estatal) poseen una gama de poderes con el cual el otro no puede invadir; esto incluye al menos una medida de autoridad ejecutiva y legislativa y la capacidad para aumentar los ingresos y así disfrutar un grado de independencia fiscal;
- Las responsabilidades y los poderes de cada nivel de gobierno están definidos en una constitución escrita, significando que la relación entre el centro y la periferia es conducida dentro de un esquema formal legal que ningún nivel de gobierno puede alterar unilateralmente;
- Las disposiciones formales de la constitución son interpretadas por una corte suprema, la cual imparte justicia en el caso de disputas entre los niveles estatales y federales de gobierno;
- El enlace de instituciones fomenta la cooperación y el entendimiento entre los gobiernos estatales y federales de gobierno, dando a las regiones y provincias voz en el proceso de elaboración de políticas que hace el gobierno federal (esto es usualmente alcanzado a través de la segunda cámara de la legislatura bicameral nacional).⁶⁰

La teoría del federalismo fiscal al enfocarse en el grado apropiado de descentralización, justifica que una forma de gobierno con esta orientación ofrece la perspectiva de una eficiencia económica más elevada, al proporcionar un conjunto diversificado de producción de ciertos bienes públicos atendiendo a los diferentes gustos de los grupos de consumidores. Según Oates Wallace, la descentralización puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos, pues dado “un gran número de productores independientes de un bien se puede esperar una variedad de enfoques que a largo plazo permitirán un mayor progreso técnico en las formas de proporcionar esos bienes y servicios. Por ejemplo, si los empleados públicos de una comunidad han descubierto una forma particularmente efectiva de proporcionar ciertos servicios, las autoridades de las jurisdicciones

⁶⁰ Heywood, Andrew, *op.cit.* p. 241

vecinas se verán muy probablemente obligadas a adoptar técnicas similares de producción a fin de evitar serias críticas de los residentes locales.”⁶¹

Sin embargo, en la práctica es necesario que un gobierno federal centralice diversas funciones económicas que por sí solas no las podría efectuar cada gobierno local. Es evidente que las atribuciones y responsabilidades de un gobierno central tienen que influir en el desempeño financiero de las haciendas locales. De acuerdo a Oates,⁶² en primer lugar, un gobierno federal debe tener la capacidad para mantener niveles altos de empleo con precios estables. Por tal razón, debe existir un banco central para controlar la magnitud de la oferta monetaria y un gobierno capaz de aplicar políticas fiscales para mantener altos niveles de producción sin excesiva inflación. Si cada nivel de gobierno fuera capaz de crear y destruir dinero, existiría un incentivo irresistible para una rápida expansión monetaria y sería más interesante para cada municipio financiar sus gastos creando dinero que gravando con impuestos a los miembros de su comunidad.

Esta ampliamente discutido que un sistema federal esta basado en una clara distribución de competencias políticas y cuyo órgano encargado de definir las son los respectivos cuerpos legislativos. Por ello no es lugar común señalar que uno de los principales constructores de la administración pública moderna sean los congresos, ya que son ellos quienes tienen el mandato soberano de modificar o actualizar la forma de organización política de los Estados. Así tenemos que un sistema federal está regido por una serie de reglas que delimitan claramente la autonomía de los niveles de gobierno, reglas que necesariamente tienen que estar plasmadas en la Constitución Federal.

Uno de los elementos que motiva la formación de las federaciones es la existencia de una amenaza externa o un deseo de jugar un papel efectivo en los asuntos internacionales. Los pequeños Estados, por ejemplo, tienen un poderoso incentivo para acceder a uniones políticas más amplias. El movimiento hacia la construcción de la Europa Federal fue de ese modo, propiciada por el miedo a la agresión soviética y por una pérdida de influencia de los europeos

⁶¹ Oates, Wallace E, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1997, pp. 28-29

⁶² *Ibid*, pp. 20-21

en el emergente orden bipolar mundial. Un tercer factor es el tamaño geográfico. No es una coincidencia que muchos de los estados territorialmente más grandes en el mundo, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Australia, México e India- hayan optado por introducir sistemas federales. El factor final que estimula la adopción del federalismo es la heterogeneidad cultural y étnica. El federalismo frecuentemente ha sido visto como una respuesta institucional a las divisiones y diversidad sociales.

Por otro lado, el federalismo no ha sido capaz de contener las tendencias generales del siglo XX hacia la centralización y fragmentación políticas. Más aún, estructuras que intentaron crear tensiones saludables dentro de un sistema de gobierno pueden también generar frustración y parálisis. Una de las debilidades del sistema federal radica en lo las restricciones que enfrenta la autoridad central para imponer audaces programas económicos y sociales. Finalmente, el federalismo puede producir división gubernamental y fortalecer las presiones centrífugas dentro del estado. Algunos acontecimientos han revelado que los sistemas federales son intrínsecamente inestables, ya que al dotar de autonomía fiscal⁶³ a los estados o provincias, se corre el riesgo de fomentar tendencias separatistas como es el caso de Québec en Canadá, en donde la población francófona desea separarse formalmente del sistema federal canadiense, aunque no lo ha logrado ni en referéndum.

El cumplimiento de leyes y reglamentos que dan sustento normativo a los sistemas federalistas y todo el capítulo relativo al funcionamiento de las relaciones intergubernamentales toma un sentido distinto de un país a otro. Históricamente, en países con sistemas de corte federalista como Estados Unidos ha existido una tendencia hacia el desarrollo de pocas y en general menos intrusivas leyes, que sin embargo se aplican de una manera más rígida; en el otro extremo países como México o el resto de América Latina ha habido una inercia hacia la

⁶³ La autonomía fiscal se refiere a que varios órdenes de gobierno poseen poderes independientes para tomar decisiones en materia de tasas impositivas en el marco de las competencias y facultades establecidas en los ordenamientos constitucionales y fiscales.

construcción de más leyes, que regulan más áreas y en forma más amplia y estricta, las cuales se aplican de una manera más laxa y flexible.⁶⁴

1.4 La crisis fiscal del Estado mexicano y sus repercusiones en el presente

La crisis fiscal del estado⁶⁵ mexicano esta asociado al agotamiento del modelo de desarrollo económico que se instrumentó con mayor vigor desde los años cuarenta y que dio paso a la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), al establecimiento de un Estado intervencionista que intentó ir más allá de sus propias limitaciones presupuestarias, con el propósito de cumplir con los objetivos fundamentales como el proveer toda una gama muy amplia de bienes y servicios a diversos segmentos de la población. El desarrollo urbano-industrial que fue financiado en las décadas de los cuarenta y cincuenta por el campo, estuvo impulsado básicamente por exenciones y subsidios fiscales, contratos de licencias para la importación y el establecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos (petróleo, electricidad, comunicaciones), lo cual delineó una particular política industrial.

Coloquialmente se afirma que la crisis fiscal se originó fundamentalmente en los sexenios de Luis Echeverría Alvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) sobre todo a raíz del crecimiento vertiginoso de la deuda interna y externa. Esta afirmación es inexacta ya que los problemas fiscales obedecen a factores estructurales más complejos que están más bien relacionados con el proceso de modernización económica que se intensificó en los años cuarenta y cincuenta.

⁶⁴ Méndez, José Luis, "Estudio Introductorio" en Wright, Deil S, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997, pp. 11-12

⁶⁵ Según O'Connor la crisis fiscal es resultado de un aumento del gasto público generado por las múltiples demandas sociales. El argumento central del autor establece que el volumen y la composición de gasto gubernamental y la distribución de cargas impositivas no están determinadas por las leyes del mercado, sino que reflejan los conflictos sociales y económicos entre grupos y clases y están estructuralmente determinados por ellos. O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, 1981

Un especialista ubica la crisis fiscal del Estado en el periodo estabilizador del desarrollo (1955-1970) como resultado de la incapacidad del sector público para incrementar los ingresos fiscales dadas las demandas grandes y crecientes de gastos corrientes y de capital del gobierno, provocadas por el rápido crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo.⁶⁶ A este respecto, era evidente que a principios de los años setenta, el desarrollo estabilizador finalmente no logró resolver múltiples problemas básicos afrontados por México, los cuales irían intensificándose en magnitud al correr los subsiguientes decenios.

La solución eficaz a los problemas financieros del gobierno, según Clark Reynolds, “habría requerido grandes cambios en la política tributaria y de gastos públicos y un desequilibrio a largo plazo del sector externo”.⁶⁷ El agotamiento del modelo fiscal del Estado modernizador se reflejó básicamente en la aplicación de políticas económicas conservadoras que favorecieron al sector privado, hecho que se advertiría claramente al inicio de los ochenta. Fundamentalmente, la política fiscal consistía en otorgar subsidios a los ingresos del capital, el estímulo al ahorro y la inversión privados y la limitación del consumo mediante impuestos a ingresos y gastos de los asalariados y financiaba el déficit público mediante transferencias de ahorros financieros por parte del sector privado, sin que mediara en el fondo una reforma fiscal importante.⁶⁸

La ausencia o la no aplicación de una reforma fiscal y la restricción fiscal por el lado de los impuestos aunado al conservadurismo por el lado de los gastos, tendría importantes secuelas para el crecimiento de la inversión pública en infraestructura tan esenciales para el desarrollo del país. Como se observó en la participación de la inversión en los gastos públicos totales en bienes y servicios durante el periodo del desarrollo estabilizador (1954-1970) fue disminuyendo considerablemente. Entre 1951-1955 la inversión pública representó el 43% del total; en 1956-1960, fue del 35%; entre 1961-1962 promedió 30%; llegando a representar tan sólo el 24% en el periodo 1965-1970.⁶⁹

⁶⁶ Reynolds, Clark, “Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador” en *El Trimestre Económico*, Núm. 250, Vol. LXIII(2), abril-junio de 1996, pp.656-657

⁶⁷ *Ibid*, p.657

⁶⁸ *Ibid*, p.662

⁶⁹ *Ibid*, pp.662-663

Al posponer las reformas fiscales necesarias para hacer frente a los enormes requerimientos de gasto público en inversión física, el gobierno recurrió en mayor proporción al endeudamiento externo para financiar el déficit fiscal y aliviar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En 1970, el déficit público como porcentaje del Producto Interno Bruto representó el 1.51%, sin embargo, durante el periodo 1965-1970 promedió 2.02%. (cuadro 1.2)

Cuadro 1.2.
Ingresos, gastos y déficit del gobierno federal
como porcentaje del producto interno bruto 1965-1975

Año	Total de los ingresos federales	Total de los gastos federales/1	Déficit como porcentaje del PIB
1965	7.97	11.21	3.24
1966	7.77	9.41	1.64
1967	7.43	9.15	1.72
1968	8.06	9.61	1.54
1969	8.09	10.54	2.48
1970	8.09	9.60	1.51
1965-1970	7.90	9.92	2.02
1971	8.02	9.07	1.05
1972	8.26	11.53	3.26
1973	8.69	13.11	4.42
1974	8.97	12.81	3.84
1975	10.37	14.60	4.23
(1976)	n.a	n.a	n.a
1971-1975	8.86	12.22	3.36

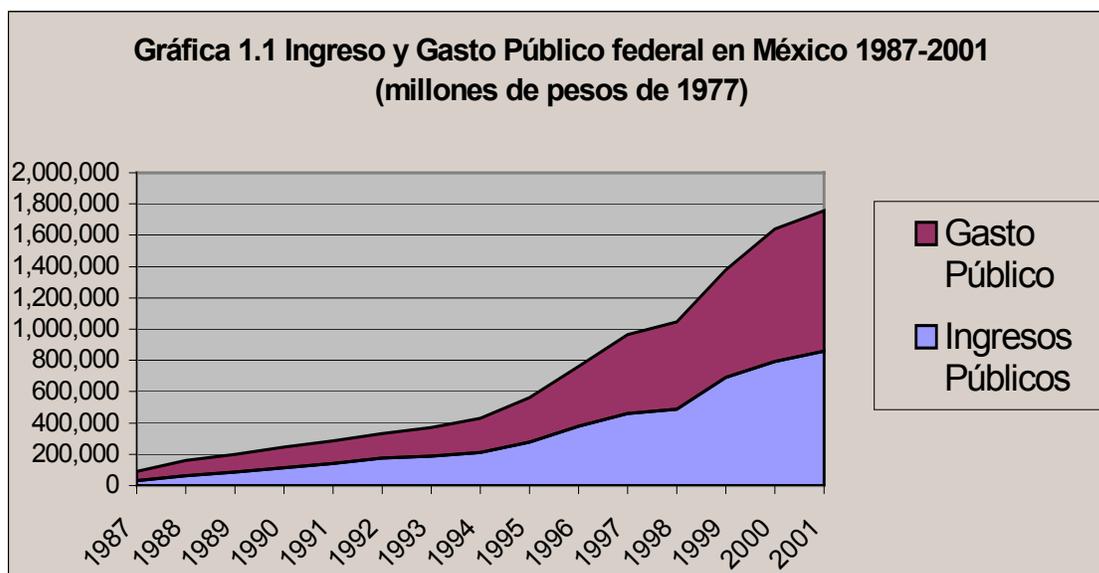
Nota: /1 No incluye los gastos de inversión de las empresas públicas y los organismos semiautónomos que ascendieron en promedio al 2.4% del PIB durante 1965-1970 y al 2.2% durante 1970 y 1971, periodos para los que se dispone de información.

Fuente: Reynolds, Clark, "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador" en *El Trimestre Económico*, Núm. 250, Vol. LXIII(2), abril-junio de 1996, pp.663. Cuadro 3

A lo largo de la primera mitad de los años setenta, paulatinamente los ingresos federales fueron aumentando respecto al PIB, pues si bien en 1971 éstos representaban el 8.02% del producto, en 1975 ascendieron a 10.37%, nivel en el que se ha mantenido la recaudación impositiva en los últimos 30 años. De igual manera, los niveles de gasto público que representaron en 1971 el 11.53% vio incrementado su participación para 1975 al llegar a 14.60%. Llama la atención el

crecimiento del déficit fiscal, el cual pasó en 1971 del 1.05% del PIB a 4.23% en 1975, el cual desencadenó una de las primeras crisis económicas sexenales en 1976.

Sin duda, la aplicación de los programas de ajuste económico de los ochenta, tuvieron un impacto negativo en la capacidad de recaudación fiscal en nuestro país, la cual estuvo intrínsecamente relacionada con el nulo crecimiento económico obtenido entre 1982-1988. Como puede observarse la brecha entre los ingresos y los gastos fiscales entre 1987 y 2001 sigue siendo una de las principales fuentes de inestabilidad económica, ya que las crisis de pagos están asociadas a la insuficiente captación de recursos fiscales para financiar los déficits internos. (Gráfica 1.1)



Fuente: Elaborado en base a IMF, *International Financial Statistics*, Yearbook 2002, p. 731

En la gráfica 1.1 se puede apreciar que los ingresos fiscales netos, descontando los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo, son insuficientes para financiar el gasto público y para cumplir sostenidamente con las obligaciones financieras del Estado mexicano. La crisis de pagos de diciembre de 1994 ha sido el corolario del proceso de la debilidad fiscal del Estado mexicano, ya que el monto total de los pasivos del sector público se incrementó

aceleradamente. Durante los años noventa, en el rubro denominado Requerimientos Financieros del Sector Público⁷⁰ (RFSP) se fueron concentrando pasivos del sector público que no eran incorporados a las mediciones oficiales que cuantificaban el déficit fiscal, pero a final de cuentas se habían convertido en obligaciones financieras respaldadas por el gobierno federal. La crisis de pagos de 1995 hizo patente que el problema de la deuda pública externa e interna ya no solamente sería uno de los mayores dolores de cabeza para el funcionamiento de las finanzas públicas de nuestro país, sino que tendría que reconocerse el conjunto de obligaciones derivadas del rescate bancario de 1995, el rescate carretero, los Programas de Inversión Diferidos con Respecto al Gasto⁷¹ (PIDIREGAS), la deuda de las entidades federativas y el costo de la transición a los sistemas de pensiones privados que habrá de asumir el Estado, incluyendo los pasivos del IMSS e ISSSTE, el cual equivalía a 123.4% del PIB al cierre del año 2000.⁷² (Gráfica 1.2)

Los recientes ajustes que se han realizado para determinar el monto real de los pasivos de las instituciones de seguridad social arrojan resultados sumamente desalentadores. Las

⁷⁰ Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestales. Véase SHCP, *Balance Fiscal en México. Definición y Metodología*, México, abril de 2002, p. 22

⁷¹ Los PIDIREGAS como alternativa de inversión “ha permitido que el sector público realice inversiones sin que se deteriore el acervo de capital físico de la Nación, ante la restricción de las fuentes de financiamiento presupuestales.” Al ser catalogados por el gobierno federal como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se ha establecido que son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas. Se ha establecido que estos proyectos corresponden a actividades prioritarias y estratégicas y deben tener una rentabilidad demostrada para que los recursos que generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas. La normatividad señala que durante el periodo de construcción la entidad pública registra las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto por el flujo de ingresos que los mismos proyectos generan. *Ibid*, pp.22-23

⁷² Al inicio del sexenio de Vicente Fox, el saldo de todos los pasivos del sector público alcanzan casi 700 mil millones de dólares, al tipo de cambio de cierre de 2000, equivalía a 123.5% del PIB. La composición de la deuda pública queda de la siguiente manera: 12.5% del PIB representa la deuda externa, 10.4 la deuda interna y 100.5 todos los pasivos y avales otorgados en el gobierno de Ernesto Zedillo. El saldo total de las obligaciones con garantía fiscal asciende a 986 mil 400 millones de pesos, cifra equivalente al 16.6% del PIB. En este rubro están incluidos los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) por 740,500 millones de pesos; otros 123,400 millones de pesos de fideicomisos y fondos de fomento; 105,400 millones del rescate carretero; 13,200 millones de la banca de desarrollo y 3,800 millones del rubro “otros”. Véase el artículo “El eterno peso encima” en *Expansión*, 22 de agosto-05 de septiembre de 2001, p. 73

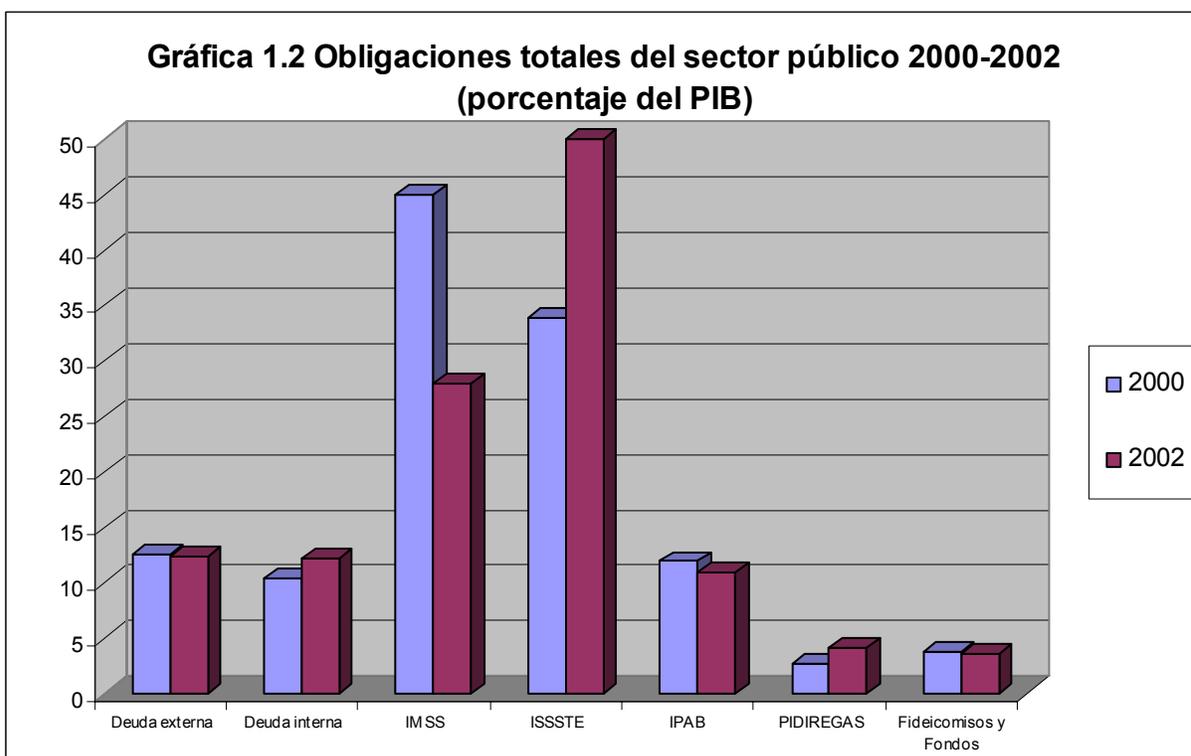
estimaciones actuariales estiman que los pasivos del IMSS en 2002 representan el 28% del PIB y los del ISSSTE alrededor de 50%, sumados el monto del rescate bancario que representa el 10.9% del PIB, los PIDIREGAS –el 4.13%–, los fondos y fideicomisos así como el programa de apoyo a deudores que ascienden a 3.51% y 0.78% del PIB⁷³, respectivamente, eso sin considerar la deuda de los estados y municipios, la deuda pública representa a dos años de haber tomado posesión Fox representa un porcentaje mayor del PIB respecto al observado en el 2000. En un contexto donde el país requiere recursos para la construcción de infraestructura física, educación, salud, vivienda, ciencia y tecnología, el gobierno destina una parte importante de sus recursos presupuestales para el pago del servicio de toda la deuda pública acumulada. En este sentido, “la estabilidad macroeconómica” bajo la cual se encuentra el país, pende de un hilo. Nada más basta señalar que “los pasivos del Estado que están en moneda nacional ascienden a 87% del PIB, por lo que, de tener una tasa de interés en el mercado de 6% para el próximo año [es decir en 2004], el gobierno deberá destinar 5% del PIB solo para los intereses de esos pasivos”.⁷⁴ Es decir que anualmente el gobierno federal tiene que destinar 120 mil millones de pesos para cubrir los intereses que generan estas obligaciones financieras.

La nueva fuente de inestabilidad financiera está ligada a la crisis fiscal del Estado, cuya voz de alerta la ha dado el propio el Banco Mundial desde el inicio de 2001: “México enfrenta una serie de pasivos públicos contingentes que, si se descuidan, pueden trastocar su posición fiscal. Existen tres pasivos que son de especial preocupación: el desequilibrio actuarial del ISSSTE (el sistema federal público de pensiones), las operaciones financieramente no sostenibles del INFONAVIT y FOVISSSTE y la viabilidad de los 31 sistemas de pensión a nivel de los estados.”⁷⁵

⁷³ Nada más los pasivos del ISSSTE ascienden a 1.6 billones de pesos mientras que el IMSS enfrenta obligaciones con sus trabajadores por 350 mil millones de pesos y con sus asegurados por más de 1 billón de pesos. Véase “Deuda aplasta al gobierno federal”, *El Universal*, Sección B, 19 de agosto de 2003, primera plana

⁷⁴ *Idem*

⁷⁵ Giugale, Marcelo, et.al, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, The World Bank, Washington, DC, 2001, p. 30



Notas: Las variaciones en los datos respecto al monto total de los pasivos del IMSS y del ISSSTE obedece a las correcciones derivadas de los cálculos actuariales que realiza la Secretaría de Hacienda, dado que aún no existe todavía una evaluación final del monto total de los mismos.

Fuente: Los datos para 2000 fueron tomados de: *Expansión*, 22 de agosto-5 de septiembre de 2001, p, 75 con base en cálculos de BBVA-Bancomer.

Los datos para 2002 fueron tomados de: SHCP

La gravedad del asunto de la quiebra de las instituciones de seguridad social como el ISSSTE intentará ser atendida a través de la creación de un sistema de ahorro para el retiro individualizado para los trabajadores del sector público, con un bono de reconocimiento y pensión mínima. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda la deuda derivada de la reforma al sistema de pensiones del sector ascendería a 1.6 billones de pesos, que representa 28% del PIB.⁷⁶ Sin embargo, las estimaciones más recientes reconocidas por las autoridades hacendarias reconocen que el déficit actuarial de pensiones del ISSSTE representa el 45% del PIB; el de los estados, 25%; de los trabajadores del IMSS, 13%; de las paraestatales, 9%; de la

⁷⁶ "Tiene Hacienda programa para salvar al ISSSTE", *El Universal*, 7 de agosto de 2003, Sección B, primera plana

banca de desarrollo, 0.3%; y de la transición del IMSS, 25%. Todos estos pasivos, sumados a los saldos de los RFSP elevan la deuda del país a 159% del PIB.⁷⁷

Precisamente entre 1988-1994, una de las grandes apuestas del proceso de reforma del Estado en su capítulo económico fue suponer que mediante la privatización de empresas públicas, la desregulación económica, así como una mayor competencia, el Estado podría centrar su atención en la creación de un entorno político sano y dispondría de los recursos suficientes para enfrentar los rezagos sociales, al tiempo que el modelo económico en marcha garantizaría a los grandes consorcios nacionales aprovechar las ventajas de la globalización y la competencia internacional.⁷⁸

Las profundas secuelas económicas y sociales de la crisis que se abatieron durante 1995 han suscitado una serie de reflexiones y cuestionamientos, ya que después de haber logrado sanear las finanzas públicas y estimulado un moderado crecimiento económico, el Estado mexicano se encontró de nueva cuenta atrapado en una crisis fiscal de mayores proporciones que las anteriores. Incluso, la dependencia de los ingresos por la exportación de petróleo comenzó a influir decisivamente en la formulación del presupuesto público, toda vez que el país al quedarse sin recursos fiscales producto de las privatizaciones, señaló la conveniencia de crear un marco fiscal para PEMEX y una reforma fiscal, toda vez que los ingresos petroleros representan la tercera parte de los ingresos totales del gobierno federal. (Cuadro 1.3) Sin embargo, durante el sexenio de Zedillo (1994-2000), el Partido Revolucionario Institucional

⁷⁷ “Igual a 8 Fobaproas, deuda de pensiones”, *El Universal*, 8 de junio de 2004, primera plana; “Insuficiente el PIB para las pensiones”, *El Universal*, 8 de junio de 2004, Sección B, primera plana

⁷⁸ La mayor parte de los trabajos que abordaron el impacto de las reformas económicas dentro del proceso de Reforma del Estado ocurrido en el periodo 1988-1994, coinciden en señalar que el estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene del enorme déficit fiscal, conjuntamente con la necesidad de replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado dentro de un contexto de mayor pluralidad política e impulsar la integración de México a la economía mundial. A este respecto, las siguientes referencias bibliográficas dan cuenta de lo ocurrido en ese periodo: Aguilar Villanueva, Luis, “La reforma del Estado mexicano”, en Méndez, José Luis, *Lecturas básicas en administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 137-176; Rebolledo Gout, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993; Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993; Córdoba, José, “Diez lecciones de la reforma económica en México”, en *Nexos*, febrero de 1991, pp. 31-49; Dornbusch, Rudiger, “México: estabilización, deuda y crecimiento”, en *El Trimestre Económico*, núm. 250, abril-junio de 1996, pp. 921-998; Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México, 1994

(PRI) –que fue el partido gobernante en México en la presidencia de la República durante 7 decenios- en aras de no absorber los costos políticos de una reforma fiscal, dejó inconcluso ese capítulo. La fragilidad en la que se encuentran las finanzas públicas se expresa por el escaso crecimiento de los ingresos tributarios y la caída de los no tributarios entre 2000-2002, lo cual esta asociado al raquítico nivel de crecimiento alcanzado.

Cuadro 1.3.
Ingresos ordinarios del sector público 1996-2002
(Millones de pesos)

Millones de pesos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos ordinarios	580,772	737,180	783,045.9	956,683.1	1,179,918.9	1,271,646.3	1,387,500
Gobierno Federal	392,566	508,743.8	545,175.7	674,348.1	868,267.6	939,114.5	989,353.4
Tributarios	226,006.2	312,617.1	404,225.2	521,682.4	581,703.3	654,870.2	728,283.7
No tributarios	166,559.8	196,126.7	140,950.5	152,665.7	286,564.3	284,244.3	261,069.7
Gobierno Federal	392,566	508,743.8	545,175.7	674,348.1	868,267.6	939,114.5	989,353.4
Petroleros	147,582.5	181,479.8	170,924	209,861.2	319,380.7	318,691.8	292,999.4
No petroleros	244,983.5	327,264.0	374,251.7	464,486.9	548,886.9	620,422.7	696,354
Organismos y empresas	188,156	228,437.1	237,870.2	282,335	311,651.3	332,531.8	398,147
PEMEX	73,353.2	85,040.3	82,066.4	101,165.8	100,591.5	103,523.9	150,031.6
Otras entidades	114,802.8	143,396.8	155,803.8	181,169.2	211,059.8	229,007.9	248,115.4
<u>Porcentajes</u>							
Ingresos tributarios/ingresos del gobierno federal	58	61	74	77	67	70	73.6
Ingresos no tributarios/ingresos del gobierno federal	42.	39	26	22.6	33	30	26.3
Ingresos petroleros/ingresos del gobierno federal	38	36.2	31.3	31	36.78	40	29.6
Organismos y empresas/Ingresos del gobierno federal	48	57	44	42	36	35.4	40.24
PEMEX/ingresos del gobierno federal	19	16.7	15.5	15	12	11.4	15.16
Otras entidades/ingresos del gobierno federal	29	28.3	28.5	27	68	24	25

Nota: a/ Excluye intereses compensados

b/ Excluye aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *El ingreso y el gasto público en México 2002*, p. 138; Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, 1997, p.64; Vicente Fox, *Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003*, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2003, p.244

Si bien el patrón de endeudamiento había estado concentrado en el exterior, la crisis bancaria, el rescate carretero, el costo de la transición a los sistemas de pensión privados, entre otros factores, han hecho que los recursos del Estado sean insuficientes para atender las múltiples demandas sociales e incrementar los recursos destinados a atender rezagos en infraestructura física, equipamiento de escuelas, construcción de hospitales. México tiene uno de los niveles de recaudación más bajos con respecto a los países de la OCDE y algunos latinoamericanos, por lo que las posibilidades de invertir mayores recursos en inversión pública van siendo menores. En términos reales, el gasto de capital ha venido descendiendo desde 1997, pues pasó del 1.7% del PIB, a 1.4% en 2002. (Cuadro 1.4)

De igual modo, las secuelas de la crisis de 1994-1995 a lo largo de la segunda mitad de los noventa también se han visto reflejadas en un lento crecimiento de las participaciones de los estados y municipios, pues si bien en 1995 estas representaron el 2.7% del PIB, al final del sexenio de Ernesto Zedillo habían llegado al 3.3%, pero dos años después, es decir, en 2002, se habían incrementado ligeramente hasta representar el 3.5%. No obstante, entre 1997-1998, las participaciones como porcentaje del PIB no crecieron, pues solamente representaron el 3% del producto. Esto último como resultado de la caída de los ingresos petroleros acontecida en 1998, debido a las crisis financieras que azotaron a diversos países de Asia y América Latina.

Finalmente, la importancia de las transferencias federales a los estados y municipios no deja de representar una fuente sustancial de recursos, sin los cuales no habría forma de mantener la cohesión nacional. Estos recursos se han convertido en un factor clave para mantener hasta donde ha sido posible la gobernabilidad interna del país y atender los problemas de insuficiencia financiera. El porcentaje de las transferencias federales –aportaciones y participaciones- en el año 2002, por ejemplo, asciende al 7.2% del PIB, cifra que representa alrededor del 55% de los ingresos tributarios y el 43% de los no tributarios.

Cuadro 1.4
Ingresos y Gastos del gobierno federal 1996-2002
(porcentaje del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002
	Obs.	Obs.	Obs.	Obs.	Obs.	Obs.	Pres./a	Obs	Pres./a
Ingresos	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7	16.0	15.5	16.3	16.6
Contribución de PEMEX	3.9	4.5	4.1	2.3	2.1	4.0	3.2	3.4	2.3
Otros ingresos no tributarios	2.0	2.1	2.1	1.3	1.2	1.3	1.5	1.6	1.3
Ingresos tributarios de lo cual:	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.7	10.9	11.2	13.0
Impuesto sobre la renta	4.0	3.8	4.3	4.4	4.7	4.8	4.6	5.0	6.0
IVA	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5	3.4	2.9	3.6
Derechos	1.3	1.2	1.4	2.0	2.3	1.5	2.0	2.8	2.9
Impuestos de Importación	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
Gastos	16.1	16.0	17.4	15.9	16.5	17.5	16.9	17.6	18.0
“Programables”	9.5	9.3	10.4	10.2	10.3	10.8	10.5	11.1	11.4
Gasto corriente	7.8	7.6	8.7	8.7	8.9	9.3	9.2	9.8	10.3
Gasto de Capital	1.9	1.9	1.9	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.4
Pagos diferidos	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2	-0.1	-0.3	-0.3	-0.3
No programables	6.6	6.7	7.0	5.8	6.2	6.7	6.4	6.5	6.6
Participaciones	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.3	3.2	3.4	3.5
Pago de intereses/b	3.8	3.7	3.4	2.4	3.1	3.2	3.0	2.9	2.9
Otros/c	0.1	0.2	0.6	0.4	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Balance Financiero	-0.9	-0.5	-1.4	-1.7	-1.8	-1.5	-1.4	-1.3	-1.4

Notas: a/ Son los presupuestos aprobados para 2000, 2001 y 2002

b/ Incluye reservas a cuenta de los programas de apoyo para bancos y deudores

c/ Incluye cuentas por pagar del ejercicio fiscal previo y gasto neto del gobierno federal por cuenta de las empresas propiedad del Estado

Fuente: OCDE-Gaceta de Economía, *Estudios económicos de la OCDE. México*, 2002, p.68

En este sentido, los ingresos locales que en su mayor parte provienen de las transferencias federales tampoco han escapado a los desequilibrios macroeconómicos de los últimos años. Frente a esto, ¿cuál es el margen de maniobra de las finanzas públicas locales, si se considera que las restricciones externas también juegan un papel crucial en el desempeño de las variables económicas nacionales, las cuales tienen impactos directos en los estados y municipios? El

decálogo del Consenso de Washington de principios de los años noventa cuestiona severamente la instrumentación de políticas fiscales contracíclicas destinadas a financiar mayor inversión pública bajo el supuesto de que ello generaría más déficit fiscal, soslayando el impacto negativo que han tenido estas medidas en el empleo y la reactivación del mercado interno. A continuación, se describen los aspectos más importantes de los diez puntos que componen la agenda económica neoliberal adoptada en México:

- i) *Disciplina Fiscal*. El primer lineamiento del Consenso de Washington establece que los déficits fiscales generados y sostenidos constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales.
- ii) *Prioridades en el Gasto Público*. En este aspecto el Consenso de Washington considera que los recortes en el gasto público son una mejor forma de reducir el déficit presupuestario en vez de incrementar los impuestos. Sin embargo, sentencia que las inversiones en infraestructura, los gastos en salud y educación y los subsidios cuidadosamente dirigidos a la protección de los grupos vulnerables deben recortarse menos, o incluso incrementarse.
- iii) *Reforma Fiscal*. Un sistema fiscal eficiente es aquel que cuenta con una base gravable amplia, reglas suficientemente simples como para permitir un eficiente cumplimiento en el pago de los impuestos y moderados porcentajes de impuestos marginales.
- iv) *Liberalización financiera*. El Consenso de Washington favorece las tasas de interés determinadas por el mercado y se opone tanto a las tasas reales de interés negativas y las excesivamente positivas. Asimismo, está a favor de la supervisión prudente y se manifiesta en contra de los controles de cambios, ya que son requerimientos institucionales básicos para lograr una economía eficiente.
- v) *Tipos de cambio de mercado*. Si bien el fomento de las exportaciones es la forma en como América Latina habrá de alcanzar el progreso en las próximas décadas, el primer prerrequisito básico para impulsar el crecimiento hacia el exterior es un tipo de cambio competitivo.
- vi) *Liberalización del comercio*. Un aspecto central de esta medida subraya que el complemento de un tipo de cambio competitivo de una política orientada hacia el exterior, es la liberalización del comercio.
- vii) *Inversión Extranjera Directa*. En los países latinoamericanos debe existir voluntad para recibir bien la inversión extranjera, en vez de resistirla sobre bases nacionalistas. Tal inversión puede traer el capital necesario, así como conocimiento y nuevas tecnologías.
- viii) *Privatización*. El Consenso de Washington considera fundamental aliviar la carga de las finanzas públicas.
- ix) *Desregulación*. La desregulación es perfectamente compatible con una supervisión prudente de las instituciones financieras.

x) *Derechos de propiedad*. Los derechos de propiedad bien asegurados constituye un prerequisite básico para la operación eficiente del sistema capitalista, junto con un marco legal transparente.⁷⁹

Hasta la fecha, estos lineamientos son el soporte y punto de referencia para la segunda oleada de reformas estructurales que se pretenden instrumentar con mayor celeridad en el terreno energético, laboral, fiscal, cuya pretensión de la clase gobernante es concluir la inserción subordinada de México en la globalización y particularmente sacar beneficios de la integración económica con Estados Unidos. Las estrategias macroeconómicas recomendadas por el Banco Mundial a la administración federal para el periodo 2001-2006 van encaminadas a la privatización del sector energético y desregular los sectores del agua y del transporte para la inversión externa. Las políticas del Consenso de Washington –esbozadas por el organismo internacional- para estimular el sendero de crecimiento en México consisten en: “(a) establecer un sistema financiero sólido para estimular la inversión privada y proteger los ahorros de la población (ya sea en bancos, fondos de pensión, o mercados de capitales; (b) eliminar las barreras que obstaculizan los flujos de capital privado mediante la liberalización de los sectores actualmente dominados por monopolios públicos o cuasipúblicos (como la energía) y la aplicación de regulaciones favorables para la competencia; (c) emprender reformas estructurales en diversos sectores como agua y transporte; y (d) tratar casos específicos de fallas de mercado o distorsiones no intencionales.”⁸⁰

Un aspecto fundamental que debería estar presente en la discusión y diseño de la política fiscal y de las demás reformas, sobre todo aquellas que buscan la apertura y liberalización de los sectores eléctrico y de los hidrocarburos, es si el país debe prescindir de las empresas paraestatales como instrumento fundamental del desempeño de la hacienda pública.

Quienes promovieron e instrumentaron las reformas económicas instrumentadas en México dentro del Consenso de Washington durante 1989-1993 aseguraron haber reducido la

⁷⁹ Cfr. Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika, 1991

⁸⁰ Giugale, Marcelo, et.al, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, pp. 24-25

inflación, reanudado el crecimiento económico y mejorado la capacidad financiera del gobierno. Estas políticas pronto mostraron su inviabilidad. Para los economistas neoliberales, las respuestas del fracaso del modelo siguen estando en las propias reformas económicas, toda vez que el origen de la crisis de pagos de diciembre de 1994 se debió por no aplicar correctamente varios aspectos de la agenda.⁸¹ Por ejemplo, el punto que establece los tipos de cambio de mercado, no contemplaba adoptar un régimen cambiario fijo ni mucho menos bandas de deslizamiento de cambiario que alentarán la apreciación de la paridad del peso respecto al dólar. Del mismo modo, el Consenso de Washington estaba a favor de que los sistemas financieros de cada país establecieran esquemas de supervisión prudencial que impidieran que los intermediarios financieros pusieran en riesgo los sistemas de pagos. También hay que considerar que estas reformas fueron fundamentales para devolver la confianza a los inversionistas extranjeros en la región, pero a la vez se han convertido en fuentes de inestabilidad financiera, ya que la entrada de enormes flujos de capital de corto plazo al dirigirse a la compra de instrumentos de deuda pública, en primer lugar ocasionó un debilitamiento de las exportaciones derivado de la apreciación del tipo de cambio lo cual condujo a elevados déficit en cuenta corriente y, en segundo lugar, al sustituir las fuentes de ahorro interno, la inversión de cartera al salir abruptamente del país a través de los circuitos financieros fue causante de los procesos devaluatorios ocurridos en México en diciembre de 1994. Para evitar una mayor fuga de capitales, las autoridades financieras aumentaron las tasas de interés y el gobierno se vio obligado a reducir el gasto público, exacerbando la recesión.

Sin embargo, el proceso privatizador ha puesto en entredicho las recomendaciones de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, a raíz de los grandes rescates que ha tenido que asumir el Estado mexicano para evitar que las empresas vendidas al sector privado colapsen. El costo de los rescates bancario, carretero, de ingenios azucareros y líneas aéreas alcanza 109 mil 214.71 millones de dólares, cifra que es 3.46 veces mayor al total de los recursos obtenidos por la venta de 1,100 empresas públicas entre 1982-2001, cuyos ingresos representaron 31 mil 538.1 millones de dólares. El caso que mejor ilustra el fracaso de las

⁸¹ Véase el artículo “Wanted: a new regional agenda for economic growth” en el sitio www.economist.com/World/la/displayStory.cfm?story_id=1735514

privatizaciones es el sistema bancario. Por los bancos vendidos en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) entre 1991-1992, el gobierno obtuvo 12 mil 355 millones de dólares. Actualmente, la deuda relacionada con el rescate bancario, según la Auditoría Superior de la Federación, equivale a 89 mil 350 millones de dólares.⁸²

A pesar de lo anterior, el Banco Mundial sigue tan convencido en aconsejar a los países en desarrollo en promover las privatizaciones, por lo que uno de sus “clientes” como la administración del presidente Fox desea seguir por el camino de la apertura del sector energético bajo el argumento de que esto puede ayudar a iniciar una etapa de crecimiento económico. Lo interesante del caso será la definición del tipo de régimen fiscal que habría de aplicarse a las empresas que invirtieran en la industria eléctrica y petrolera, ya que otorgar exenciones fiscales poco ayudaría a mejorar los ingresos del gobierno. La definición política del gobierno⁸³ se inclina por abrir de par en par el sector a las grandes compañías eléctricas y petroleras antes de que acabe el sexenio. Ante el desencanto del Banco Mundial por los pobres resultados de la privatización de empresas públicas, en los programas vigentes para México, la institución multilateral paradójicamente sigue impulsando una estrategia orientada a incrementar la participación de inversionistas privados en sectores estratégicos para la economía, como la generación de electricidad, explotación de gas y petróleo, infraestructura, agua potable y saneamiento, aun cuando ha sido reconocido por ese organismo el fracaso de las reformas de las pasadas dos décadas.⁸⁴

La devaluación de peso y la caída abrupta de la economía mexicana del 7 por ciento en 1995 han subrayado lo contradictorio que significó para el país haber incurrido en una crisis de pagos de alrededor de 29 mil millones de dólares derivado de la emisión de Tesobonos para

⁸² A raíz de la difícil situación financiera por la que han atravesado diversas empresas vendidas al sector privado en los últimos años, el Estado ha tenido que erogar importantes sumas para financiar el fracaso de la gestión de los particulares que adquirieron esas empresas. Véase “Los fracasos de particulares han costado al país 109 mil 214 mdd”, *La Jornada*, 25 de julio de 2003, p. 20

⁸³ Según las declaraciones del Secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, “tener una estructura de monopolio de Estado tuvo su razón de ser, pero no es la realidad de las economías del siglo XXI”, razón por la cual, el país “al no tener la capacidad para producir lo suficiente para tener el abasto a precios y en calidades competitivas, es necesario que el sector privado nacional e internacional complemente a PEMEX”. Véase “Para Canales, el “monopolio” estatal del sector energético ya no tienen razón de ser”, *La Jornada*, 1 de agosto de 2003, p. 5

⁸⁴ “Presiona el BM a México pese a que reconoce fracasos”, *La Jornada*, 23 de julio de 2003, p. 20

financiar los déficits externos, cuando por concepto de ingresos derivados de las ventas a los particulares, cuyo monto hasta 1993 había ascendido a más de 24 mil millones de dólares, el gobierno no pudo afrontar una crisis financiera que se pudo mitigar con la ayuda de esos recursos.⁸⁵

La crisis de pagos de diciembre de 1994 demostró que el camino adoptado hacia una completa liberalización de la economía, el adelgazamiento del Estado a través de las privatizaciones, lejos de permitir un sano crecimiento en el largo plazo, evidenció la urgencia de contar con políticas económicas, sectoriales y tecnológicas para hacer frente a los graves desequilibrios estructurales. La crisis fiscal representa una de las principales restricciones al financiamiento del desarrollo doméstico, por lo cual se antoja difícil que una economía que al mantener niveles de ingreso y gasto público bajísimos pueda contribuir a la instrumentación de políticas industriales, de desarrollo científico y tecnológico y de construcción de infraestructura física. La situación para México tenderá a complicarse aún más mientras no se haga una reforma fiscal que no afecte el bienestar de los más pobres, pero que al mismo tiempo cierre las brechas de evasión de impuestos que realizan los sectores de más altos ingresos.⁸⁶

Es particularmente interesante subrayar que la mayoría los lineamientos del Consenso se siguen instrumentado desde 1983 hasta el tiempo actual, aunque se debe advertir que en algunos puntos de la agenda, como en el de Prioridades en el Gasto Público, nuestro país ha ido en contra de lo que se establece ahí, ya que en lugar de aumentar los recursos al gasto social, los recortes presupuestales de 1998 generados por la caída del precio internacional del petróleo, por ejemplo, afectaron precisamente el gasto en educación, salud y vivienda.

⁸⁵ Los ingresos por concepto de las privatizaciones que ascendieron a 64 mil millones de pesos, alrededor de 57 mil millones se destinaron al pago de la deuda externa e interna, situación que a la postre dejaría al país sin recursos para afrontar la crisis de pagos de diciembre 1994. Cfr. Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993

⁸⁶ Estimaciones internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han reconocido que la evasión fiscal representó en 1998 el 2% del PIB, cifra equivalente a 70 mil millones de pesos, “La corrupción obstaculiza el desarrollo de México”, *El Economista*, 18 de septiembre de 1997, p. 11

El único margen de maniobra que reconoce el Banco Mundial para México es adoptar una política económica que consolide las ganancias en materia macroeconómica, la aceleración del crecimiento a través de una mayor competitividad, la reducción de la pobreza a través del desarrollo del capital humano, el equilibrio entre el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales y contar con un gobierno eficiente, responsable y transparente. Sin embargo, la ruta para fortalecer las finanzas públicas del gobierno y la reanimación del crecimiento propuesta por el BM tendería a contraer aún la demanda agregada, ya que lo que se requiere es un mayor gasto público en infraestructura y actividades productivas y no una política recaudadora. Por principio de cuentas, el organismo internacional asume como necesario la eliminación de todas las actuales exenciones al IVA, al impuesto sobre la renta de las sociedades y se implemente un mejoramiento importante y gradual en la administración tributaria. Aunque en este último punto no hay discusión respecto a la necesidad de contar con un eficaz y eficiente sistema de administración tributario, la alternativa planteada supone “aplicar la tasa del IVA más alta existente en este momento (15 por ciento) a todos los productos, incluidos alimentos y medicamentos (que en la actualidad tienen tasa cero), realizar transferencias compensatorias para los segmentos más pobres de la población y eliminar el sistema de “consolidación” de ingresos de las sociedades y fuentes de ingreso de las sociedades y fuentes de ingreso personal libres de impuestos (como las ganancias de capital e intereses).”⁸⁷

Otro aspecto no menos importante que opera como restricción para fomentar el crecimiento económico y el empleo y, que por cierto, no formó parte de las recetas del Consenso de Washington, fue la aprobación de la reforma constitucional al artículo 28 que entró en vigor en 1994 y que dotó de autonomía al Banco de México. Dicha reforma tuvo como objetivo que la banca central solamente se dedicará a “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda,” es decir mantener la inflación controlada antes que ser una institución cuyo mandato sea el impulsar el crecimiento y el empleo como ciertamente lo vienen realizando los bancos centrales de los países desarrollados. La decisión tomada asegura que las políticas del Banco de México no se vean influenciadas antes cambios de gobierno. Es decir, que el experimento

⁸⁷ Giugale, Marcelo, et.al, *op.cit*, p. 27

monetarista aplicado en México, el cual no se ha aplicado ortodoxamente en los países desarrollados, no es tan fácil de remover. Se pueden instrumentar políticas económicas que en lo monetario se pueda tener inflación una moderada de rangos de 5 a 10%, pero con crecimiento económico y niveles de empleo y tasas de formación de capital fijo muy superiores a los que ha alcanzado la economía nacional entre 2001-2003.⁸⁸

1.5 Un modelo de crecimiento económico para el funcionamiento del federalismo mexicano

El principal argumento económico a favor del federalismo gira en que éste permite un mayor éxito en la resolución de los problemas de asignación, distribución y estabilización económica.⁸⁹ Sin duda, los países que mantienen un régimen federal, los gobiernos estatal y municipal obtienen mejores resultados en lo que respecta a la recaudación de los impuestos. Pero en los sistemas centralistas, si bien hay una mayor concentración de los ingresos por parte del gobierno central, los gobiernos locales se ven obligados a recaudar mayores ingresos propios respecto a sus contrapartes ubicadas en el régimen federal. No se trata sólo de hacer una apología de la superioridad del sistema federal sobre el gobierno unitario, ya que la evidencia constata que tanto en los dos sistemas se alcanza altos niveles de bienestar, siempre y cuando las políticas económicas favorezcan el crecimiento económico, el bienestar social y la estabilidad macroeconómica.

⁸⁸ Dicho planteamiento se desprende de los trabajos que realizó el Centro de Modelística y Pronósticos Económicos de la Facultad de Economía de la UNAM, en donde recomienda que el Banco de México debe asumir políticas de estabilidad monetaria pero dando énfasis al objetivo del crecimiento siguiendo las reglas monetarias instrumentadas desde algunos años por la Reserva Federal de Estados Unidos. Por otro lado, el gobierno deberá aplicar políticas extrafiscales para combatir el desempleo estructural. Como política económica alternativa se consideró la necesidad de reactivar la inversión pública en infraestructura básica que incidirá positivamente en la inversión doméstica y externa. Es necesaria la aplicación de políticas económicas anticíclicas lo que en principio podría ampliar ligeramente el déficit fiscal en 0.5 puntos porcentuales del PIB. Se requiere una política monetaria ordenada que evite una burbuja inflacionaria y favorezca las exportaciones. "El futuro del empleo en México: tema central de la Tercera Junta Trimestral del CEMPE", *El Sol de Toluca*, 8 de septiembre de 2003, p. 4/B

⁸⁹ Oates, Wallace E, *Federalismo fiscal*, p. 14

Sin embargo, toda vez que en México el régimen político es de carácter federal, se torna sumamente importante hacer su reforma más que pensar en hacer sólo cambios cosméticos a la forma de organización del Estado. Si bien el manejo de la política económica es fundamental para garantizar una oferta y demanda de bienes y servicios que fomente el crecimiento económico y el empleo, convendría hacer una serie de reflexiones respecto a los resultados que ha tenido para el país el accionar de las funciones de las instituciones económicas del Estado: estabilización, distribución y asignación de los recursos. Replantear la pertinencia de la instrumentación del modelo económico neoliberal es un aspecto crucial para poder encaminar exitosamente el federalismo hacendario y con ello, generar las condiciones favorables para fortalecer las capacidades institucionales de las haciendas públicas estatales y locales, pues una economía que es capaz de mantener un crecimiento sostenido puede generar los recursos fiscales suficientes para satisfacer las necesidades de la población: escuelas, seguridad social, seguridad jurídica, seguridad pública, infraestructura física y recreación.

Una de las principales restricciones al fortalecimiento fiscal del Estado mexicano es que el actual modelo económico no ha favorecido el crecimiento de la recaudación de ingresos con consecuencias negativas para la hacienda pública. Se ha subrayado insistentemente que la reducción de las tasas de crecimiento económico, y particularmente los periodos de estancamiento y caída del Producto Interno Bruto han propiciado una expansión del sector informal que, entre otras cosas, ha favorecido una mayor evasión fiscal, en tanto que en el sector formal se ha reducido la efectividad de las reformas para gravar en forma creciente a empresas e individuos, en buena medida por la existencia de exenciones y tratamientos fiscales. En este sentido, se coincide que el resultado de estos procesos ha sido que la base fiscal no ha crecido lo suficiente para aumentar la recaudación y distribuir la carga fiscal en forma más equitativa.⁹⁰

⁹⁰ Sobarzo, Horacio, “El federalismo en el contexto de la reforma fiscal”, en Mejía Reyes, Pablo (coordinador) *La economía del Estado de México en el contexto del siglo XXI*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, México, 2003, p. 111

En el transcurso de las últimas dos décadas, el modelo de crecimiento económico instrumentado por México se ha caracterizado por adoptar un patrón de acumulación sustentado en la apertura de la economía hacia el exterior, la liberalización financiera, las privatizaciones, la desregulación, el libre comercio y la competencia económica. Esta estrategia ha restado margen de maniobra al país debido a que es resultado de las restricciones acordadas con el exterior y no del consenso interno de los actores productivos y políticos.

Todas estas medidas de política económica provienen precisamente del pensamiento económico neoliberal que pregona el adelgazamiento del aparato burocrático y la disminución de la participación del Estado en la actividad productiva. Los resultados del modelo neoliberal son contundentes: bajo este modelo –basado en la apertura comercial unilateral y abrupta y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico- entre 1983-2002, el PIB sólo aumentó 0.56 veces (56.2%) al crecer a una tasa media de 2.3% anual, lo que implicó un incremento de apenas 7.3% del PIB per cápita, que creció a una tasa media de 0.35% anual, mientras que durante el periodo 1935-1982, el PIB se incrementó 15.9 veces (1,592.7%) al crecer a una tasa media de 6.1% anual, lo que implicó un incremento de 340.4% en el PIB por habitante, cuya tasa media fue de 3.1% anual.⁹¹

El Estado como constructor de las capacidades institucionales que fomentan el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad, se encuentra sumamente tensionado por los embates permanentes de la teoría e ideología neoclásica que sustenta la superioridad del mercado, ya que se le considera como el mejor mecanismo asignador de recursos entre los sectores productivos.

El cambio de modelo económico que el país requiere para darle viabilidad al sistema federalista requiere un arreglo institucional orientado a crear las condiciones de crecimiento económico, de fomento a la inversión productiva y reactivación del empleo, ya que un traslado de facultades hacendarias a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en las

⁹¹ Calva, Jose Luis, “La economía mexicana en perspectiva”, en *economíaunam*, publicación cuatrimestral de la Universidad Nacional Autónoma de México, Núm.1, enero-abril de 2004, p. 75

actuales condiciones de estancamiento en que se encuentra el país, no tendría impactos significativos en lo que respecta a la captación de ingresos en las respectivas haciendas locales. El bosquejo de lo que pudiera convertirse en una respuesta alternativa para hacer frente a la actual crisis económica señala la necesidad de que las políticas fiscal y monetaria se flexibilicen y funcionen coordinadamente para reactivar la planta productiva del país. Es decir, se requiere una política fiscal que vaya acompañada de la flexibilización de la política monetaria para evitar incrementos de la tasa de interés y de la carga del servicio de la deuda que impida el aumento del gasto público y de la inversión privada.⁹²

Frente a un contexto caracterizado por la contracción económica y el aumento del desempleo es necesario que aumente el gasto público para contrarrestar la caída de las exportaciones y la disminución del consumo y la inversión del sector privado. Para mantener la estabilidad macroeconómica es necesario un esquema de financiamiento no inflacionario del gasto público a través del aumento de los ingresos tributarios. La reforma fiscal que posibilitaría esto último tendría que ir en las siguientes direcciones:

- a) simplificación y racionalización de la legislación tributaria;
- b) ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación (v.gr. ganancias bursátiles de personas físicas, ganancias de capital de personas físicas, dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, etcétera, como se hace en países desarrollados, además de gravar el capital golondrino);
- c) combatir resueltamente la evasión fiscal y mejorar el aparato recaudatorio;
- d) acentuar considerablemente la progresividad del impuesto sobre la renta, y
- e) incrementar la progresividad de los impuestos sobre el consumo, a través de mayores tasas de IVA sobre bienes suntuarios.⁹³

El otro elemento que tensiona a la actual política económica se refiere a que la política monetaria de reducción de la tasa de interés nominal que se ha verificado en los últimos meses como consecuencia de la reducción de la inflación y de la tasa de interés internacional como ha venido ocurriendo en Estados Unidos, no ha sido suficiente para reactivar la inversión y la actividad económica. En este sentido, de poco sirve la menor tasa de interés, si la demanda

⁹² Huerta González, Arturo, "Gobierno: gasto público y empresarios", en *Economía Informa*, publicación mensual de la Facultad de Economía de la UNAM, julio-agosto de 2003, núm. 318, p. 21

⁹³ Calva, José Luis, "La economía mexicana en perspectiva", *op.cit.*, pp. 84-85

permanece estancada, tanto por la caída de las exportaciones, como por el menor crecimiento del mercado interno, por lo que se requiere un aumento del gasto público para así poder incrementar la demanda, y poder configurar un contexto donde el crecimiento de ganancias y de la actividad económica estén por arriba de la tasa de interés, para poder aumentar la inversión.⁹⁴

A este respecto, contrario a las prescripciones establecidas en el Consenso de Washington, que señalan imprescindible que se siga la instrumentación de la disciplina fiscal y una reducción del gasto público para recortar los déficit fiscales, se esgrimen una serie de planteamientos sumamente interesantes que deberían ser discutidos por los formuladores de la política económica, legisladores, empresarios, académicos y demás grupos de la sociedad de nuestro país. Para arribar al fortalecimiento financiero de los gobiernos estatales y municipales se necesita políticas económicas encaminadas a superar las restricciones que ha impuesto el modelo neoliberal. En el campo macroeconómico, las haciendas locales podrían beneficiarse con las siguientes acciones:

- Para que la economía crezca, el gobierno tiene que gastar más de lo que recauda, lo que permitirá al sector privado recibir más de lo que paga por impuestos (eso siempre que el gasto público vaya a favor de la producción nacional y no de importaciones). Si el gobierno no incrementa su gasto, no hay posibilidad de que el sector privado pueda mejorar su situación financiera, incremente su inversión y la generación de empleos.
- El aumento del gasto público tendría impacto positivo sobre las finanzas del sector privado, pues éste vería mejorado el crecimiento del mercado interno y sus ventas, lo que contrarrestaría la caída de la demanda agregada, y promovería la inversión privada y el crecimiento.
- Si la política monetaria acompaña el gasto público, en el sentido que aumenta la liquidez y no incrementa la tasa de interés, no se originaría ningún efecto de desplazamiento en detrimento del sector privado de la economía. Por el contrario, éste se vería beneficiado por el incremento del mercado interno, debido a que aumentaría sus ganancias.
- El aumento del gasto público destinado al fomento de la actividad productiva generaría mayor dinámica económica, mayores ingresos tributarios y menores presiones sobre el sector externo de la economía.

⁹⁴Huerta González, Arturo, *op.cit*, p.16. El autor muestra con evidencia empírica los costos económicos derivados del modelo monetarista restrictivo y fiscal contraccionista imperante en México en el texto: *La economía política del estancamiento*, México, Diana, 2004

- El déficit fiscal no necesariamente aumentaría la relación de endeudamiento del sector público (deuda pública/PIB). Todo depende del impacto del mayor gasto público sobre la actividad económica, así como de la respuesta de las autoridades monetarias tendrían frente a dicha política. Si la actividad económica se incrementa, y si las autoridades monetarias no aumentan la tasa de interés, estaríamos en una situación, donde los ingresos públicos estarían creciendo en mayor proporción que el costo de la deuda, por lo que no habría aumento en la relación de endeudamiento, y habría capacidad de hacer frente a la carga futura del servicio de la deuda pública. El aumento de la deuda pública no es problema mientras tanto se destine a aumentar la actividad económica y si se logra que el incremento de los ingresos del sector público (ingresos tributarios) crezcan más que la tasa de interés, pues así se generarían ingresos suficientes para cubrir el pago de la deuda y reducirla. Si los ingresos públicos crecen más que la tasa de interés, el sector público puede incrementar su gasto y su nivel de endeudamiento. En todo caso, si el gobierno ante el temor de aumentar la deuda no incrementa el gasto público, seguirá contrayendo la actividad económica, así como los ingresos tributarios, lo que aumentará la incapacidad gubernamental para hacer frente al servicio de su deuda.⁹⁵

Sin duda, el éxito de una reforma hacendaria en nuestro país requiere un replanteamiento a fondo del modelo económico imperante. La descentralización de facultades hacendarias a los estados y municipios debe caminar junto a la instrumentación de una estrategia económica que posibilite la generación de ingresos fiscales que pueda servir para destinar los recursos para abatir los rezagos sociales e incentivar la dinámica productiva en todo el país. Estas medidas de política económica, para el caso de los aspectos monetarios y fiscales, enfrentan un conjunto restricciones institucionales, internacionales y de confianza para el despliegue de la estrategia que se ha formulado. Por ejemplo, “la política monetaria tiene dificultades de acompañar una política fiscal expansionista, debido a que si reduce la tasa de interés (ante la falta de otras opciones de inversión atractivas) deja de ofrecer condiciones de rentabilidad y confianza al capital financiero, lo que propiciaría salida de capitales y menor entrada de éstos, lo cual desestabilizaría el tipo de cambio. Así, para evitar presiones sobre el tipo de cambio y sobre precios, [el Banco de México] no flexibiliza la política monetaria y no disminuye la tasa de interés.⁹⁶ Se requeriría una reforma constitucional del artículo 28 y modificar la Ley Orgánica del Banco de México para establecer que no solo el mandato del banco central esta solamente referido al mantenimiento de la estabilidad de los precios, sino que su papel debe

⁹⁵ *Ibid*, pp.17-19

⁹⁶ *Ibid*, p. 21

dirigirse a la consecución de otros objetivos como el crecimiento económico, la reducción de la deuda interna (vía tasas de interés) y el pleno empleo.

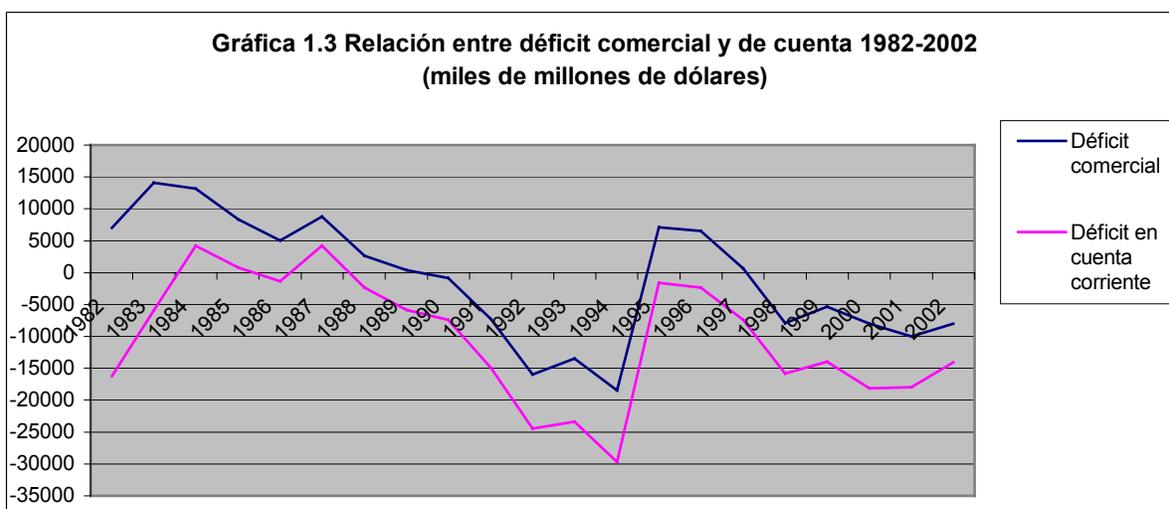
El modelo de federalismo hacendario que se pretende construir en México no puede edificarse sobre la base de una política monetaria que lejos de ayudar a reducir la tasa de interés real para fortalecer al sector productivo y demás agentes económicos también genere incertidumbre en las finanzas públicas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, sobre todo en lo relacionado con los préstamos que éstos contratan con la banca comercial y demás intermediarios financieros. En este sentido, un aspecto que ayudaría a disminuir la incertidumbre generada por la liberalización financiera y las crecientes presiones sobre el sector externo, dado que esto obliga a las autoridades monetarias a mantener altas tasas de interés, consistiría en canalizar el mayor gasto público posible a la sustitución de importaciones y a la reestructuración del pago del servicio de la deuda externa a fin de que la economía dependa menos de la entrada de capitales, y de esta manera pueda bajar sustancialmente la tasa de interés.⁹⁷

Precisamente, uno de los principales obstáculos que enfrenta el aparato productivo mexicano es la insuficiente capacidad de articularse, debido a una serie de factores de índole estructural como externos, entre ellos la ausencia de una política industrial que destine importantes recursos a los sectores productivos, como lo hacen los países desarrollados. El sector manufacturero ha sido incapaz de generar encadenamientos para aumentar el valor agregado, mejorar el nivel tecnológico y aumentar el empleo, entre otras variables. La importancia que tiene el sector industrial manufacturero deriva de su fuerte impulso al crecimiento económico y además de que es un detonante del empleo y la inversión.

La economía nacional enfrenta cuellos de botella y restricciones en su sector externo, dado que al registrarse un mayor crecimiento industrial y de las exportaciones implica de antemano que las importaciones de insumos crecerán a un ritmo mayor, siendo esto una causa de los

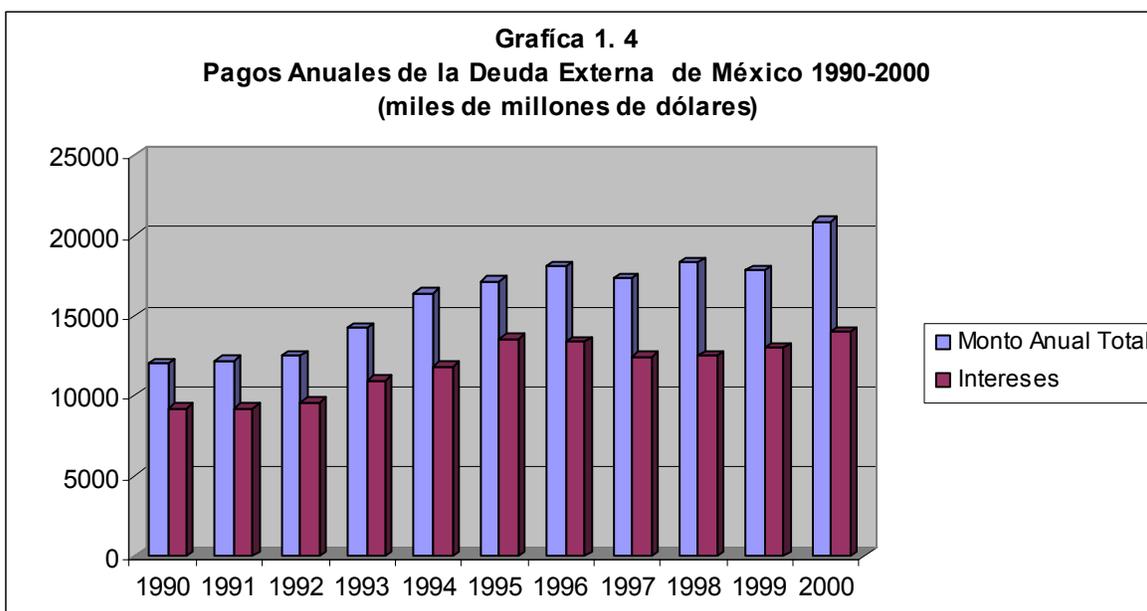
⁹⁷ *Idem*

desequilibrios en la balanza comercial y de pagos. (Gráfica 1.3) Ello nos indica la pertinencia de que un componente mayúsculo de gasto público podría ayudar a corregir esta posición de vulnerabilidad en la que se encuentra el sector externo, ya que en la reciente crisis de pagos de 1994, el déficit de la balanza comercial manufacturera se originó precisamente ante la ausencia de una política fiscal que pudo haber sido financiada por los excedentes de las privatizaciones.



Fuente: Banco de México, *Informe Anual*, varios años

Si bien la deuda externa pública representa el 12.3% del PIB en año 2002, solamente el pago de los intereses del servicio de la deuda externa entre 1999 y 2000 alcanzó un monto entre 13 y 14 mil millones de dólares, sin contar el pago del principal, cuya suma representa más de 20 mil millones de dólares. (Gráfica 1.4) De nueva cuenta, la incapacidad estructural que tiene la economía mexicana para generar sus propias fuentes de recursos la hace más vulnerable, toda vez que enfrenta las presiones derivadas de contar con crecientes montos de recursos para financiar el pago de intereses de la deuda externa. De ahí la necesidad de replantear el modelo de crecimiento adoptado en los últimos dos decenios.



Fuente: Elaborado con datos de VFQ, *Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 2001

En este sentido, “ante los altos coeficientes de importación conformados por la apertura comercial como por la apreciación de cambiaria, el aumento del gasto público debe ir acompañado de la revisión de la apertura comercial y del tipo de cambio para evitar filtraciones del gasto público hacia el exterior”.⁹⁸

1.6 El modelo federalista mexicano y la construcción de capacidades hacendarias

A menudo se olvida que la unión de las entidades federativas y la unión de los municipios conforman el sistema federal y no a la inversa. Por tal razón, muchas veces se soslayan los aspectos políticos fundamentales que dan cuerpo y sentido a la forma de organización política que deberíamos tener.

⁹⁸ *Ibidem*

Un especialista asume que el federalismo fiscal debe reflejar una combinación óptima entre la descentralización y la centralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Por tanto, el potencial del federalismo como forma de organización política radica en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios.⁹⁹ Bajo este supuesto, el sistema fiscal federal mexicano ni debería ser totalmente centralizado ni descentralizado.

Los recursos provenientes de las participaciones federales no permiten relacionar los ingresos y los gastos de una jurisdicción dada, lo cual constituye un freno a la expansión eficiente de los gastos públicos. Sin embargo, la utilización exclusiva de impuestos basados en el principio del beneficio puede dar lugar a problemas de insuficiencia financiera, lo cual de nueva cuenta hace necesaria la participación en impuestos dado que constituye una fuente importante de ingresos para los gobiernos locales. En este sentido, la fragilidad financiera de los gobiernos locales debe irse atendiendo con aumentos en las participaciones pero a la vez fomentando el aumento de las fuentes de ingresos locales como parte de una obligación concertada dentro del pacto político vigente.

En este sentido, existen planteamientos que sostienen que los gobiernos locales asignan mejor los recursos que el gobierno federal en el marco de la descentralización fiscal¹⁰⁰, dado que posibilita generar una mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Precisamente, la construcción de capacidades hacendarias en los gobiernos estatales y municipales se ha visto restringida por la visión tradicional del federalismo fiscal que concebía al sistema como un conjunto de relaciones hacendarias verticales entre los diferentes ámbitos de gobierno, soslayando la problemática al interior de cada hacienda pública. Sin embargo, en gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la

⁹⁹ Díaz Flores, Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. III, núm. 11, enero-junio de 2002, p. 390

¹⁰⁰ En un sistema fiscal descentralizado la financiación de los servicios públicos locales se realiza mediante impuestos basados en el principio del beneficio, los cuales constituyen algo aproximado a impuestos-precio, mejorando consiguientemente la asignación de recursos a nivel local. Véase Jiménez Montero, Antonio, (compilador) "Introducción", en *Financiación de las autonomías*, Madrid, Blume Ediciones, 1979, pp.31-32

delimitación de competencias en materia de ingreso y gasto definidas en el pacto constitucional para cada nivel de gobierno.¹⁰¹

En los hechos, el esquema bajo el cual se llevan a cabo las relaciones fiscales intergubernamentales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías de finanzas estatales ocurre en el marco de modificaciones de leyes secundarias y no en reformas a la Constitución. Así tenemos que el Congreso de la Unión como el cuerpo soberano capaz de otorgar y distribuir competencias fiscales hacia las entidades, ha autorizado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público junto con los estados firmen convenios de colaboración administrativas, en donde se les permite a los estados cobrar el Impuesto sobre la Renta (ISR) en lo que se refiere al régimen de pequeños contribuyentes, y también para recibir el 100% de los pagos que realicen los contribuyentes del régimen intermedio de las personas físicas con actividad empresarial. El asunto medular es que solo nueve gobiernos estatales han solicitado que se les autorice la firma de estos convenios, entre ellos se encuentran: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa. De estos solo cuatro han firmado el anexo 3 del convenio de colaboración como son Tlaxcala, Sinaloa, Colima y Aguascalientes. Dicho convenio se refiere a que estas entidades podrán cobrar el ISR a los pequeños contribuyentes, así como el anexo 7, para percibir 100% de los pagos que realicen los contribuyentes del régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales. Pero solo Jalisco y Chiapas han firmado este último convenio.¹⁰²

Sin duda, la redistribución de facultades y competencias por supuesto que no agota la agenda del fortalecimiento de las entidades y municipios. En este caso, el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales debería quedar plasmado en la Constitución como uno de los objetivos indispensables del nuevo entorno federalista, ya que así los funcionarios

¹⁰¹ Díaz Flores, Manuel, *op.cit.*, p. 392

¹⁰² Para las personas físicas que tributen en el régimen de intermedio se establece que la tasa no exceda de 5% y se aplique sobre la utilidad fiscal efectivamente percibida, y en el caso de pequeños contribuyentes, que la tasa no exceda de 2% que se aplique sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos. Diario *Reforma*, 21 de abril de 2003, Sección B, primera plana

municipales y estatales no tendrían excusas como para no realizar eficientemente las tareas de recaudación en el ámbito local.

En 1980, los ingresos fiscales del gobierno eran del 16.0% del PIB, diez años después, la recaudación aumentó un punto porcentual, situándose en el 17%, pero en 1999 los ingresos totales representaron el 16.5%. Bajo estas condiciones resulta sumamente complicada la construcción de un auténtico federalismo fiscal. En un contexto de debilidad fiscal, transferir mayores facultades y potestades tributarias a los estados y municipios mediante una serie de reformas a la Constitución, dejaría sin margen de maniobra al gobierno federal para el pago de los intereses del rescate bancario y la deuda externa, lo que automáticamente generaría un *default* financiero. Es obvio que si una economía no está creciendo, ésta será incapaz de generar los recursos fiscales para atender las prioridades nacionales y los problemas sociales asociados al aumento de la pobreza.

No menos importante ha sido el proceso de cambio político en México acaecido en los últimos años; pues todo apuntaría a que la competencia electoral habría generado los incentivos suficientes para la profesionalización de los funcionarios locales involucrados en el quehacer hacendario. Con respecto a esto, un analista ha observado que el proceso de alternancia en el poder en el nivel estatal y municipal ha dado paso a la valoración de los programas políticos a partir de su mayor o menor capacidad para ofrecer resultados concretos a la población. “Por ejemplo, ahora se requiere que candidatos y partidos no solo señalen las metas económicas o sociales que se proponen alcanzar, sino que se ha hecho indispensable que presenten y discutan las formas y los medios que habrán de utilizar para tales metas. Esto significa que los cuerpos de funcionarios al servicio de las administraciones públicas encuentren condiciones más favorables para su participación en el debate político y su tradicional presencia en las estructuras partidistas se ve sujeta a una revaloración continúa”.¹⁰³

¹⁰³ Sosa, José, “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”, en Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (compiladores) *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, UNAM-CISAN, 2000, p. 250

Lo anterior no se ha observado en el conjunto de los gobiernos estatales y municipales, más aún cuando en los municipios urbanos se vive un déficit de representación política y la discusión respecto a las áreas hacia donde se canalizará el presupuesto apenas comienza a asomarse en algunos gobiernos municipales. Sin embargo, en aquellas regiones en donde los niveles de marginación y pobreza son elevados, se advierten otras dinámicas que apuntan hacia otra forma de organización política como los ayuntamientos por usos y costumbres.

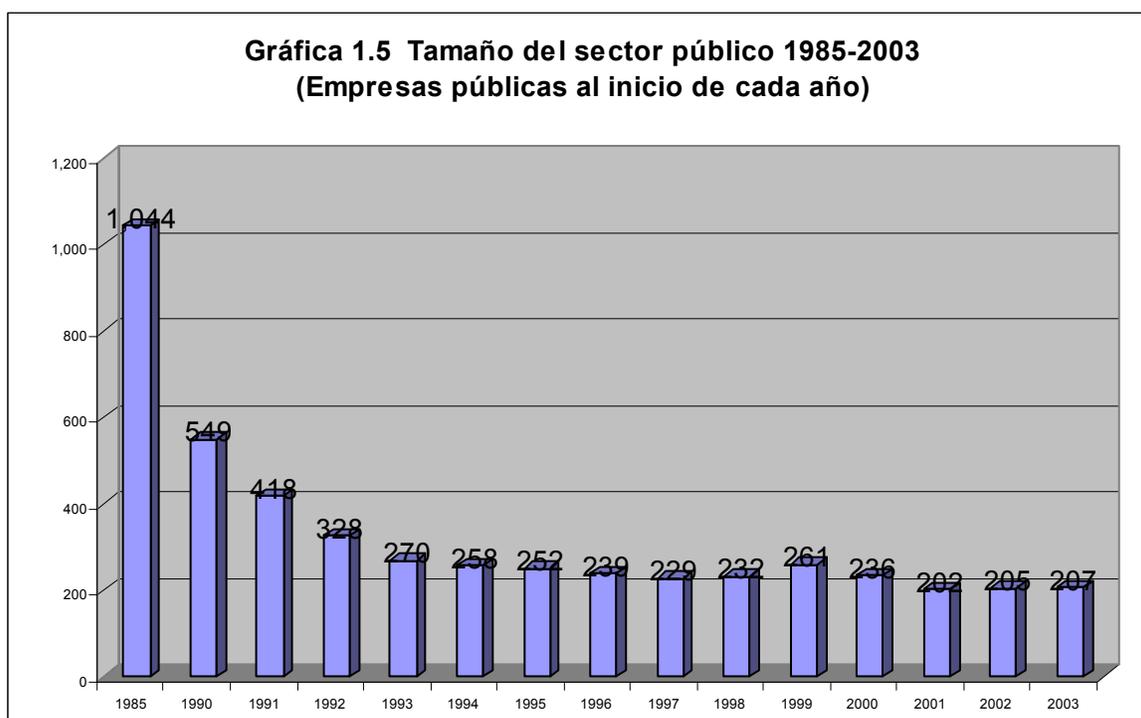
Los procesos de adelgazamiento observados a nivel federal en las estructuras gubernamentales derivados de la ola privatizadora de los años ochenta y noventa del siglo XX, el desendeudamiento público y la compactación de instancias administrativas, caminan en sentido opuesto en el plano local. Según la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal 2000, presentada en el anexo estadístico del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006,¹⁰⁴ el crecimiento del número de empleados en los ayuntamientos lejos de reducirse ha aumentado. Por ejemplo, en 1995 laboraban 336,414 personas en las alcaldías, pero en 2000 aumentó la plantilla de trabajadores a 478,010. Esto implica que en cinco años el número de trabajadores municipales aumentó 42%. La elevación de la escolaridad de los funcionarios municipales será uno de los retos más importantes que habrán de enfrentar los ayuntamientos. En el año 2000, solamente el 51% de los funcionarios tenían estudios de nivel superior, mientras los funcionarios que cuentan con instrucción media superior representan 19.6%, y un 29% de ellos cuentan con el nivel básico de educación (primaria y secundaria).¹⁰⁵

La reestructuración del Estado vista desde los órdenes estatal y municipal de gobierno está en función de las influencias directas del entorno político y económico nacional, pero sin soslayar las particularidades de lo local. Precisamente uno de los cambios registrados más importantes ha sido el tamaño del personal ocupado en los gobiernos federal, estatal y municipal en los últimos 15 años.

¹⁰⁴ Véase Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, pp. 239-240

¹⁰⁵ *Idem*

En 1985 existían 1,044 empresas públicas y una plantilla laboral cercana a los 5 millones de personas para todo el sector público.¹⁰⁶ Para el año 2003 solo quedaban 207, de ellas 37 se encontraban en proceso de desincorporación. El proceso más acelerado de privatizaciones se dio entre 1988-1994 cuando el gobierno de Carlos Salinas finalmente vendió y liquidó la mitad de las empresas respecto al total que tenía al inicio del sexenio. (Cuadro 1.5)



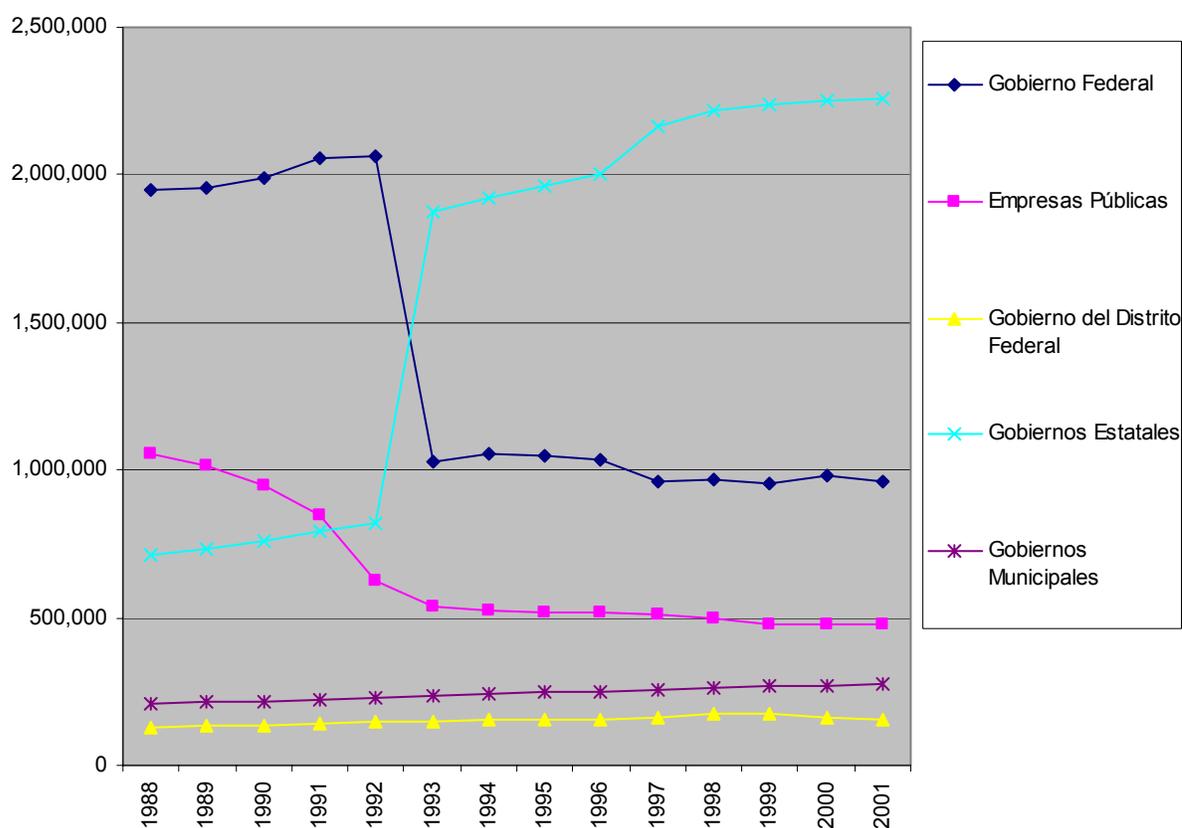
Fuente: Elaborado con datos de VFQ, *Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003*, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2003, p.266

Durante el decenio 1988-1998, el número de personas ocupadas en el gobierno federal muestra una variación descendente la cual concuerda con el proceso de adelgazamiento del sector público que tiende a profundizarse con la privatización, fusión o liquidación de diversas empresas paraestatales. La caída de plazas en forma acelerada que se registra en 1992 en el

¹⁰⁶ Por sector público nos referimos al gobierno federal, estatal, municipal, organismos descentralizados, seguridad social, empresas públicas y Gobierno del Distrito Federal.

gobierno federal, coincide con el aumento del personal ocupado en los gobiernos estatal y municipal. Este incremento de funcionarios públicos en las administraciones locales tiende a evitar un descenso pronunciado en el peso global del empleo en el conjunto del sector público. Esta situación obedece al inicio de los procesos de transferencia de los servicios educativos a los estados y otras áreas como la salud que se instrumentarían a lo largo de la última década del siglo XX. (Gráfica 1.6)

Gráfica 1.6
Personal ocupado por sector institucional y orden de gobierno 1988-2001
(miles de plazas)



Nota: Para el caso de los gobiernos estatales está incluido el personal federalizado.

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-1998; y 1996-2001

A este respecto es comprensible que entre 1993-2001 los gobiernos estatales y los ayuntamientos hayan ampliado el número de funcionarios públicos dedicados a la seguridad

pública, protección civil, bomberos, servicios de limpieza, toda vez que al ampliarse la cobertura de los servicios públicos a más población, el número de empleados municipales encargados de atender estas tareas es mayor. Sin embargo, las presiones sobre las débiles haciendas públicas locales tienden a acrecentarse debido a que la cobertura de los servicios educativos y de salud requiere de mayores recursos, los cuales son insuficientes aún con las transferencias federales.

La elevación de la escolaridad de los funcionarios municipales será uno de los retos más importantes que habrán de enfrentar los ayuntamientos. En el año 2000, solamente el 51% de los funcionarios tienen estudios de nivel superior, mientras los funcionarios que cuentan con instrucción media superior representan 19.6% y un 29% de ellos, apenas tienen el nivel básico de educación (primaria y secundaria).¹⁰⁷

La promesa electoral del presidente Fox de transferir mayores facultades, atribuciones y competencias a los gobiernos locales, ha encontrado fuertes resistencias al interior del gobierno para llevar a cabo una Convención Nacional Fiscal y Hacendaria, dado que la debilidad fiscal del Estado es uno de los factores que impide un traspaso de facultades a los estados y municipios. Naturalmente, el no cumplimiento de esas promesas se contrapone con los principios fundacionales de su partido, el PAN, que se basan en la defensa de la autonomía local. Incluso, algunos integrantes de su partido, como el senador Carlos Medina Plascencia han comentado que “los 2,470 municipios deberían gobernarse por ellos mismos con el mínimo necesario de interferencia del gobierno federal”. Es decir, que los gobiernos municipales tendrían que avanzar lo más rápido posible para alcanzar su autonomía financiera del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno de Fox se ha visto impedido de impulsar su propia agenda federalista debido a que su poder se ha reducido y porque –algunos medios lo señalan- la oposición en el Congreso no lo deja gobernar.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Véase Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, p.240

¹⁰⁸ Al menos ese es el mensaje que ha transmitido el gobierno de Vicente Fox en el extranjero como se observa en diversos medios extranjeros. Véase *The Economist*, “Redrawing the federal map”, Marzo 29 de 2003, pp.35-36

La falta de eficacia por parte de los funcionarios federales para negociar, cabildear y sacar adelante las iniciativas del Titular del Ejecutivo en el Congreso se debe a diversos factores. En primer lugar el cambio de partido político en la presidencia, sin duda ha alterado el funcionamiento del sistema político ya que éste fue diseñado para el ejercicio de una sola fuerza política, por lo que en un contexto de alternancia, se requiere reformar el Estado para generar una nueva forma de relación entre los niveles de gobierno y dar nueva vida a las instituciones existentes; la escasa experiencia que como gobierno entrante a la hora de encarar los grandes problemas del país, asociado a la visión particular del grupo en el poder que es gerencialista, ha tensionado la relación política entre los dos poderes, con costos sumamente graves para la política y la democracia.

Una forma para frenar el margen discrecional con el que vienen operando los gobiernos de los estados a la hora de distribuir los recursos hacia los municipios, se pretende resolver modificando algunas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Según el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito de la Cámara de Diputados por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la citada ley publicado en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados¹⁰⁹, los legisladores consideran que se requiere incluir no solo el calendario de entrega, el porcentaje y el monto estimado que habrán de recibir los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales, sino también el de las fórmulas y variables utilizadas para tal efecto. Para alcanzar tal propósito, resulta importante la definición de criterios claros y transparentes respecto a la forma en cómo los gobiernos estatales aplican los procedimientos para distribuir los recursos entre los municipios, así como su aplicación. Toda esta reforma a la Ley de Coordinación, según se dice, en la medida en que las entidades federativas transparenten el uso de los recursos que transfieren a los municipios, la población podrá participar para avalar o desaprobado la gestión de los gobiernos locales.

¹⁰⁹ Véase Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1241, miércoles 30 de abril de 2003 en <http://www.gaceta.diputados.gob.mx>

Si bien en un sistema federal ningún orden de gobierno debe mantener sojuzgado a otro, resulta sumamente interesante que ningún gobierno estatal quiere absorber los costos políticos de corto plazo con los electores derivados del traspaso de atribuciones fiscales. Para la mayoría de los gobiernos estatales es más cómodo no cobrar más impuestos porque ello supondría generar duplicidades impositivas. Pero más allá de esto, la construcción de capacidades hacendarias tal parece que estaría siendo no un objetivo principal sino secundario.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, disposición legal que regula las relaciones fiscales intergubernamentales, limitó los poderes de los estados para que éstos aumentaran el rango de impuestos locales, toda vez que las entidades federativas estuvieron de acuerdo en dejar de cobrar impuestos a cambio de recibir participaciones federales. Los únicos impuestos que el marco constitucional permite cobrar a las autoridades estatales son los impuestos sobre nóminas y tenencia de automóviles; los municipios están facultados para cobrar impuestos a la propiedad, agua, uso de suelo, permisos para construcción, entre otros, los cuales tienen un peso muy pequeño respecto al conjunto de los ingresos totales gubernamentales.

La percepción que se ha generado entre importantes segmentos de la población y la opinión mundial por la falta de consensos sobre qué tipo de reformas se debe introducir en el marco legal para darle un nuevo rumbo al federalismo en México, es sumamente notoria. Se dice que muchos gobiernos estatales tienen un interés en bloquear el proceso de cambio político. Según la revista *The Economist*, muchos estados temen ser los perdedores bajo una devolución de facultades fiscales, y cuyas excepciones serían los del norte más ricos, especialmente aquellos gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN). En todo caso, los gobernadores agrupados en la CONAGO más que buscar nuevas facultades fiscales, ellos están presionando para que se les otorguen mayores transferencias federales. Sin embargo, si México aspira a ser un país verdaderamente federalista, los estados tendrían que asumir más responsabilidades financieras mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.¹¹⁰

¹¹⁰ *The Economist*, Marzo 29 de 2003, p. 35

Los cambios en el sistema federalista tienen que pasar por una reforma constitucional, pues si solo quedan circunscritos a lo meramente instrumental y en leyes secundarias, no se le estará dando a los estados la autonomía política necesaria para cobrar impuestos. Por principio de cuentas reformar la forma de organización política del Estado mexicano, que es parte de la reforma integral del Estado, implica que el legislativo debe asumir el mandato soberano que le han conferido los ciudadanos. Como propósito político, es fundamental que queden definidas en la Constitución la distribución de competencias y facultades fiscales hacia los gobiernos estatales y municipales.

Por esta razón, los conflictos de intereses que se suscitan entre los tres órdenes de gobierno no dejan de ser un factor que incide negativamente en el funcionamiento del sistema federal en México. Algunos obstáculos tangibles se aprecian en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos estatales y municipales, por ejemplo en materia del manejo de los recursos destinados al gasto social, inversión e infraestructura. Por ejemplo, existen casos en que los gobiernos estatales obligan a que los municipios firmen convenios para que estos últimos permitan que la Secretaría de Finanzas de los gobiernos estatales administren las transferencias federales asignadas a través del Ramo 33.

En otros casos, como subraya un estudio, los gobiernos estatales no utilizan criterios uniformes para elaborar presupuestos. Por ejemplo, a partir de un Índice de Información Presupuestal (IIP) se pudo establecer que: i) todos los estados del país, con excepción de Colima, detallan los recursos asignados a sus respectivos congresos y tribunales; ii) en los estados de Quintana Roo y Tamaulipas, el ejecutivo estatal tiene facultades de disponer de los ingresos excedentes a los montos presupuestales para utilizarlos en los proyectos que juzgue prioritarios, mientras que por el contrario, en Zacatecas, el gobernador puede utilizar los ingresos extraordinarios siempre y cuando no rebasen el 2 por ciento del presupuesto aprobado, en ese caso los fondos excedentes serán asignados por el Congreso; y iii) la gran mayoría de las leyes de egresos estatales incluyen las estimaciones de los recursos que aportará la Federación por la vía del Ramo 33.¹¹¹

¹¹¹ Pardini, Juan E, “La oscuridad presupuestal”, en *Enfoque*, 14 de diciembre de 2003, p. 21

También existen ejemplos de falta de coordinación entre gobiernos estatales y municipios para transparentar la entrega de los recursos. Se ha presentado el caso, que los programas de inversión estatal si bien en un principio las secretarías de finanzas entregaban directamente los recursos a los ayuntamientos para la ejecución de inversiones en obra, infraestructura o servicios públicos, han desaparecido debido a que los gobernadores desean controlar directamente y discrecionalmente los recursos discrecionalmente a través del conjunto de dependencias de gobierno.¹¹² Esta medida en particular va en contra de las medidas tendientes a transparentar las transferencias de los gobiernos estatales a los municipales, debido a las complicaciones que representa para los órganos de fiscalización de los congresos vigilar el destino final de los recursos.

Sin embargo, frente a la crisis fiscal que padece el gobierno federal, una redistribución de competencias que por un lado, aumente los niveles de recaudación local y por el otro, al haber un descenso en los recursos fiscales que obtiene el gobierno federal, puede derivar en un clima de presión financiera sumamente delicada para el país, ya que se correría el riesgo de que los compromisos financieros contraídos por parte de las autoridades hacendarias federales como el pago de la deuda interna y externa no se lograría.

¹¹² Por ejemplo en el Estado de México, por decisión del gobernador Arturo Montiel ordenó la desaparición del Programa de Inversión Estatal (PIE), a fin de que los programas de inversión en obra, infraestructura o servicios, serán manejados directamente por las diferentes secretarías, por lo que los ayuntamientos no recibirán ningún recurso de manera directa. *El Sol de Toluca*, 19 de noviembre del 2002, p. 4A

CAPITULO II

La construcción de capacidades institucionales hacendarias en México en un contexto de complejidad e incertidumbre

En este capítulo se discute la importancia del proceso de descentralización en México instrumentado desde los años ochenta como parte de las reformas políticas y la importancia que representa para fortalecer a las instituciones hacendarias locales. Asimismo destaca los riesgos y desafíos de la descentralización fiscal en un contexto donde las autoridades locales carecen de la capacidad instalada para enfrentar un contexto nacional caracterizado por las diferencias de desarrollo que existen entre regiones. Esto indica el escaso margen de maniobra que tiene el estado mexicano para revertir la fractura regional que impera en nuestro país, situación que se vuelve más compleja por las restricciones que está imponiendo el modelo de economía de mercado. De igual modo, se hace referencia al papel protagónico que ha adquirido la participación de los gobernadores dentro del sistema político mexicano y particularmente por su intención de presionar al gobierno federal para llevar a cabo una mayor transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales.

2.1 La construcción de capacidades institucionales hacendarias y las restricciones imperantes

Hablar de la construcción de capacidades institucionales hacendarias¹¹³, sin duda es uno de los temas que ha despertado mayor atención en la última década del siglo XX, particularmente a partir del proceso de Reforma del Estado en lo que respecta a las medidas de descentralización instrumentadas desde 1983. La deficiente construcción de capacidades institucionales hacendarias a nivel local es quizá producto de la incapacidad que ha tenido el país para articular un modelo de desarrollo acorde a los intereses nacionales, cuyos resultados se pudieran haber observado mediante la conformación de un sistema federalista fiscalmente sostenible.

¹¹³ Las capacidades institucionales son las capacidades presupuestarias, fiscales, administrativas, organizativas, así como la capacidad de instrumentación de políticas y programas sociales y económicos, diseñadas para enfrentar la complejidad de los múltiples problemas que se entrecruzan en un mismo ámbito temporal y espacial y que son producto de procesos histórico-culturales de largo alcance.

A menudo se asocia el proceso de construcción de capacidades institucionales hacendarias a nivel de los gobiernos estatal y municipal como parte de la descentralización fiscal, dado que el diseño de nuevos arreglos institucionales relacionados con el perfeccionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales de un país, debe ser el eje articulador de las demás acciones vinculadas con la entrega de mayores facultades tributarias a los niveles de gobierno estatal y municipal, que son actores políticos clave dentro del funcionamiento de los regímenes de corte federal en el mundo. Sin embargo, el camino de la descentralización del nivel nacional al estatal no solo se remiten al capítulo hacendario sino que abarca procesos más extensos que tienen que ver con la descentralización de servicios públicos como el transporte público, agua potable, tránsito y vialidad, entre otros, desde los niveles de los gobiernos estatales a los municipales, por ejemplo. Esto último, nos señala la complejidad de factores tanto hacendarios como de mejoramiento en la provisión de servicios los cuales están intrínsecamente vinculados.

Todo proceso de descentralización fiscal en los niveles estatales y municipales de gobierno necesariamente está relacionado con la capacidad de financiación de los servicios mediante impuestos locales basados en el principio de beneficio, lo cual da mayor autonomía para el manejo de los propios recursos. La descentralización si no pasa por el filtro de una reforma constitucional puede quedar acotada a un mero conjunto de procedimientos de carácter instrumental. Visto desde este ángulo lo que podría denominarse la construcción de capacidades institucionales hacendarias, está envuelto dentro de una complejidad sumamente cambiante, la cual se encuentra tensionada por una serie de restricciones, requerimientos y debilidades de diversa índole, ya sea estructurales o del ambiente económico.

Los esfuerzos necesarios para avanzar en esta difícil tarea –no exenta de riesgos y nuevas complicaciones- deben situarse como un asunto mayor, que atienda a la necesidad de renovar el federalismo¹¹⁴ existente a través de una continua reforma del Estado mexicano que sea capaz de

¹¹⁴ Una de las principales fortalezas de los sistemas federales es que, a diferencia de los sistemas unitarios en que el mandato soberano recae en un solo poder central, la voz de los intereses políticos de los gobiernos locales y regionales debe estar garantizada constitucionalmente. En un sistema federal, los estados y provincias ejercen un

dotar al país de los instrumentos que lo mantengan con capacidad de maniobra frente a los continuos impactos de la globalización económica y al rediseño del orden mundial que está teniendo lugar.

Los indicadores relacionados con la construcción de capacidades institucionales en el ámbito hacendario son un elemento clave para incidir en un eficaz diseño institucional de visión renovada de las relaciones fiscales intergubernamentales. Existen dificultades de índole metodológicas para generar parámetros de medición de capacidades institucionales, toda vez que se insiste en medir las capacidades institucionales según el tamaño de los municipios y la eficacia de captación tributaria de los gobiernos de los estados. Si bien estos factores son los que pueden servir como parámetros para diferenciar las capacidades entre estados y municipios tomando como referencia el monto de ingresos propios recaudados, no está claramente definido el tipo de diseño institucional que se necesita para dotar a entidades con poca captación de ingresos locales de las capacidades necesarias. Y esto evidentemente no solo está relacionado con las instancias vinculadas con la profesionalización en las áreas financieras y administrativas, sino que implica el establecimiento de instituciones y patrones de conducta que tiendan a generar una cultura de la legalidad, cumplimiento de normas y disciplina en el trabajo, lo cual implica hablar de largos procesos de maduración de las instituciones públicas.

La discusión que está llevándose a cabo entre diversos actores políticos, gubernamentales, instituciones académicas públicas y privadas, así como distintas asociaciones vinculadas directamente con los asuntos públicos, entre muchas otras instituciones, coinciden en señalar que uno de los obstáculos más importantes para transformar la forma en como están estructuradas las relaciones intergubernamentales es el deficiente intercambio horizontal de información entre gobiernos municipales con sus contrapartes, o entre los gobiernos estatales y

amplio margen de autonomía de poder y disfrutaban de algunas medidas de representación en el gobierno central, usualmente a través de la Cámara de Senadores de la Legislatura Federal. Asimismo, un sistema federal tiene como ventaja la creación de una red de pesos y contrapesos que ayudan a proteger la libertad individual. Asimismo, el federalismo proporciona un mecanismo institucional a través del cual mantiene unidas a sociedades fragmentadas por los conflictos sociales, étnicos o debido a la desigualdad entre regiones. En este caso, el sistema federal puede ser sumamente vital para la conservación del Estado. Cfr. Heywood, Andrew, *Key Concepts in Politics*, Macmillan Press, New York, 2000. p. 242

los municipales o viceversa. Precisamente, el débil el intercambio horizontal aún presente en la praxis de los gobiernos estatales y municipales impide generar procesos cooperativos y solidarios, toda vez que las reuniones de funcionarios locales no logran trascender los aspectos protocolarios. Y aquí encontramos uno de los principales escollos para el sano desempeño de los gobiernos locales. Como suele ocurrir en contextos institucionales desiguales, las entidades federativas y algunos municipios que han logrado incrementar sus ingresos con recursos propios son los que suelen interesarse por intercambiar experiencias incluso a nivel nacional e internacional. Y es aquí donde se hacen evidentes las fracturas institucionales y las contradicciones tienden a hacerse cada vez menos superables.

La creación de verdaderas condiciones que garanticen una efectiva gobernabilidad¹¹⁵ cuyo resultado inmediato se vea traducido en mayor confianza y legitimidad en las autoridades es el reto más importante del Estado moderno. Para algunos especialistas en asuntos hacendarios, la publicación de la información financiera debe ser uno de los muchos pasos para fortalecer el mandato democrático concedido a través del voto directo.

Se afirma comúnmente la existencia generalizada de espacios locales con una débil presión política hacia los gobernantes sobre todo en materia de rendición de cuentas y a las pocas o ausentes prácticas tendientes a transparentar el uso, gestión y aplicación de los dineros públicos. Si bien existen pocas experiencias concretas en nuestro país que dan cuenta de la aplicación de prácticas democráticas relativas a la existencia de los presupuestos por discusión o presupuestos por participación, en donde las autoridades consultan a los ciudadanos sobre el destino final de los recursos públicos, todavía esta expresión genuina de cambio democrático que se experimenta en algunos países latinoamericanos como Brasil o Perú, aún no se consolida en México. Aunque se da por hecho la importancia de la rendición de cuentas, los mecanismos para llevarla a cabo todavía están en permanente discusión.

¹¹⁵ Entendemos a la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”. Véase Camou, Antonio, Estudio Introductorio”, *Los desafíos de la gobernabilidad* (compilador), IISUNAM-FLACSO-Plaza y Váldez, México, 2001, p. 36

Las expectativas que ha generado la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como el espacio que pudiera incentivar el intercambio horizontal de información, no debe ser subestimado. Esta situación inédita de que los gobernadores del PRI y el PRD se hayan unido para plantear con una sola voz un mejor trato fiscal hacia las entidades federativas se debe a que el Senado no se ha convertido como una pieza clave para defender de los intereses y demandas de los estados de la República, ya que los partidos representados ante ese órgano legislativo no han sabido incidir en la problemática en la que está envuelto el actual esquema federalista del país.

Por la importancia política y jurídica que significa la construcción de mecanismos de rendición de cuentas en un país con escasa experiencia en esta materia, pero con intenso reclamo ciudadano, los gobiernos estatales pueden aportar mucho en este campo, ya sea a través de la promulgación de la respectiva Ley de Transparencia y acceso a la información de cada entidad federativa. La eficacia de estas reformas legales depende de la sincronía con la que se instrumenten, ya que de lo que se trata es evitar el establecimiento de un marco jurídico desigual entre cada estado del país.

En la última década del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI se aprecia la aparición de estructuras organizacionales emergentes y una paulatina incorporación de modernos sistemas de gestión administrativa y hacendaria en pocos estados y municipios del país. No obstante la débil capacidad innovadora prevaleciente en el grueso de las estructuras organizacionales y en los sistemas de gestión pública, esto conduce a un patrón de desinstitucionalización¹¹⁶ o mejor dicho de pérdida de capacidades institucionales de gobierno. Sin embargo, al hablar de la desinstitucionalización no significa que estamos hablando forzosamente que la soberanía se está perdiendo, ya que el Estado al encontrarse disminuido para hacer frente a las restricciones

¹¹⁶ La “desinstitucionalización” es un fenómeno contradictorio del actual proceso de globalización, el cual proviene de la ineficacia para conciliar en tiempo y espacio las fallas y demandas del mercado, asociadas con la falta de arreglos institucionales por parte del gobierno para enfrentar la complejidad y el clima de incertidumbre que se cierne sobre las sociedades. Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México, 2002, p.42

económicas provenientes del exterior, aún sigue manteniendo bajo sus riendas, a través de la colaboración conjunta de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, nueve rasgos indispensables que nos permiten identificar la existencia de la auténtica soberanía. De acuerdo a lo establecido Juan Bodino en su obra, Gil Villegas subraya los siguientes rasgos: i) el poder de legislar; ii) de declarar la guerra y firmar la paz; iii) designar a los altos magistrados; iv) de atender a las últimas apelaciones; v) de otorgar indultos, perdones y amnistías; vi) de recibir homenajes y saluciones; vii) de acuñar y emitir moneda o “tesobonos”; viii) de regular los pesos y medidas; ix) y cobrar los impuestos.¹¹⁷ Un ejercicio soberano por parte del Estado que es el fortalecimiento de la hacienda pública sin duda es fundamental para revertir la desinstitucionalización y construir capacidades renovadas de gobierno.

También se asume que una de las variables más determinantes para construir líneas eficientes de fortalecimiento institucional como tarea del Estado y del gobierno, gravita en mejorar el perfil profesional de los funcionarios públicos dedicados a las diferentes actividades del ramo hacendario. Tan es así que algunos funcionarios públicos señalan lo importante que significa nombrar tesoreros con conocimientos administrativos, legales, fiscales y de contabilidad pues según éstos son pieza clave en el éxito de los ayuntamientos.¹¹⁸ Sin embargo, la mayoría de las veces esta apreciación no siempre forma parte de la visión de gobiernos, ya que en una sociedad que aún no termina por deshacerse de la inercia autoritaria y clientelar que ha caracterizado el quehacer político durante buena parte del siglo XX, la construcción de capacidades institucionales sujetas a resultados suele ser más lenta y más complicada de lo que se piensa normalmente.

El mundo de restricciones por el cual atraviesa la construcción de capacidades institucionales hacendarias en los gobiernos estatal y municipal tiene aristas de complejidad y multidimensionalidad que lo hacen ser difícilmente manejable pero no ingobernable. Sin

¹¹⁷ Gil Villegas, Francisco, “Los retos de la soberanía ante la globalización”, en Bizber, Ilán (coordinador) *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 102-103

¹¹⁸ Según lo expresado por el Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, Salvador Martínez Cervantes, muchas de las conductas irregulares que se cometen en los ayuntamientos son por ignorancia que de mala fe, de modo que los tesoreros deban ser “gentes preparadas y no improvisadas, porque entonces van a

embargo, el conjunto de restricciones tiende a complejizarse debido a los desiguales perfiles de funcionarios de una entidad a otra. El reto de mediano y largo plazo, sin duda será elevar el nivel de escolaridad de los actuales tesoreros, contralores, oficiales mayores y demás funcionarios, sin embargo, el desafío mayor será capacitar permanentemente a los funcionarios dedicados a prestar estos servicios. Y ahí que las instituciones deberán estar preparadas con los recursos suficientes y la disposición adecuada.

Ahora la interrogante es cómo construir capacidades institucionales en contextos locales donde la información es asimétrica y en donde no hay incentivos para que los actores políticos se sientan motivados a compartir experiencias, información y resultados de sus esfuerzos para eficientar la recaudación y mejorar la administración, ejecución y supervisión del gasto público y al mismo tiempo tener un manejo prudencial de la deuda pública estatal y municipal. Esta es una de las interrogantes más complejas para el futuro del país, ya que encierra por su magnitud un conjunto de acciones y compromisos, siendo la voluntad política un lubricante necesario para enfrentar el actual contexto de fragmentación institucional. Un avance en el proceso de construcción de capacidades institucionales hacendarias, incluido el proceso de descentralización fiscal sería que los gobiernos locales pudieran solventar el gasto corriente con sus propios recursos, para que de ésta manera tengan mayor margen de maniobra en aquellas tareas relacionadas con el desarrollo social y el fortalecimiento de la inversión pública. La rentabilidad social que implica canalizar recursos para eficientar los procesos administrativos y contables de las áreas financieras son elementos a considerar en todo diseño institucional.

enfrentar problemas y esos problemas se los puede generar al propio presidente municipal". *El Sol de Toluca*, 13 de abril de 2003, primera plana.

2.2 ¿Cómo darle un nuevo aire al federalismo fiscal en un contexto de fragmentación regional?

La evidencia confirma que una mayor canalización de transferencias hacia las entidades con mayores niveles de pobreza no está contribuyendo a disminuir el crecimiento de la misma. Como se verá más adelante, los municipios y las entidades más atrasadas del país, vistos en términos de su escasa o nula incorporación a la economía de mercado, no tienen una capacidad institucional administrativa ni hacendaria sólida, lo cual acentúa aún más su dependencia de las transferencias. A veces es menester considerar que aun teniendo pocas responsabilidades fiscales, los gobiernos locales no las alcanzan a agotar. Por ello, el diseño institucional federalista tiene que establecer claramente los incentivos básicos para que los gobiernos estatales y municipales tiendan cada vez más a responsabilizarse en esta tarea y devolverle a sociedad mayores bienes públicos. Incluso podría ser de mucha valía en el diseño institucional hacendario incorporar el componente territorial.

Las fracturas territoriales que se observan al hacer tipologías regionales evidencia la endeble capacidad recaudadora de las entidades federativas, lo cual nos advierte que un nuevo diseño institucional federalista va más allá de transferir competencias y facultades tributarias a los estados y municipios. Para reducir la pobreza desde lo local debe repensarse la vía para la construcción de las capacidades institucionales del gobierno que se había planteado a principios de los noventa y que suponía llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces en el ámbito local dentro del proceso de la Reforma del Estado, la cual tendería a renovar las capacidades administrativas, de gestión, así como de capacidad de implementación de las políticas y proyectos económicos y sociales.¹¹⁹ A principios del siglo XXI, sigue pendiente esta tarea.

El nivel de fractura institucional que se observa en el conjunto del país debido a su plegamiento a los principios del Consenso de Washington¹²⁰ durante la década de los noventa, ha restringido peligrosamente las capacidades institucionales del gobierno para hacer frente la enorme gama de

¹¹⁹ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989

¹²⁰ Véase Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Guernika, México, 1991

contradicciones sociales y económicas que, desde la perspectiva territorial, esta poniendo en riesgo el desarrollo humano de las personas y la viabilidad del país.

El estudio del patrón de polarización de las regiones pasa por entender precisamente que la región no es solo la suma de entidades federativas sino que es un espacio geográfico que se define en términos de sus valores culturales, recursos naturales, instituciones informales, y procesos históricos, sociales y políticos que se observan dada la interdependencia existente entre estados, municipios y localidades. Esto refuerza la discusión respecto a qué tipo de capacidades institucionales debe tener el Estado para incidir positivamente en el desarrollo social y económico considerando la territorialidad de los procesos económicos, políticos, sociales, culturales y globales.

Todo esfuerzo que se emprenda desde lo estatal y municipal debe considerar la existencia de diversos niveles de complejidad que obstaculizan el desarrollo regional y que deben estar insertos en toda agenda de políticas públicas. La noción de que la construcción de las políticas generales de desarrollo quedaba a cargo de un Estado omnipresente que debía participar tomando decisiones respecto a las prioridades para cada región, ha quedado agotada. En su lugar, se requiere un nuevo arreglo institucional que impulse el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos de las entidades y los municipios, así como el asumir responsabilidades de modernizar a los más atrasados, atrayendo inversión extranjera a fin de aprovechar la mano de obra de la región Sur.

La distorsión territorial que se acentuó a raíz del proceso de centralización económica entre 1940-1980 y la dinámica de desarrollo territorial desigual ocasionada por el modelo de economía de mercado (1983-2003), ha generado un gran rezago regional y graves desequilibrios sociales que limitan la instrumentación de políticas de desarrollo más armónicas. La globalización de la economía está fracturando los vínculos de identidad territorial, ya que las regiones excluidas, dentro de un contexto de debilidad institucional por parte del Estado, enfrentan una creciente vulnerabilidad frente a las transformaciones acaecidas en el plano

externo, dado que la debilidad de su infraestructura física y de sus mercados, les impiden reducir sus costos de transacción y transformación. Todo ello desincentiva la inversión productiva y limita las posibilidades de poner en marcha el capital social en el terreno estatal y municipal.¹²¹

Esta misma complejidad se observa en lo político. Conforme avanzan los procesos democráticos en los estados y municipios, se genera una mayor presión por el respeto a las autonomías regionales y surgen nuevas demandas desde los niveles locales que reclaman un uso autogestionario de su propio espacio. Sin embargo, la alternancia política no siempre arroja que los gobiernos locales tomen las mejores soluciones para dirigir las obras sociales hacia objetivos de largo alcance, ya que siempre terminan por imponerse las percepciones e intereses partidistas sobre el interés general. Otro elemento que está coadyuvando a acrecentar la fractura y el desequilibrio regional, ha sido el desmantelamiento de las capacidades regulatorias del Estado, dado que los agentes económicos que gobiernan la economía de mercado, deciden la localización de los espacios territoriales en donde llevarán a cabo sus inversiones o dirigirán el comercio. Un ejemplo de esto se reproduce en las ciudades y los polos urbanos ya que el mercado es responsable de la desviación de la inversión privada, dejando fuera del circuito económico a amplias regiones rurales y núcleos poblaciones dispersas. Se requiere más acción pública por parte de los gobernadores de los estados para dar respuesta integral a los problemas de desarrollo regional. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades hacendarias locales se ve limitado por el escaso nivel de crecimiento de la economía nacional.

Aunque en el discurso oficial se asoma algunas consideraciones para revertir algunos de estos obstáculos, finalmente se asume que el mercado y las políticas de promoción de carácter neutral,

¹²¹ Bernardo Kliksberg recoge de diversos especialistas la idea de que el capital social es la suma de valores, tradiciones y percepciones subjetivas que comparten los individuos. Entre estos valores en donde descansa el principal soporte del capital social se encuentra presente la confianza en los demás y las relaciones de cooperación, solidaridad y ayuda mutua. El capital social tiene que ver con la cohesión social y con el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales, lo cual implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables que posibilitan que las personas movilicen sus energías particulares para apoyar causas públicas. Véase Kliksberg, Bernardo, "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", en Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (compiladores) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el*

es decir aquellas donde no intervenga el gobierno con recursos fiscales- dará solución a las agudas disparidades económicas y sociales que se observan en las distintas regiones del país.

Para complicar más el asunto, las políticas de desarrollo sectorial recientes manifiestan una falta de coordinación con las políticas de atención a la pobreza, lo cual tiende a fracturar aún más la respuesta de las instituciones del Estado. Si bien los esquemas sectoriales se orientan a disminuir las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre el gobierno federal y el de las entidades federativas y municipios, pocos avances se han tenido en cuanto a una participación más equitativa en términos de captación y beneficios tributarios que permitiría a estos municipios y estados emprender estrategias endógenas de promoción económica y desarrollo local más eficientes. Ello ayudaría a reducir la desigualdad en las oportunidades de empleo, ingreso y acceso a los servicios públicos para la población mediante la construcción de la infraestructura social necesaria a fin de crear las condiciones para que se potencialice el desarrollo económico.¹²² Pero para lograr tales propósitos, la falta de recursos vuelve a plantear la necesidad de contar una estrategia de desarrollo acorde a nuestras necesidades productivas.

Todavía es más desalentador que la misma ausencia de capacidades institucionales en las regiones más rezagadas imposibilita a éstas en el corto y mediano plazo insertarse en la competencia internacional, situación que se ve obstaculizada por las deficientes condiciones en que se encuentra la infraestructura física del país como las carreteras, puertos, aeropuertos, vías férreas, así como la ausencia permanente de personal calificado para fortalecer y apuntalar las tareas del desarrollo económico y social. Asimismo, la fractura de los órganos de gestión y mecanismos de coordinación de los gobiernos de las entidades federativas y municipios junto con sus aparatos de planeación complejiza aún más los procesos de desigualdad territorial

desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000. pp. 19-58

¹²² Delgadillo Macías, Javier, Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, Miguel Angel Porrúa-IIEc-UNAM, México, 2001, p.19

debido a que no existen las acciones integrales necesarias para potencializar el desarrollo de las regiones y hacerlas menos vulnerables dentro del proceso de globalización.

En la actualidad existen programas de corte sectorial que señalan que las distintas regiones deben converger en el crecimiento económico, eliminando las desigualdades sociales y económicas. Por si fuera poco la fractura institucional entorno a la instrumentación de políticas regionales integrales se acentúa aún más a partir de los otros programas existentes. En el programa sectorial denominado *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006* (PDE) que administra la Secretaría de Economía, plantea que los desequilibrios regionales se irán resolviendo haciendo competitivas a las empresas micro, pequeñas y medianas para que puedan concurrir en los mercados nacionales e internacionales, a fin de promover su crecimiento a partir de las vocaciones productivas de las distintas regiones de México. Para lograr lo anterior, se señala que “esta política se ha diseñado para responder a los retos de la internacionalización de la economía; sin embargo, está basada en la iniciativa local de sus agentes económicos y gubernamentales para incentivar el desarrollo regional, de forma que los apoyos productivos en municipios y entidades federativas generen el crecimiento con calidad que impacte directamente en beneficio de la sociedad”.¹²³

El programa alude a una concepción de política económica que defiende el papel del gobierno como promotor de la coordinación para el desarrollo regional y sectorial, pues asigna a la propia Secretaría de Economía que sea la promotora de las regiones y de los sectores de acuerdo a la planeación estratégica de la Federación, entidades federativas y municipios, con base en actividades que generen un mayor crecimiento y rentabilidad social.¹²⁴ Sin embargo, prevalece un objetivo impreciso pues no se detalla cuáles son los sectores que habrán de impulsar un mayor desarrollo económico y social. Finalmente, el PDE considera que las entidades federativas y los municipios deberán ser los agentes que impulsen la participación de los agentes

¹²³ Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006*, 2001, p. 2.

¹²⁴ *Ibid*, p. 73

económicos y sociales, ya que su interacción generará el entorno favorable para la competitividad de las empresas.¹²⁵

Sin embargo, este programa no logra vincularse con los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT). Es importante destacar que este programa intenta dar forma a los esfuerzos para crear las condiciones de un desarrollo territorial equilibrado. La concepción que orienta la acción de este programa se concentra fundamentalmente en elevar la competitividad económica de las ciudades y regiones del país, a fin de que se acreciente la equidad y la igualdad de oportunidades, fortalezca la cohesión y el capital social. Nuevamente, aparece la noción de que el mercado logrará articular a las distintas regiones pues concibe a las ciudades como los nodos integradores de las regiones y del medio rural. En este sentido, el programa considera que los centros urbanos son los polos generadores de los bienes y servicios necesarios para su bienestar y desarrollo, pues son los espacios en donde se estimula la articulación de interrelaciones industriales y cadenas productivas y en donde se promueve la construcción de infraestructura de alta tecnología.¹²⁶ Como puede apreciarse el papel del municipio rural pasa a segundo plano.

Aunque el PNUD-OT pretende desarrollar cuatro políticas las cuales son: i) la Política de Reordenación del Territorio y Acción Urbana Regional; ii) Política de Desarrollo Urbano y Regional: Programa *Habitat +*; iii) Política de Suelo y Reserva Territorial: Programa de Suelo y Reserva Territorial; y iv) Política de Prevención y Atención de Impactos por Desastres Naturales en zonas urbanas y rurales, el programa *Habitat+* vendría siendo uno de los instrumentos centrales para mejorar los desequilibrios regionales que pretende llevar a cabo la

¹²⁵ *Ibid*, p. 42

¹²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, pp. 16-17. Según el programa, las ciudades dan forma y promueven la internacionalización –entendida como globalización–, ya que en ellas se construye la infraestructura y la mano de obra que requiere el proceso de globalización, así como las ideas innovadoras que resultan de las actividades urbanas. Sin embargo no se aprecia un esquema sobre cómo fomentar la integración territorial en el medio rural, por lo que se entiende que la visión que esta detrás del programa esta orientado a que la mayor parte de la población rural debe vivir en los centros urbanos. En este sentido, el fomento al desarrollo regional en el medio rural quedará a cargo de una red de “Centros Estratégicos de Desarrollo” cercanos a las localidades más pequeñas y aisladas en donde éstas encontrarán los servicios y equipamiento básico urbanos. *Ibid*, p. 112

presente administración, sin dejar de lado por supuesto el factor de complementariedad de las otras tres políticas. Básicamente, la política de Desarrollo Urbano y Regional promueve cuatro principios de acción institucional en ciudades y zonas metropolitanas los cuales contemplan: la gobernabilidad democrática; la competitividad económica; la cohesión social y cultura, la planificación y gestión urbana y la aplicación del Fondo Hábitat [FH]; Red-ciudad y Red Zonas metropolitanas. Las líneas estratégicas de estos principios se orientan a promover la participación directa de los sectores privado y social en la configuración y definición de los territorios urbanos, así como en la provisión y mejoramiento de los niveles de dotación de servicios en las ciudades y zonas metropolitanas. Asimismo, el programa pretende fomentar la competitividad y complementariedad del territorio urbano y regional, a través de la inversión en infraestructura y la instalación de parques tecnológicos, a fin de que las ciudades y las zonas metropolitanas sean capaces de insertarse en las nuevas dinámicas competitivas del entorno económico regional, nacional y mundial.¹²⁷ Sin embargo, compiten frente a estos programas otras estrategias y planes que operan desvinculadamente respecto a los objetivos de los dos programas citados. Es el caso del Plan Puebla Panamá el cual tiene como objetivos desarrollar grandes obras de infraestructura en el Sur-Sureste del país, pero no contempla la dimensión territorial y urbana del desarrollo.

El mundo de restricciones que enfrentan los programas sectoriales señalados comienzan a partir de la deficiente infraestructura física e institucional que se presenta en las regiones más atrasadas y en los respectivos niveles estatales y municipales de gobierno. Como puede observarse, las propuestas tendientes a impulsar el desarrollo regional diluyen aún más la capacidad de los propios aparatos de gobierno, en función de que no se observa un cambio en las reglas de las relaciones intergubernamentales y del modelo de desarrollo económico que desemboquen en reformas institucionales para posibiliten que los gobiernos subnacionales tengan margen de maniobra para fortalecer sus capacidades fiscales, elaboración de programas interestatales e intermunicipales a fin de encontrar respuestas desde lo local que permitan generar sinergias positivas y círculos virtuosos de desarrollo. Incluso, como se verá más

¹²⁷ *Ibid*, pp.101-108

adelante, no están dadas las condiciones para que los propios gobiernos estatales y municipales sobre todo de las regiones más atrasadas puedan participar con eficacia en las tareas de reordenación del territorio o en la mejor asignación de los recursos, debido a que los mecanismos actuales para coordinar el presupuesto federal, tienden a obstaculizar la iniciativa y autonomía en los niveles inferiores. Esto último lo constata un estudio elaborado por el Banco Mundial, en donde señala que “en lugar de fomentar la asignación más eficiente de recursos en los territorios, tienden a aumentar el control federal de la asignación, incluso aunque se otorgue más responsabilidad política a los estados en este sentido”.¹²⁸ Además las entidades más pobres, no tienen incentivos para poner en marcha sus propias estrategias, ya que sus presupuestos dependen en gran proporción de los recursos federales.

También no hay que soslayar que frente a los desequilibrios regionales acumulados a lo largo de décadas y la polarización del desarrollo entre nichos territoriales dedicados al sector de los servicios, en contraposición del México rural y marginado,¹²⁹ la acción de gobernar implica promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, así como en revertir las condiciones sociales y del medio ambiente regional y rediseñar el Estado bajo los parámetros de la complejidad y desigualdad territorial prevalecientes. En este sentido, será necesario reformular el andamiaje institucional a fin de fortalecer las funciones administrativas y económicas de los gobiernos estatal y municipal que responda a los intereses de un desarrollo territorial armónico. Las medidas tendientes a promover la actividad económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentido local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que por un lado aspiran a mejorar sus condiciones de inserción en la globalidad y por otro, están aquellas que luchan por que no se amplíen las brechas de desigualdad con respecto a las demás.

¹²⁸ Giugale, Marcelo y Steven B. Webb, (editores) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington, D.C, 2000, p. 9

¹²⁹ Al terminar el siglo XX, “en las regiones y en las localidades marginadas la pobreza se concentra y afecta a proporciones abrumadoras de la población. En el país, 30.8% de los pobres del campo se concentran en sólo tres entidades: Veracruz, Chiapas y Puebla. Si se agregan Guerrero y Oaxaca, la proporción sube a 46.7%, casi la mitad. Si se suman el Estado de México, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Guanajuato, en 10 estados se concentra el 73% de los pobres extremos del campo”. Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, p.207

2.3 Algunos indicadores del desequilibrio regional dentro del actual modelo fiscal federal

Los desequilibrios del desarrollo presentan una marcada expresión territorial entre regiones ganadoras y perdedoras debido a las ventajas y desventajas acumuladas por unas y otras a lo largo de los últimos 20 años. A fin de apreciar este patrón de desigualdad territorial, tomamos como referencia la regionalización socioeconómica planteada por Angel Bassols Batalla, al dividir al país en 9 regiones,¹³⁰ las cuales a su vez se integran en regiones medias, subregiones, comarcas, distritos y localidades. Un dato que nos da una idea general sobre la desigualdad regional es el porcentaje de participación en el PIB nacional de cada una de las regiones. Por ejemplo, entre 1999-2000, las regiones Noroeste, Noreste, Norte-Centro y Centro Occidente mantienen los mayores niveles de concentración de la riqueza producida en el país, debido principalmente al peso económico que tienen diversas ciudades como Monterrey, Guadalajara, Saltillo y Ciudad Juárez.¹³¹ Asimismo, se destaca la participación de la Región Centro-Este como la que tiene la tasa más alta de participación en el PIB nacional debido al fuerte papel que tiene la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el Estado de México. Sin embargo, las regiones Sur, Este y Península de Yucatán, las cuales agrupan a 8 entidades del país y en donde concentran a la población con los más grandes rezagos sociales, apenas participan con el 14% del PIB. (Cuadro 2.1)

¹³⁰ El país se compone por las siguientes regiones: i) Región Noroeste, se integra por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; ii) Región Norte: integrada por Chihuahua, Durango y Coahuila; iii) Región Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; iv) Región Centro Norte: Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí; v) Región Centro Occidente: Nayarit, Jalisco, Michoacán, Colima y Guanajuato; vi) Región Centro-Este: Querétaro, Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Hidalgo y Distrito Federal; vii) Región Este: Veracruz y Tabasco; viii) Región Sur: Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y ix) Península de Yucatán: Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Véase Bassols Batalla, Angel, *México: la formación de regiones socioeconómica. Influencias, factores y sistemas*, UNAM, México, 1979

¹³¹ Delgadillo Macías, Javier, Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José, *op.cit*, p.32

Cuadro 2.1 PIB Regional 1999-2000
(millones de pesos a precios de 1993)

Regiones	Total 1999	%	Total 2000	%	PIB per cápita 1999	PIB per cápita 2000
Total Nacional	1,382,935.5	100	1,474,725.5	100	14.09	14.80
Noroeste	118,674.5	8.58	126,594.8	8.58	16.83	17.10
Norte-Centro	121,457.8	8.78	129,985.7	8.81	16.72	17.51
Noreste	136,095.6	9.84	146,481.6	9.93	20.12	21.31
Centro-Norte	49,914.6	3.6	53,776.3	3.64	11.13	11.83
Centro-Occidente	185,588.2	13.41	194,445.6	13.18	11.02	11.27
Centro-Este	576,269.0	41.66	619,071.2	41.97	14.63	15.44
Sur	68,571.9	4.95	71,016.5	4.81	6.48	6.61
Este	74,796.7	5.40	78,067.8	5.29	8.45	8.73
Península de Yucatán/1	51,548.8	3.72	55,285.9	3.74	18.52	19.38

Fuente: Elaborado con datos del *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, VFQ, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2002, Anexo Estadístico, pp. 173-177

/1 El promedio per cápita sufre una distorsión debido a las actividades de la industria petrolera en Campeche y el flujo constante del turismo hacia Quintana Roo y Yucatán.

Sin embargo, los programas sectoriales no observan que en estas últimas 3 regiones el patrón de desigualdad y pobreza tiende a amplificarse aún más, pese a los enormes montos de inversión física federal que reciben anualmente Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo. Dado que en su conjunto las regiones Sur, Este y Península de Yucatán recibieron entre 2000 y 2001 alrededor del 34% de la inversión federal, ello está cuestionando severamente los procesos de descentralización y desconcentración de los recursos, pues no está impactando en el desempeño económico de estas regiones, lo cual merecería un tratamiento distinto dentro de las políticas públicas ya diseñadas. Asimismo, se observa que la región Centro-Este es la que mayor porcentaje de inversión pública capta año con año. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a revertirse en el 2002, debido a que recibió el 28.13%, porcentaje menor al registrado en 2001 cuando fue de 34.63%. (cuadro 2.2)

Cuadro 2.2 Inversión Física Ejercida por el Sector Público Federal, 2000-2002
(millones de pesos)

Regiones	Año 2000	%	Año 2001	%	Año 2002	%
Total Nacional	146,077,620.1	100.00	148,039,354	100.00	156,619,900.2	100.00
Noroeste	10,255,435.3	7.02	8,556,881.9	5.78	10,518,116.7	6.71
Norte	6,795,351.0	4.65	6,437,422.1	4.34	6,484,735.3	4.14
Noreste	9,532,839.4	6.52	10,289,979.2	6.95	11,433,569.6	7.30
Centro-Norte	3,980,454.8	2.72	4,649,283.9	3.1	4,361,891.6	2.78
Centro-Occidente	14,100,792.5	9.65	13,690,530.3	9.24	12,930,797.1	8.25
Centro-Este	45,265,497.3	30.98	51,272,000.1	34.63	44,069,359.1	28.13
Sur	17,201,452.9	11.77	16,104,347.4	10.87	17,362,230.7	11.08
Este	22,067,452.0	15.10	21,701,375	14.65	16,320,117.1	10.42
Península de Yucatán	10,332,334.2	7.07	12,009,789.3	8.11	16,227,159.7	10.36

Nota: Los porcentajes no dan el 100% debido a que no se contempló el rubro denominado “No identificable por entidad federativa”.

Fuente: Elaborado con datos del *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, VFQ, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2002, Anexo Estadístico, pp. 443-460; *Anexo del Tercer Informe de Gobierno*, VFQ, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2003, p. 487.

Asimismo, en el 2002, las regiones Norte, Centro-Norte, Centro-Occidente, Centro-Este y Este vieron disminuir su participación respecto a los recursos de inversión física federal en un 5.74%. La región Este que agrupa a Veracruz y Tabasco en el 2002 dejó de recibir alrededor de 4.23% de la inversión federal respecto a 2001. En cambio, en ese mismo 2002 las regiones Noroeste, Noreste, Sur y Península de Yucatán, vieron incrementadas sus porcentajes de participación apenas 1.49%, respecto al año anterior.

Los estados que conforman la región Sur, Este y Península recibieron entre 1998-2002 las más altas aportaciones por parte de la federación (30% en promedio), razón por la cual debe examinarse y reconfigurarse la forma en que están establecidas las relaciones intergubernamentales en nuestro país, en función de que los recursos asignados a estos estados suman importantes montos, no están consiguiendo revertir los rezagos sociales y productivos. (Cuadro 2.3) También se aprecia una creciente concentración de las aportaciones federales por parte de las regiones Centro-Este y Centro-Occidente, las cuales retienen el 23% y 16% de los recursos, respectivamente. No obstante, las regiones Noreste, Norte, Norte-Centro han visto disminuidas sus porcentajes de participaciones, lo cual se entiende el legítimo reclamo de reestructurar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Cuadro 2.3 Aportaciones federales por región 1998-2002
(millones de pesos)

	Total (millones de pesos)					Porcentaje respecto al Total				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
Noroeste	10,130.8	13,350.2	16,060.8	18,240.7	18,594.3	8.83	8.77	8.84	8.72	8.50
Norte	9,052.2	11,832.2	14,007.1	14,440.5	16,501	7.89	7.78	7.71	6.89	7.54
Noreste	7,805.9	10,242.0	12,077.0	13,771.9	14,018.9	6.80	6.73	6.65	6.57	6.41
Centro-Norte	7,288.7	9,843.0	11,074.8	12,727.1	13,408.7	6.35	6.47	6.09	6.07	6.13
Centro-Occidente	18,923.7	25,092.2	30,135.7	34,299.1	35,781.6	16.50	16.50	16.60	16.37	16.36
Centro-Este	26,752.0	35,959.1	43,114.3	51,261.9	53,116.2	23.32	23.64	23.74	24.47	24.29
Sur	17,760.0	26,563.2	28,504.7	32,796.6	35,354.8	15.48	17.46	15.69	15.66	16.16
Este	11,684.8	15,553.3	18,387.9	20,940.6	22,096.9	10.18	10.22	10.12	10	10.10
Península de Yucatán	5,301.5	6,977.6	8,246.8	9,571.6	9,800.8	4.62	4.58	4.54	4.57	4.48
Total Nacional	114,700.0	152,062.0	181,609.0	209,417.3	218,673.8	100	100	100	100	100

Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, 2002. pp. 110-112; *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, VFQ, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2002, pp. 229-232

Finalmente puede observarse que en el periodo 1998-2002, las aportaciones que reciben cada región muestra una tendencia irregular respecto al porcentaje de recursos que anualmente transfiere el gobierno federal a estados y municipios, lo cual sin duda abre brechas mayores de fragmentación regional y no permite establecer un patrón de regularidad en el crecimiento de los recursos del Ramo 33. Además, el monto de aportaciones federales asignadas a los estados ha comenzado a mostrar un menor ritmo de crecimiento especialmente entre 2000-2002, lo cual ha generado que casi la totalidad de las regiones del país se les haya disminuido en términos relativos sus recursos respecto a 1999, con la única excepción de la Centro-Este que ha visto crecer tanto en términos absolutos y relativos sus aportaciones federales.

Respecto a las participaciones federales pagadas a las entidades federativas en el periodo 1998-2001 se observa que las regiones Noroeste y Centro-Este han visto estancada su porcentaje de participación. Aunque las regiones Sur y Este han incrementado en números absolutos sus recursos ha descendido su porcentaje de participaciones federales en el mismo periodo, mientras que la región Península de Yucatán muestra incrementos positivos en cuanto a su porcentaje de participación. La región Centro-Occidente es la que sus recursos crecen a menor velocidad que

el resto de las regiones lo cual se refleja es un comportamiento irregular en cuanto a su porcentaje de participaciones recibidas.(cuadro 2.4)

Sin duda la región Centro-Este es la que actualmente mayores participaciones recibe (34%), mientras que las regiones Sur, Este y Península de Yucatán que son las que menos participación tienen en la generación del PIB Nacional, reciben menos de una cuarta parte (22.93%) de las participaciones, cuya participación supera a las regiones Centro Occidente y Centro-Norte juntas. (19%)

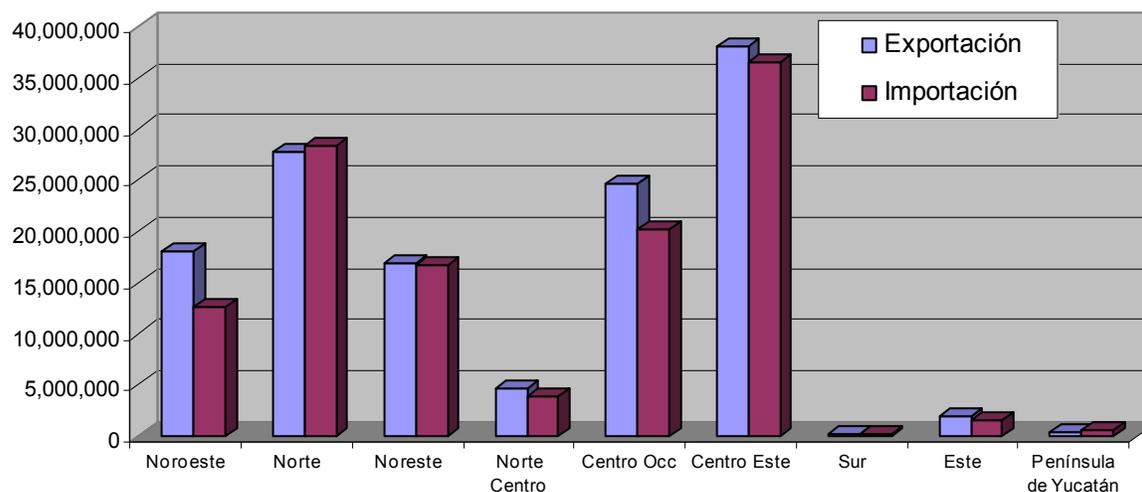
Cuadro 2.4 Participaciones federales por región 1998-2001
(millones de pesos)

Región	Total (miles de millones de pesos)				Porcentaje respecto al total			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Noroeste	10,397.7	12,439.7	16,022.9	17,767.2	9.15	8.84	8.99	9.04
Norte	7,776.5	9,776.7	12,016.3	14,315.4	6.84	6.95	6.74	7.28
Noreste	8,660	11,065.6	13,713	15,523.3	7.62	7.86	7.69	7.90
Centro-Norte	4,935.1	6,116.1	7,739.4	8,654.2	4.34	4.34	4.34	4.40
Centro-Occidente	16,480	20,580.2	26,322.6	28,772.3	14.5	14.63	14.77	14.65
Centro-Este	38,812.9	48,014.7	61,215.1	66,835.8	34.17	34.13	34.36	34.03
Sur	9,769.1	11,949.7	15,068.7	16,592	8.60	8.49	8.45	8.44
Este	12,566.7	15,540.5	19,289.6	21,004.6	11.06	11.04	10.82	10.69
Península de Yucatán	4,185.3	5,187.7	6,748.6	7,466.4	3.68	3.68	3.78	3.80
Total Nacional	113,578.3	140,670.9	178,136.2	196,391.2	100	100	100	100

Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, 2002, pp. 108-109

La desigualdad territorial se acentúa ante la falta de capacidades institucionales para atender los problemas que están deteriorando permanentemente las condiciones de vida de la población. Todavía es más marcado el patrón de inequidad en el proceso de desarrollo regional si comparamos los beneficios que han obtenido algunas regiones del país, derivado de la globalización económica, la cual ha generado fuertes incentivos para que en unas regiones se construya mayor infraestructura física, así como una red de servicios especializados para atender las actividades relacionadas con el comercio exterior. (Gráfica 2. 1)

Gráfica 2.1
México. Comercio Exterior por regiones, 2001
(miles de millones de dólares)



Fuente: Elaborado con base en: Banco Nacional de Comercio Exterior, *Costos industriales en México. Una guía para el inversionista extranjero*, edición 2003

En el caso de la región Centro-Este que es el principal territorio que ha podido vincularse exitosamente con el exterior, al igual que las regiones Noroeste, Norte, Noreste y Centro Occidente, la pregunta que habría que hacerse es cuál será el papel de las políticas públicas para insertar al mercado mundial a las regiones Sur, Este y Península de Yucatán. Se percibe claramente que ante “el doble fenómeno de la concentración regional del desarrollo y la centralización de las grandes decisiones estratégicas, los agentes locales seguirán desempeñando un papel menor, si no es que secundario o francamente nulo, en la determinación de las condiciones generales decisivas para impulsar el crecimiento económico.”¹³² De prevalecer la línea marcada por la actual administración de que el gobierno deber ser un facilitador para que el mercado y las fuerzas de la competitividad desplieguen las inversiones para impulsar aquellas regiones que no han sido incorporadas a los beneficios de la liberalización del comercio y, ante

¹³² Godínez, Victor M, “La economía de las regiones y el cambio estructural”, en Clavijo, Fernando (compilador) *Reformas económicas en México 1982-1999*, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 92, FCE, México, 2000, pp.371-372

la ausencia de una política regional propiamente dicha, seguirán profundizándose las fracturas territoriales junto con la pobreza y la desigualdad. En este sentido, la justificación para proponer una asignación territorial de los recursos públicos, es sumamente pertinente para el caso mexicano, ya que “es instrumento con el que cuenta el gobierno federal para lograr cohesión entre las partes de una federación. Es, además, un modo de proporcionar recursos a regiones que de manera autárquica difícilmente podrían financiar la provisión de ciertos bienes públicos que las hagan competitivas.”¹³³ Aunque la competitividad pueda venir después, si es necesario revitalizar los valores del federalismo, ya que la unidad de la nación está en primer lugar, pues depende en buena medida de la solidaridad, cooperación y subsidiaridad entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno.

2.4 ¿Una mayor democracia fortalece la descentralización fiscal?

Una de las situaciones más paradójicas que enfrentan las instituciones públicas en situaciones de fractura social se refiere a cómo conjugar los procesos de descentralización¹³⁴ de las estructuras de gobierno con el déficit de representación política y deterioro de la gobernabilidad presentes en América Latina, y particularmente en México. Pero el desafío más importante se refiere a las múltiples contradicciones que trae consigo desmontar las viejas estructuras y prácticas centralizadoras del poder que fueron vitales dentro del proceso de modernización económica ocurrida después de finalizada la Segunda Guerra Mundial y la crisis fiscal del Estado de bienestar observada en el mundo desarrollado a finales de los años setenta y en América Latina a comienzos de los años ochenta.

¹³³ Díaz Cayeros, Alberto, “Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE, Lecturas de El Trimestre Económico-Gobierno del Estado de Puebla, núm. 83, 1996, p.107

¹³⁴ La descentralización como parte de un proceso permanente de actuación de la administración pública “hace referencia a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por la unidades descentralizadas, en contraste con la desconcentración, que implica solamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa”. Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. III, núm, 11, enero-junio de 2002, p. 392.

Por principio de cuentas, el proceso de Reforma del Estado que inició hace 2 decenios se planteó entre muchos de sus objetivos, encauzar los procesos de descentralización como una forma de contrarrestar los efectos perniciosos ocasionados por no compartir las decisiones económicas que finalmente impactaban y determinaban el desempeño económico del país, refiriéndonos tanto a entidades federativas como municipios.

La centralización como se le ha llamado a todo lo referente a la concentración del poder que detentan las autoridades federales o centrales, tuvo que enfrentar el reclamo de diversas regiones del país, sobre todo las más vinculadas con la economía internacional, para que la descentralización fuera el método de entendimiento más importante a la hora de negociar y reclamar el papel protagónico de las entidades y municipalidades. La descentralización entendida como un mecanismo que posibilita la expansión local de la autonomía política mediante la transferencia de poderes y responsabilidades que extienden los distintos órganos que componen la rama ejecutiva del gobierno¹³⁵, aún no termina por dar forma a la naciente estructura institucional tomando en cuenta que las viejas estructuras aún se mantienen en pie.

La consolidación de regímenes democráticos no necesariamente en el largo plazo conduce a procesos de descentralización fiscal más sofisticados debido a que ambos procesos no necesariamente se empatan en tiempo y espacio. Sin duda, en el ambiente político de la época señalaba que a mayor democratización habría una mejor descentralización. A más de tres lustros de que las políticas de cambio estructural concebidas dentro del ya conocido “Consenso de Washington” se instrumentaran en la región, en países como México, la descentralización fiscal y la construcción de capacidades institucionales hacendarias en la esfera local, todavía no producen los resultados esperados: hacer financieramente autónomos a los órdenes de gobierno más importantes de la esfera pública y los que más cercanos están a la población.¹³⁶

¹³⁵ Heywood, Andrew, *op.cit.*, p.237

¹³⁶ La desconcentración y la descentralización ha sido una de las tantas recomendaciones de las instituciones económicas que impulsan el Consenso de Washington como el Fondo Monetario internacional. La razón de esta recomendación estriba en reducir o quitarle presión al gobierno central con la transferencia de funciones a las distintas regiones. Dicho en otras palabras, al descentralizar competencias y recursos, “se evitará que el centro [o sea el gobierno federal] sea blanco de toda imputación, y además, al aumentar la capacidad de decisión de las

La conformación de gobiernos divididos en los estados y municipios en la segunda mitad de los años noventa, no ha sido un incentivo crucial para la articulación de políticas de desarrollo regional y metropolitano, dado que la acción de los partidos que han llegado a los órdenes locales de poder está supeditada a los calendarios electorales, lo cual hace que la descentralización fiscal no encuentre terreno propicio para multiplicar sus ventajas en el ámbito municipal y estatal. Lo anterior se explica en parte por el arreglo político electoral que existe en los estados y a nivel federal. También se ha argumentado las implicaciones para los países en que los gobiernos nacionales y locales pertenezcan a distintos partidos políticos, pues esto puede ser un factor que posibilite constantemente pugnas por parte de los gobiernos locales “para tener un mayor control posible de los instrumentos, primordialmente de tipo fiscal.”¹³⁷ La formación del segundo gobierno dividido en México con motivo de las elecciones presidenciales de 2000, ha dado como resultado que autoridades locales se organicen para plantear sus demandas antes las instancias federales. La aparición de la Conago por parte de los gobernadores y la presencia de tres organizaciones de alcaldes de signo partidista distinto, cuyas reivindicaciones son precisamente conseguir mayores transferencias y potestades tributarias por parte del gobierno federal -y los roces y desencuentros que ello trajo al principio de la administración del presidente Vicente Fox- constatan lo complicado de tejer nuevos arreglos institucionales a partir de un proceso de aprendizaje y adaptación a la inédita conflictualidad política.

Pese a este panorama, aún sigue existiendo una idea básica en el análisis político-jurídico de que hay un vínculo indivisible entre federalismo y democracia, toda vez que el federalismo puede encerrar en su versión hacendaria un concepto que refuerce el constitucionalismo, ya que para muchos, es un modelo superior al Estado unitario, pues a diferencia de éste, en el Estado federal existen más centros de decisión política con autonomía. Así las cosas, el poder se encuentra

regiones, se implantarían formas de participación ciudadana sobre políticas públicas que, finalmente, coadyuvarían a la democratización (creando canales de generación de consensos) y la eficacia haciendo de la participación un criterio de selección y evaluación social de la labor pública”. Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La reforma del Estado en México. Una revisión crítica”, en Camou, Antonio, (compilador) *Los desafíos de la gobernabilidad*, p.251

¹³⁷ Díaz Cayeros, Alberto, *op.cit*, p. 108

descentralizado en múltiples órganos: municipios, entidades federativas y poder central, que en el esquema unitario no existen.¹³⁸

Bajo este tenor podría decirse que el avance hacia gobiernos electos democráticamente en América Latina durante los años ochenta y noventa del siglo XX no ha desembocado en estructuras institucionales capaces de fortalecer las capacidades de gobierno en el ámbito hacendario a nivel local, que permitan hacer frente a la debilidad fiscal de los gobiernos federales.

La noción central que giraba entorno a que la descentralización permitiría que una parte del financiamiento de los servicios públicos a nivel local podrían ser solventados con la obtención de recursos propios a fin de canalizarlos eficientemente a la construcción de infraestructura física y social y ampliar la cobertura de los servicios públicos básicos. Pero esto también encierra sus propias contradicciones y revela lo complejo del asunto, ya que la descentralización fiscal no es una respuesta que corrija todos los problemas de atención de demandas ciudadanas. A veces se olvida que “la eficiencia fiscal requiere políticas distributivas que ayuden a contrarrestar los llamados *beneficios fiscales netos* que son provocados por la diferencia en la capacidad tributaria que tiene cada jurisdicción. Ello implica que los contribuyentes que residen en una jurisdicción con una alta capacidad tributaria recibirán servicios de mayor calidad a un menor precio, lo que provoca una atracción de residentes de otros lugares.”¹³⁹ Este proceso se nos advierte, bien “podría deteriorar la calidad de los servicios ofrecidos, dada la movilidad de los residentes”, con lo cual se daría al traste con el esfuerzo descentralizador impulsado.

Se pensó por parte de las autoridades gubernamentales que la respuesta a estos problemas se encontraría en la modernización administrativa emprendida desde el gobierno federal y que paulatinamente iría filtrándose sus alcances y beneficios hacia los gobiernos estatales y

¹³⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, F, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p.193

¹³⁹ Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *op.cit.*, pp. 388-389.

municipales, toda vez que los propios procesos de urbanización, la ampliación de la cobertura de la educación básica y la participación política surgida de las mismas comunidades lograría presionar a los gobiernos locales para que fueran más eficientes para financiar con sus propios recursos la provisión de servicios básicos a amplios segmentos de la población, sobre todo a los más pobres y necesitados. La realidad nos confirma que no ha sido así y que estamos lejos de alcanzar las metas trazadas desde hace más de dos decenios.

Es obvio que si no hay una sólida construcción de las capacidades institucionales de gobierno, es impensable que lleguen a buen puerto los procesos de descentralización fiscal, aun cuando existan gobiernos electos democráticamente. No debe verse a la descentralización fiscal como un proceso que necesariamente genera sus propias soluciones, sino al contrario, ya que forma parte de un proceso inacabado, el cual da pauta a nuevos problemas y conflictos. Así las cosas, la gran promesa de la descentralización aún sigue sustentando sus posibilidades de éxito en los siguientes requisitos:

- Debe haber democracias a nivel local que funcionen de manera adecuada, con un nivel suficiente de participación política.
- Los gobiernos subnacionales tienen la capacidad institucional para hacerse cargo de las responsabilidades que les son asignadas.
- La división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobiernos deben estar claramente definidas
- Una parte importante de los gastos locales se financie con recursos propios
- Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a restricciones presupuestarias estrictas.¹⁴⁰

Otro elemento que también está complejizando la construcción de capacidades institucionales hacendarias en los gobiernos locales es que éstos siguen siendo simples ejecutores de las políticas de gasto definidas en desde el nivel central, lo cual limita la autonomía presupuestaria

¹⁴⁰ Hausmann, Ricardo y Ernesto Stein, “Políticas nacionales y financiamiento municipal”, en Huascar, Enguino y Frabrice Henry (editores), *La modernización de las finanzas públicas. Un paso esencial para la consolidación institucional*, BID, Antigua, Guatemala, 1998, p. 23

local. En este sentido, también es pertinente hablar de los beneficios y riesgos que entraña la descentralización fiscal dentro del macroproceso de construcción de capacidades institucionales de gobierno, ya que no hay soluciones contundentes ni conflictos que no puedan ser gobernados.

(Cuadro 2.5)

Cuadro 2.5
Beneficios y Riesgos de la descentralización fiscal

Beneficios de la descentralización fiscal	Riesgos de la descentralización
<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización permite una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de la población. • La descentralización puede promover la participación ciudadana. • La descentralización puede aumentar el grado de “accountability” o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización puede resultar en relaciones de clientelismo, captura del gobierno local por grupos de poder, y otras formas de corrupción. • La descentralización puede generar problemas si los gobiernos no tienen la escala suficiente para proveer los servicios públicos en forma eficiente. • La descentralización puede generar problemas si los gobiernos subnacionales no cuentan con una adecuada capacidad institucional. (asunto relacionado con la capacidad instalada de los gobiernos subnacionales)

Fuente: Elaborado con base en Hausmann, Ricardo y Ernesto Stein, “Políticas nacionales y financiamiento municipal”, en Huascar, Enguino y Frabrice Henry (editores), *La modernización de las finanzas públicas. Un paso esencial para la consolidación institucional*, BID, Antigua, Guatemala, 1998.

En el caso de México, la descentralización del gasto durante los años noventa ha implicado un constante flujo vía participaciones (recursos no condicionados) y aportaciones (recursos condicionados) para los gobiernos estatales y municipales. Formalmente, los estados y municipios ejercen actualmente un monto de gasto significativamente mayor que en los ochenta, sin embargo, el gasto no condicionado, que es en última instancia el que otorga mayor autonomía, no ha aumentado de manera similar. Esto obedece a las restricciones presupuestales del gobierno en su conjunto, las cuales se romperán a menos de que se lleve a cabo una reforma

fiscal que permita incrementar los ingresos del sector público.¹⁴¹ Aunque es fundamental acompañarla mediante el cambio del modelo económico actual.

La visión de los economistas del Banco Interamericano de Desarrollo de mediados de los años noventa no contemplaba la complejidad que representa la reforma de las instituciones económicas, dado que es un aspecto más de la reforma del Estado. Asimismo, tampoco se ha discutido ampliamente las ventajas y desventajas de la centralización y descentralización de las funciones económicas en los regímenes federales. (Cuadro 2.6) Y más aún es la cuestión insoslayable de que se tiene que discutir en la región latinoamericana una nueva agenda de reformas económicas que estén alejados de los caprichos y dogmas ideológicos del Consenso de Washington que se asume como el único modelo a seguir. Por su parte, el Banco Mundial subrayó la necesidad de que México profundizara el proceso de descentralización en los años noventa, pero un decenio después reconoce que la descentralización puede ser un factor de desestabilización para las finanzas públicas en todos los niveles y, para el marco macroeconómico del país. Según la institución, “la experiencia mundial indica que la descentralización no se debería realizar sin una estrategia general coherente y sin la adecuada infraestructura institucional en los niveles inferiores de gobierno.”¹⁴² Es decir, lo que se suponía era un camino incuestionable para propiciar un desarrollo más simétrico y homogéneo en las regiones que componen a países como México, puede ser una fuente potencial de inestabilidad y conflicto social.

¹⁴¹ Sobarzo, Horacio, “El federalismo en el contexto de la reforma fiscal”, *op.cit.*, pp.111-119

¹⁴² Giugale, Marcelo, et. al, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, p. 44

Cuadro 2.6
Funcionamiento de un sistema federal de gobierno

Nivel Federal	Nivel Local
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite garantizar la defensa nacional ▪ El gobierno central lleva a cabo las relaciones internacionales ▪ El gobierno central determina el rumbo de las políticas de estabilización ▪ Permite el libre flujo de bienes, servicios, mano de obra y capital al interior del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe mayor sensibilidad de las autoridades locales respecto a las demandas de los residentes de un estado o municipio. ▪ Ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de bienes y servicios públicos podrían ser tan diferenciados como las preferencias y gustos de los consumidores. ▪ Promueven una dinámica de competencia en la que se favorece la innovación en técnicas más eficientes de producción de bienes públicos. ▪ Puede relacionar los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los beneficiarios. ▪ Reduce los costos en la provisión de bienes y servicios públicos locales por concepto de menores gastos administrativos ▪ Favorece la responsabilidad fiscal en los niveles locales de gobierno, que se traduce en la capacidad de los gobiernos locales para obtener los ingresos que puedan cubrir su gasto público ▪ Las entidades se hacen responsables por el suministro de bienes y servicios de naturaleza local y estatal (salud, seguridad, educación, servicios sociales, comunicaciones y transporte) y compartir la responsabilidad de la distribución.

Fuente: Elaborado con base en Díaz Flores, Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. III, núm, 11, enero-junio de 2002, p.396

A lo largo de la década de los noventa se ha planteado una agenda de reforma de las finanzas públicas en los gobiernos estatales y municipales, la cual resume las viejas y nuevas expectativas que giran entorno a la construcción de capacidades institucionales hacendarias y al avance del proceso de descentralización fiscal que debe registrarse en América Latina, a fin de encarar con eficacia los retos sociales y del desarrollo económico. En efecto, actualmente se reconoce que hace falta avanzar a un mayor ritmo para consolidar estructuras y esquemas de relaciones intergubernamentales que fortalezcan a las haciendas públicas locales. Así las cosas,

- “ I) Es necesario desarrollar mecanismos de participación popular a nivel municipal, y asegurar que las democracias locales funcionen de manera adecuada.
- II) Se debe limitar claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando asignar responsabilidades compartidas.
- III) Los gobiernos locales deben acceder a fuentes de financiamiento que sean suficientes para atender las demandas por servicios públicos de la población, y que vayan creciendo a medida que crece la demanda por dichos servicios.
- IV) Es deseable que los gobiernos locales tengan acceso a bases tributarias que les permitan cubrir con sus recursos propios la mayor parte de sus necesidades de financiamiento.
- V) Se debe minimizar el grado de discrecionalidad en los sistemas de transferencias intergubernamentales.
- VI) Se debería privilegiar aquellos mecanismos de transferencia que generen incentivos para la provisión eficiente de servicios por parte de los gobiernos locales.
- VII) En general, es razonable que los gobiernos locales tengan acceso a los mercados de crédito para financiar inversión. Sin embargo, el gobierno central debería ejercer un estricto control sobre el endeudamiento de los gobiernos locales.
- VIII) Se debe promover en forma activa el fortalecimiento institucional de los municipios
- IX) El gobierno central debería proveer un marco jurídico-institucional que facilite el acceso de los gobiernos locales al crédito sin comprometer en el proceso los propios recursos del gobierno central
- X) Por sobre todas las cosas, el gobierno central deberá proveer un marco de estabilidad macroeconómica que permita un mejor desarrollo de las finanzas municipales.”¹⁴³

¹⁴³ *Ibid*, pp. 23-29

Al examinar cada uno de los elementos necesarios para el funcionamiento de estructuras institucionales eficaces en el terreno hacendario, es necesario hacer notar que la mayoría de ellos no se han podido cumplir o que están en proceso de construcción. Sin embargo, el proceso de reforma del federalismo está ligado a asuntos más complejos que tienen que ver con el tipo de modelo económico en marcha. En todo este diseño planteado habría que añadir que un rígido sistema de rendición de cuentas puede frenar los esfuerzos locales sobre todo en aquellas áreas en las que podría dotarse de mayor autonomía en la aplicación del gasto. La solución de esta ecuación implica cómo dar mayor flexibilidad al uso de los recursos que se requieren en situaciones urgentes evitando al mismo tiempo la corrupción o malos manejos.

2.5 Mejores prácticas hacendarias en los gobiernos locales

Mejorar el perfil de los funcionarios hacendarios municipales es sin duda una de las tareas más apremiantes que deben subsanarse en el mediano plazo en nuestro país, toda vez que la improvisación y la falta de personal calificado incide negativamente en el desempeño del ayuntamiento en su conjunto al tiempo que obstaculiza el cabal cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales para con la población.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a través del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) buscan la certificación de los funcionarios hacendarios municipales. La idea fundamental que subyace detrás de la certificación es que los municipios del país que cuenten con funcionarios fiscales certificados podrán acceder en un futuro a ventajas competitivas sobre aquellas alcaldías que decidan mantener tesoreros poco capacitados. Para ello, el INDETEC contempla proponer al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) que los municipios que decidan tener funcionarios fiscales certificados puedan acceder a créditos con tasas preferenciales. El INDETEC como parte integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal también esta

proponiendo que las empresas que se dedican a evaluar el riesgo de endeudamiento de los ayuntamientos tomen en cuenta como un punto a su favor, el tener tesoreros certificados.¹⁴⁴

La formación profesional de los tesoreros municipales ayudaría a tener mejores resultados en el fortalecimiento de las capacidades hacendarias, pero la asimetría en la preparación de los funcionarios municipales en esta área es sumamente contrastante en el país. Tan solo a mediados del 2003, el 54% de las haciendas municipales –alrededor de 1,226 municipios- son manejadas por tesoreros que cuentan con preparación universitaria y solamente en 70 municipios, los tesoreros municipales cuentan con estudios de posgrado lo que representa el 2.8% de las haciendas locales. Sin embargo, en el 44% restante de los municipios, las condiciones para posibilitar un mejor funcionamiento de las haciendas locales tienden a reducirse. En 347 municipios, los tesoreros que están al frente de la hacienda tienen estudios de primaria, en 313 tienen la secundaria concluida, en 248 se asume que tienen estudios de preparatoria, en 206 los funcionarios tienen alguna preparación como técnicos y solo en 6 municipios, los tesoreros no tienen preparación.¹⁴⁵ En cuanto al perfil de los funcionarios que ocupan puestos de tesoreros, más de la mitad provienen de actividades no relacionadas con asuntos de gobierno y finanzas municipales. (cuadro 2.7)

¹⁴⁴ “Certificarán a tesoreros”, *Reforma*, 1 de julio de 2003, Finanzas, sección B, primera plana

¹⁴⁵ *Ibidem*

Cuadro 2.7
Perfil profesional de los tesoreros municipales

Actividad laboral antes de ocupar el cargo de tesorero municipal			Herramientas que se deben reforzar en el personal de los municipios, según los alcaldes		
Tipo	Número de ayuntamientos	% del total	Tipo	Número de ayuntamientos	% del total
Gobierno	884	36	Financieras y contables	786	32
Independiente	562	23	Técnicas	759	31
Negocio propio	434	18	Legales y normativas	279	11
Empresa privada	382	16	Sistemas administrativos	255	10
Primer trabajo	119	5	Desarrollo regional	139	6
Cargo de partido	21	1	Desarrollo Urbano	80	3
Otras	27	1	Otras	131	5
Total	2,429	100	Total	2,429	100

Fuente: Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo, 2001

En el caso de los gobiernos de los estados, la instrumentación de medidas tendientes a mejorar las prácticas hacendarias asume diferentes visiones. Por una parte, BANOBRAS ha elaborado algunas recomendaciones con el propósito de que los gobiernos de las entidades mejoren su desempeño financiero. Una fuente de presión fiscal que se cierne sobre las finanzas estatales en el mediano y largo plazo son los pasivos contingentes de los sistemas de pensiones, lo cual hace impostergable buscar fuentes propias de financiamiento. Entre las principales medidas que ha propuesto BANOBRAS para mejorar el desempeño de las finanzas estatales destacan las siguientes:

- Aplicar todos los impuestos autorizados
- Llevar a cabo un programa general de austeridad
- Presupuestar de manera conservadora
- Usar un sistema electrónico que vincule ingresos, presupuesto, contabilidad y tesorería
- Establecer un marco legal que impulse la recaudación de ingresos fiscales
- Establecer y mantener una base de datos actualizada y transparente
- Crear incentivos para aumentar la recaudación
- Usar fondos del Programa de Fortalecimientos a las Entidades Federativas (PAFEF) solo para inversiones de capital.¹⁴⁶

En cambio en el Estado de México, el gobierno estatal considera que a través de un Convenio Marco de Coordinación Hacendaria con los gobiernos municipales se pueden fortalecer las finanzas públicas municipales, mediante mejores prácticas hacendarias que posibiliten recaudar más recursos y mejorar la eficiencia en la aplicación del gasto.¹⁴⁷ Asimismo, el Instituto Hacendario del Estado de México (IHEM) ha creado una *bolsa de trabajo* en donde los alcaldes puedan seleccionar a los servidores públicos que han trabajado en tesorerías municipales, afín de que no se desaproveche el personal que ya ha sido preparado y capacitado.¹⁴⁸

¹⁴⁶ “Pretenden mejorar prácticas estatales”, *El Universal*, 1 de agosto de 2003, Finanzas, sección B, primera plana

¹⁴⁷ Véase “Presentaron a Gil Díaz el plan de Coordinación Hacendaria Municipal”, *El Sol de Toluca*, 8 de agosto de 2003, primera plana y p. 4/A

¹⁴⁸ “Ofrece el Instituto Hacendario personal calificado para las tesorerías municipales”, *El Sol de Toluca*, 23 de abril de 2003, primera plana y p. 4/A

CAPITULO III

La experiencia internacional en el ámbito del fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los gobiernos locales

Los países industrializados que cuentan con una forma de gobierno federal o unitaria han podido fortalecer a los gobiernos locales en el rubro hacendario, a través de políticas económicas y modelos de desarrollo capaces de generar las fuentes internas de acumulación. La discusión que prevalece en algunos países con forma de gobierno centralizada radica en que las autoridades locales pertenecientes a comunidades ricas reclaman un trato fiscal más justo, pues buscan disminuir las transferencias que realizan a las autoridades centrales. De ahí que los gobiernos locales pertenecientes a países con régimen unitario sean los que mejor desempeño tienen respecto a sus contrapartes ubicadas en los regímenes federales. La lección para México es clara: debe reformar sus instituciones económicas para garantizar que los beneficios del crecimiento económico se traduzcan en mayores ingresos fiscales para los niveles de gobierno estatal y municipal, a fin de que las reformas al sistema federalista puedan hacer más eficientes la distribución de los recursos.

3.1 La fiscalidad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Los países industrializados han instrumentado políticas deliberadas de intervención –de forma implícita y explícita- a fin de impulsar y promover la competitividad de sus sectores industriales estratégicos o en decadencia. La crisis capitalista de los años 70, propició la necesidad de aplicar estrategias alternativas para enfrentar la recesión y el desempleo, mediante la canalización de recursos hacia la industria, los servicios y el comercio, así como a la innovación tecnológica. Sin embargo, el debate central ha girado entorno a cómo un gobierno puede intervenir en la forma más eficiente y menos perjudicial para el resto de la economía. Sin embargo, cada vez que los mercados pierden credibilidad como conductores eficientes de una economía, la intervención del Estado en la economía parece inevitable.

Los procesos de reforma del Estado en el mundo ocurridos en los años ochenta y noventa lejos de impulsar el adelgazamiento y el retiro de la actividad económica, impulsaron su fortalecimiento fiscal al menos en la mayoría de los países integrantes de la OCDE. La literatura disponible da cuenta de que el fortalecimiento fiscal de los países más desarrollados como Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Suecia, forma parte del proyecto económico integral de desarrollo económico de los Estados, ya que los países lejos de retirarse del financiamiento de las políticas industriales, comerciales, tecnológicas y regionales, los gobiernos han desplazado hacia estos sectores importantes recursos y subsidios en los últimos años.¹⁴⁹

En Alemania, por ejemplo, los ingresos fiscales pasaron del 32.6% en 1990 al 37.7% del PIB. Dinamarca y Suecia que son quizá los países con el mayor porcentaje de recursos fiscales recaudados, en el caso del primer país en un lapso de 35 años su recaudación que era del 29.9% del PIB en 1965, pasó al 50.6% en 1999. En el caso de Suecia, en 1980 si bien ya recaudaba el 47.1% del PIB, en 1999 sus ingresos representan el 52.1%. De igual manera Francia que en 1980 recaudaba el 40.6% del PIB, en 1999 los ingresos fiscales representaron el 46%. A pesar de que el Reino Unido y Japón hayan disminuido la participación de los ingresos fiscales en los últimos años, por ejemplo en el primer país vio descender sus ingresos de un 37.2% en 1998 a 36.6% en 1999 –en 1980 eran el 27%–, el segundo país debido a la recesión que padece desde 1990 es comprensible que sus ingresos hayan caído del 30.9% en ese año al 27.7% en 1999.

Fundamentalmente, los gobiernos de los países desarrollados concientes de la importancia que tiene el desarrollo científico y tecnológico como elemento generador de conocimiento y riqueza han tratado de actualizar su papel como promotor del desarrollo económico. Todavía es más importante resaltar que mientras en los países desarrollados que conforman la Unión

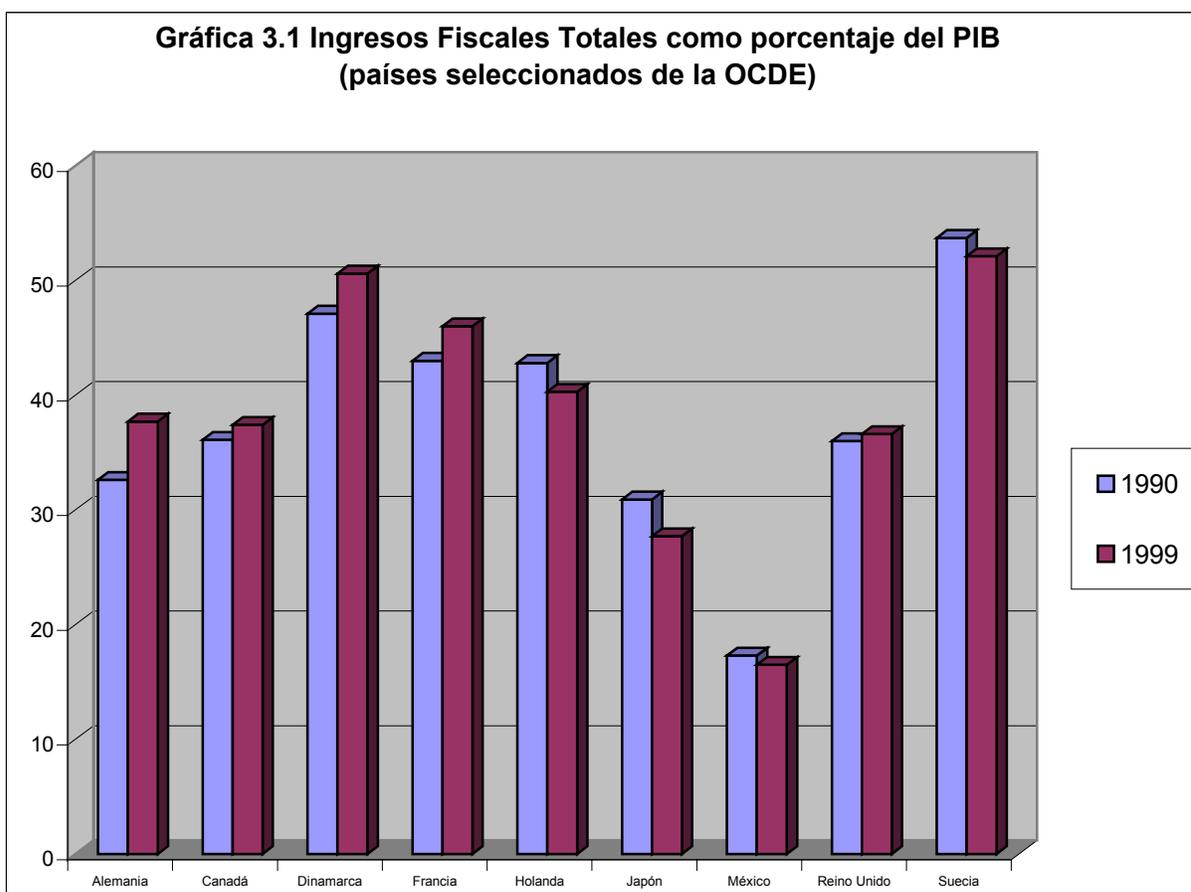
¹⁴⁹ Véase Malkin, Daniel, “La política industrial en los países de la OCDE”, en Fernando Clavijo y José I. Casar (compiladores) *La Industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Serie: Lecturas de El Trimestre Económico, FCE, núm. 80, México, 1994, t.1, pp. 193-256. En el caso de Estados Unidos, las políticas sectoriales se concentran en cinco rubros: políticas tecnológicas, energéticas, agrarias, de salud y la para la pequeña empresa. Galbraith, James, “Panorámica de las políticas sectoriales en Estados Unidos”, en Fernando Clavijo y José I. Casar (compiladores), *op.cit.*, pp.110-111

Europea en lugar de estar debatiendo la forma en cómo hacer más funcionales el sistema federal o unitario de cada país, el debate se está concentrando en el financiamiento al sistema de pensiones, el cual es uno de los principales retos que tienen los países para evitar la quiebra de los Estados en el futuro.

Por ejemplo en el caso de México, la crisis fiscal –junto con las políticas contraccionistas del crédito- representa una de las principales restricciones al financiamiento del desarrollo doméstico, por lo cual se antoja difícil que una economía que mantenga niveles de ingreso y gasto público bajísimos pueda contribuir a la instrumentación de políticas industriales, de desarrollo científico y tecnológico y de construcción de infraestructura. La situación para México tiende a complicarse aún más mientras no se haga una reforma fiscal que no afecte el bienestar de los más pobres, pero que al mismo tiempo cierre las brechas de evasión de impuestos que realizan los sectores de más altos ingresos.

La reforma fiscal debe considerar la transformación de las instancias hacendarias a fin de que sean más eficientes los procesos de cobro de impuestos de personas físicas y morales y la obtención de la documentación para darse de alta como contribuyente, entre otras muchas acciones. En 1980, los ingresos fiscales del gobierno eran del 16.0% del PIB, diez años después, la recaudación aumentó un punto porcentual, situándose en el 17%, pero en 1999 los ingresos totales representaron el 16.5% del Producto Interno Bruto.

El promedio de los ingresos públicos como porcentaje del PIB en los países de la OCDE ha venido creciendo en los últimos años. En 1980, estos ascendían al 34.6%, en 1990 ascendieron al 37.7% y en 1999 representaron el 40.7% del PIB. Estados Unidos que es la economía más importante del mundo, en 1980 sus ingresos fiscales representaron el 27.0% del producto, en 1990 disminuyeron levemente al 26.7, pero en 1998 habían aumentado al 28.9%. (Gráfica 3.1)



Fuente: OECD Papers, "Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey" en *Special Issue on tax policies of OECD countries*, Part. I. 2001, Doc. ECO/WKP/(2001) 29. tabla 2, p. 8

Los porcentajes de recaudación de los ingresos públicos por nivel de gobierno en los países que tienen distintas formas de organización política, muestran variaciones significativas que sugieren en muchos de los casos un mejor desempeño en los países que tienen un gobierno unitario respecto a los regímenes federalistas.

Normalmente, los países de corte federal están conformados por lo menos de tres ámbitos de gobierno (central, estatal y municipal) mientras que los gobiernos unitarios la distribución del poder parte de un solo poder, el cual cede o absorbe facultades y recursos a las autoridades locales (municipales).

En los países de la OCDE que tienen regímenes federales o unitarios, no necesariamente los gobiernos locales de los sistemas federalistas pueden ubicarse como los de mejor desempeño que sus contrapartes ubicadas en los regímenes unitarios. Sin embargo, como parte del saneamiento fiscal de los países que integran la OCDE, los ingresos por concepto de los fondos de pensión han cobrado especial relevancia en las últimas décadas.

En 2001, la OCDE estaba integrada por 8 países con régimen federal y 21 Estados mantienen un sistema unitario. A continuación se examina lo que ha pasado en países federales como Alemania o Canadá donde los ingresos fiscales de los gobiernos locales financian en su mayor parte del gasto. Por ejemplo, en Alemania en el periodo 1975-1998, el gobierno federal disminuyó los niveles de recaudación que pasaron de un 33.9% en 1975 a un 29.4% en 1998. En cambio, los gobiernos provinciales conocidos como Länder, su recaudación pasó del 22.6% al 22.0% en el mismo periodo. Sin embargo, los gobiernos locales si bien recaudaban el 9.1% en 1975 en 1998 solo obtienen el 8.0%. El caso canadiense es muy revelador en cuanto a la capacidad de recaudación de los gobiernos locales. En el mismo periodo, el gobierno federal obtenía del total de los ingresos fiscales el 47.6% en 1975, pero en 1998 había descendido su participación al 41.0%. Pero los gobiernos de las provincias vieron aumentados sus recursos ya que pasaron del 32.5% al 36.3%. Los ingresos de los gobiernos locales descendieron del 9,9% al 8.9% en el periodo de estudio. (Cuadro 3.1)

El caso de Estados Unidos manifiesta una clara diversificación de las fuentes de obtención de los recursos fiscales. Entre 1975-1998, el gobierno federal ha variado muy poco el nivel de recaudación total, el cual se sitúa en el 45%, mientras que los gobiernos estatales recaudan el 19% y los locales han visto descender su participación dos puntos porcentuales al pasar de 14.7 a 12%.

Cuadro 3.1
Recaudación de ingresos fiscales en subsectores del gobierno
(Como porcentaje del total de ingresos fiscales)

	Gobierno Federal			Gobierno Estatal			Gobierno Local			Fondos de Seguridad Social		
	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998
Países Federales												
Australia	80.1	81.4	78.4	15.7	14.9	18.0	4.2	3.7	3.5	-	-	-
Austria	51.7	48.9	52.7	10.6	13.1	9.3	12.4	10.7	10.2	25.3	27.2	27.8
Bélgica	64.3	62.6	36.7	-	-	23.3	4.8	5.1	4.9	30.9	32.2	35.1
Canadá	47.6	41.2	41.0	32.5	36.0	36.3	9.9	9.3	8.9	10.0	13.5	13.7
Alemania	33.9	31.9	29.4	22.6	22.2	22.0	9.1	9.0	8.0	34.4	36.9	40.6
México		87.7	82.0		0.4			0.6			11.3	18.0
Suiza	27.4	28.9	30.1	24.2	22.7	19.5	19.6	16.8	14.8	28.9	31.6	35.7
Estados Unidos	45.4	42.1	45.1	19.5	20.2	19.2	14.7	12.6	12.0	20.5	25.2	23.7
Promedio	50.1	53.1	49.4	17.9	16.2	18.5	10.7	8.5	7.8	21.4	22.2	24.3
Países Unitarios												
República Checa			43.9							11.9		44.1
Dinamarca	68.8	68.9	64.9				29.9	28.6	32.0	1.2	2.5	3.1
Finlandia	56.6	55.8	52.6				23.6	22.4	22.2	19.8	21.8	25.2
Francia	51.5	47.5	43.6				7.6	8.8	10.6	40.8	43.8	45.8
Grecia	67.1	63.1	68.8				3.4	1.3	1.1	29.5	35.6	30.1
Hungría			62.5						4.5			33.0
Islandia	81.3	81.4	77.1				18.7	18.6	22.9	-	-	-
Irlanda	79.1	83.8	86.8				7.5	2.3	2.0	13.4	13.9	11.2
Italia	53.2	62.7	58.8				0.9	2.3	11.7	45.9	34.9	29.5
Japón	45.4	43.7	36.2				25.6	26.0	25.4	29.0	30.3	38.4
Corea del Sur	89.0		71.4				10.1		17.6	0.9		11.1
Luxemburgo	64.3	67.0	68.1				6.6	6.6	6.3	29.1	26.4	25.6
Holanda	59.8	52.6	56.5				1.2	2.4	3.0	39.0	44.9	40.5
Nueva Zelanda	92.3	93.5	94.2				7.7	6.5	5.8	-	-	-
Noruega	50.6	59.7	59.4				22.4	17.7	18.3	27.0	22.7	22.2
Polonia			58.8						9.0			32.3
Portugal	65.4	70.6	67.0				0.0	3.5	6.1	34.6	25.9	26.9
España	48.2	47.8	48.0				4.3	11.2	17.0	47.5	41.0	35.0
Suecia	51.3	54.1	58.1				29.2	30.4	30.8	19.5	15.6	11.1
Turquia		75.5	69.1					10.2	16.6		14.3	14.3
Reino Unido	71.1	71.1	78.2				11.2	10.6	3.9	17.7	18.3	17.9
Promedio	64.4	64.6	63.0				12.3	12.3	13.3	23.2	23.1	23.7

Fuente: OECD Papers, "Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey" en *Special issue on tax policies of OECD countries*, Part. I. 2001, Doc. ECO/WKP/(2001) 29. tabla 4, p. 15

En el caso de países como Suiza, los gobiernos locales tienen una importante participación en la recaudación de ingresos, aunque han venido perdiendo terreno. Entre 1975-1998, los ingresos de los gobiernos estatales pasaron del 24.2% al 19.5% y los ingresos de los gobiernos locales disminuyeron 5 puntos porcentuales al quedar en 14.8%. El promedio de los ingresos de los gobiernos estatales y municipales de los países de corte federal que conforman la OCDE, en 1998 fue del 18.5% y 7.8%, respectivamente.

En los países unitarios con mayor bienestar social como Finlandia, Suecia, Dinamarca, seguidos por Francia y el Reino Unido, casi una cuarta parte de la recaudación recae en los gobiernos locales. Así tenemos que entre 1975-1998, en Dinamarca, el gobierno local aumentó la recaudación del 29.9% al 32.0%. En Suecia, el gobierno local registró un leve crecimiento de su participación en los ingresos totales, ya que pasaron del 29.2% al 30.8%. Finlandia, otro país escandinavo, el gobierno central ha disminuido su participación en la captación de ingresos permitiendo que los fondos de seguridad social vean incrementados sus recursos.

Los gobiernos locales de Francia han visto incrementados sus ingresos propios, ya que en 1975 éstos representaban el 7.6% y en 1998 ascendieron a 10.6%. El caso del Reino Unido, es quizá uno de los más interesantes, ya que el gobierno central ha aumentado su participación en la recaudación dejando con pocos recursos a los gobiernos locales. El promedio de los gobiernos locales de los países con régimen unitario en 1998 se situó en 13.3%.

Hablar del fortalecimiento del federalismo en México se ha convertido en la principal causa de lucha que llevan a cabo los principales actores políticos para conservar el poder. En términos políticos, México tiene un sistema de organización de corte federal, pero en términos fiscales aún no lo es plenamente. Y esto último en caso de no resolverse pronto, conlleva riesgos sumamente elevados. Las cifras respecto al porcentaje de recaudación por nivel de gobierno son preocupantes. El 82% de los ingresos federales son recaudados por el gobierno central; el resto le toca a los estados, aunque el 5% es gastado por los municipios. En países como Estados Unidos o Canadá, los socios de México dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el gobierno federal en 1998, recaudó el 45.1 y el 41% de los ingresos totales, respectivamente. Mientras que los gobiernos de los estados, en el caso del primer país obtuvieron el 19.2% y en el segundo el 36.3%, respectivamente. Asimismo, los gobiernos municipales recaudaron el 12 y el 8.9%.¹⁵⁰ En Brasil, por el contrario, el gobierno federal controla solo la mitad de los ingresos totales gubernamentales.

Como puede apreciarse la construcción de capacidades hacendarias a nivel estatal y municipal no es un proceso que esté desconectado de la crisis fiscal del Estado mexicano y de los cambios que ocurren en la economía internacional, así como de las presiones externas bajo las cuales está expuesto México por parte del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos a fin de que continúe con el actual modelo económico.

Sin embargo, es importante subrayar que uno de los muchos factores que posibilitan un desempeño eficiente de la hacienda pública en los niveles estatales y locales de gobierno son las políticas económicas que instrumentan las instituciones de cada país. (Véase cuadro 3.2) A este respecto, se ha señalado que la fortaleza financiera de los estados modernos también

¹⁵⁰ OECD Papers, "Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey" en *Special Issue on tax policies of OECD countries*, Part. I. 2001, Doc. ECO/WKP/(2001) 29. p. 15

depende de las finanzas públicas locales, ya que este segundo elemento es factor clave para la estabilidad y eficiencia del sistema financiero de un país.¹⁵¹

Los países industrializados de corte federalista como Estados Unidos y Alemania cuentan por instituciones económicas que operan a favor del crecimiento económico, lo cual juega un importante papel para no debilitar las finanzas públicas locales. Podría decirse que el funcionamiento de sus políticas fiscal y monetaria mantiene un fuerte componente keynesiano, toda vez que la Reserva Federal, para el caso de Estados Unidos y, el Banco Central Europeo, para el caso de los países de la Zona Euro como Alemania, disminuyen las tasas de interés para reanimar la demanda agregada. Incluso, tanto el Departamento del Tesoro de Estados Unidos al igual que sus contrapartes europeos, utilizan la política fiscal como instrumento para estimular la actividad económica mediante reducciones en los impuestos a las actividades económicas.

De igual manera, los países desarrollados que cuentan con un régimen unitario como Holanda, Japón, Suecia y Nueva Zelanda, el funcionamiento de la política monetaria no está ligado al déficit de las finanzas públicas, sino al fomento de la actividad económica y la estabilidad de los precios. Es decir, los fundamentos monetaristas no son los únicos que determinan el rumbo de la política monetaria y fiscal como ocurre en los países federalistas como México, en donde sus instituciones económicas instrumentan un modelo que contrae el mercado interno y debilita el crecimiento de los ingresos fiscales en todos los niveles de gobierno.

¹⁵¹ Ma, Jun, "Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Country Experiences", en Polackova, Hana y Allen Schick, (editors) *Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, DC, 2002, p. 393

Cuadro 3.2
Principales Características de los Modelos Económicos Modernos
en países seleccionados con régimen federal y unitario

<u>Países Federales</u>	Modelo de Desarrollo		Instituciones Económicas	
	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Política Monetaria	Política Fiscal
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> *flexibilidad en el mercado trabajo *bajos impuestos *feroz competencia *capitalismo corporativo, el cual presiona a los gerentes para maximizar ganancias 	<ul style="list-style-type: none"> *amplias desigualdades en el ingreso *bajos beneficios del sistema de seguridad social *baja calidad de servicios públicos como la educación primaria y secundaria *bajas tasas de ahorro *ganancias de corto plazo 	<p>La Reserva Federal (FED) tienen el mandato de bajar o reducir las tasas de interés de acuerdo al comportamiento general de la economía. Puede reducir las tasas de interés para estimular la demanda y generalmente realiza operaciones de mercado abierto comprando valores gubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> *El Departamento del Tesoro puede reducir las tasas impositivas en momentos de desaceleración económica. *Aumenta el gasto público en ciclos recesivos
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> *excelente educación y capacitación *la poca dispersión salarial cultiva la armonía social *estrechas relaciones entre empresas y bancos 	<ul style="list-style-type: none"> *poderosos sindicatos *altos impuestos *excesivos beneficios a los desempleados *amplias restricciones al mercado laboral y de productos que ha conducido a un persistente desempleo 	<p>*Como país integrante de la Zona Euro, el manejo de la política monetaria está encomendado al Banco Central Europeo, institución que debe velar por la estabilidad de los precios y el pleno empleo</p>	<p>*Como país integrante de la Zona Euro, los 12 países miembros tienen que cumplir con los criterios de convergencia económica que establece el Tratado de Maastricht</p>

Continuación

<u>Países Unitarios</u>	Modelo de Desarrollo		Instituciones Económicas	
	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Política Monetaria	Política Fiscal
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> *Se le considera el modelo a seguir en Europa *Los trabajadores han aceptado menos incrementos de pagos para crear más empleos. *Dinámico descenso del desempleo de 3.6% en el área de los 11 países de la zona euro, en donde es el 10.6%. *reglas sobre el tiempo parcial, los empleos temporales y las tasas impositivas del sistema de seguridad social, han sido relajadas 	<ul style="list-style-type: none"> *un tercio de los trabajadores tiene jornada incompleta, que es la más alta proporción en el mundo industrializado 	<ul style="list-style-type: none"> *Como país integrante de la Zona Euro, el manejo de la política monetaria está encomendado al Banco Central Europeo, institución que debe velar por la estabilidad de los precios y el pleno empleo 	<ul style="list-style-type: none"> *Como país integrante de la Zona Euro, los 12 países miembros tienen que cumplir con los criterios de convergencia económica que establece el Tratado de Maastricht
Japón	<ul style="list-style-type: none"> *Empleo de toda la vida estimulado por la lealtad y altos grados de habilidades *educación especializada de alta calidad *estrechas relaciones entre los bancos y las empresas *visión de largo plazo por parte de los gerentes 	<ul style="list-style-type: none"> Los altos niveles de ahorros canalizados al mercado inmobiliario y el insuficiente reciclaje de los excedentes financieros en los mercados internacionales son fuentes de la crisis de 1997-1998. 	<ul style="list-style-type: none"> *El Banco Central de Japón la tasa de interés depende del banco central y no de la posición de las finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> *El Ministerio de Finanzas puede reducir las tasas impositivas al consumo para reactivar la economía

Continuación

<u>Países Unitarios</u>	Modelo de Desarrollo		Instituciones Económicas	
	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Política Monetaria	Política Fiscal
Nueva Zelanda	*Reformas radicales en los 80 transformaron la economía rica más regulada y cerrada a una economía de libre mercado con las más bajas tasas impositivas, bajas barreras al comercio y amplias privatizaciones	*Gran incremento de la inequidad	*El Banco Central vela por la estabilidad de precios y el crecimiento económico	*La aplicación de políticas fiscales laxas se utiliza en momentos en que la economía experimenta un bajo crecimiento
Suecia	*mercados relativamente abiertos con un extensivo sistema de bienestar social *estrecha dispersión salarial *esquemas de empleo que presionan a los desempleados de regreso al trabajo	*incremento de la inflación y recesión agudizada por el incremento del déficit presupuestal *costosos esquemas de trabajo *altos impuestos personales que inhiben incentivos para el trabajo	*El Banco Central actúa en momentos de baja demanda, por lo que su actuación se orienta hacia la promoción del crecimiento al reducir tasas de interés	*El Ministerio Finanzas utiliza la política fiscal para incrementar la actividad económica y fortalecer los sistemas de seguridad social

Fuentes: "The good (and bad) model guide", *The Economist*, Abril 10 de 1999, p.68; López Villafañe, *Asia en Transición*, México, FCE, 1999; Parkin, Michael, *Macroeconomía*, Addison-Wesley Iberoamericana, 1997; www.ecb.int/

3. 2 La descentralización fiscal en los países de la OCDE

Los países que integran la OCDE han transitado a lo largo del siglo XX en la búsqueda del balance correcto entre las transferencias que destinan los gobiernos centrales a los ámbitos locales y los ingresos propios que los últimos obtienen. Las transferencias federales normalmente tienen la característica de que son compromisos ligados al sistema de organización política y fiscal; sin embargo, también existe consenso que la excesiva dependencia de las transferencias inevitablemente conduce a un amplio control fiscal sobre las decisiones locales. La experiencia constata una tendencia creciente en los países de la OCDE para reasignar las decisiones de gasto así como transferir responsabilidades a los gobiernos locales.

Las restricciones que han sido elementos determinantes en los procesos de descentralización fiscal aluden al incremento de las responsabilidades que por el lado del gasto. Asimismo, las restricciones están íntimamente relacionadas al grado de eficiencia de la administración tributaria y el proceso de elaboración de políticas para la recaudación de impuestos como la renta, el comercio, los ingresos de las corporaciones, explotación y uso de los recursos naturales así como los impuestos al valor agregado.

Debido a las dificultades asociadas con la reasignación de recursos, un mayor gasto en la descentralización ha traído como consecuencia un desequilibrio entre los ingresos propios y los gastos en los niveles de gobierno locales lo cual hace necesaria la puesta en marcha de transferencias intergubernamentales.¹⁵²

La existencia de una brecha fiscal¹⁵³ entre los diferentes niveles de gobierno, surgió de las desproporciones existentes entre los ingresos propios y las asignaciones de gasto, lo cual justificó la existencia de un sistema de transferencias y arreglos de empréstitos. Por tal motivo,

¹⁵² Ahmad, Ehtisham, (editor) “Intergovernmental Transfers –An Internacional Perspective” en *Financing Decentralized Expenditures*. p.1

¹⁵³ La brecha fiscal se refiere a las desiguales capacidades fiscales que existen entre los gobiernos locales y centrales para cubrir los gastos con los ingresos propios. Esto constituye una razón para el funcionamiento de

los gobiernos desean asegurar que los ciudadanos de diferentes regiones puedan acceder a diversos servicios, por lo cual es substancial fortalecer las haciendas locales.

Sin embargo, la brecha fiscal vertical entre los diferentes niveles de gobierno que existe tanto en países federales como unitarios que pertenecen a la OCDE, ha obligado que los gobiernos centrales de ambos grupos de países a tener una proporción de ingresos propios sobre los gastos propios mayor a la unidad, lo que supone un desequilibrio vertical a favor del centro. En general, los gobiernos locales enfrentan un desequilibrio financiero, el cual es financiado directamente por el gobierno central a través de las transferencias intergubernamentales o través de niveles intermedios de gobierno estatal o regional. (Cuadro 3.3)

Cuadro 3.3
Balance de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en países de la OCDE
(proporción de fuente de ingresos propios respecto a fuente de gastos propios)

Nivel de Gobierno									
	Central			Estatal/regional			Local/municipal		
	Saldo Total	Saldo Actual	Saldo capital	Saldo Total	Saldo Actual	Saldo capital	Saldo Total	Saldo Actual	Saldo capital
Países Federales									
Australia	1.45	1.48	18.56	0.53	0.59	-2.77	0.83	1.05	0.44
Canadá	1.05	1.08	5.33	0.88	0.93	-1.47	0.53	0.60	-3.57
Alemania	1.03	1.08	1.48	0.96	1.09	0.73	0.75	0.94	-0.08
España	1.05	1.18	2.22	0.28	0.40	-1.38	0.74	0.97	0.02
Estados Unidos	0.93	.93	-0.40	1.24	1.41	2.94	0.66	0.75	-2.05
Gobiernos Unitarios									
Austria	0.97	1.05	0.67	-	-	-	0.90	1.24	0.66
Dinamarca	1.54	1.61	10.50	-	-	-	0.57	0.59	-6.12
Francia	1.02	1.07	1.28	-	-	-	0.64	0.91	-0.18
Holanda	1.26	1.32	7.68	-	-	-	0.26	0.27	-4.59
Suecia	1.21	1.23	16.56	-	-	-	0.76	0.81	-2.43
Reino Unido	1.23	1.26	9.25	-	-	-	0.45	0.46	-3.16

Fuente: Ahmad, Ehtisham, (editor) "Intergovernmental Transfers –An Internacional Perspectiva" en *Financing Decentralized Expenditures. An Internacional Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing, United Kindom, 1997, p.3

sistemas de transferencias, por lo que puede haber desequilibrios fiscales verticales a favor del gobierno central. *Ibid*, p. 2

Los balances totales de los gobiernos locales de los países de la OCDE, señalan que la mitad de los ingresos locales cubren los gastos, por lo que esta tendencia señala el camino que debe seguir México en su proceso de descentralización fiscal. Respecto a los gobiernos estatales o regionales, es importante apreciar que en países como España o Australia, los ingresos que genera este nivel de gobierno son aún muy bajos en comparación con la proporción de estados regionales como ocurre en Alemania o Canadá, donde casi la proporción se acerca a la unidad, lo que supone una mayor tendencia a la equidad en los ingresos obtenidos por nivel de gobierno.

3.3 Los arreglos institucionales y el modelo de crecimiento económico como factores clave en el fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los países de la OCDE

Los modernos sistemas hacendarios que existen en los países de la OCDE han sido el resultado de la aplicación de medidas administrativas, fiscales y de descentralización que han ido aparejados al modelo de crecimiento económico y al grado de fortalecimiento de las instituciones económicas.

Dos condiciones que han estado detrás de los países industrializados en la conformación de sus sistemas fiscales de corte federalista. En primer lugar, ha sido condición necesaria que la economía este operando con eficiencia económica, esto es, que todas las ganancias obtenidas del intercambio son plenamente explotadas dados los recursos, la tecnología y las restricciones a las que se enfrenta la sociedad. En segundo lugar, los objetivos de las políticas de descentralización fiscal han consistido en asegurar la equidad dentro de la política económica, la cual ha consistido en “que “lo mejor” de las asignaciones eficientes sea elegido colectivamente con el objetivo de producir mayor bienestar social.”¹⁵⁴

¹⁵⁴ Shah, Anwar y Robin Boadway, “Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, p.25

Todo el debate está centrado en la necesaria intervención del gobierno para corregir las fallas del mercado. Sin embargo, se advierte que si existe falta de información o los derechos de propiedad están en juego, puede ser que los gobiernos no tengan ninguna ventaja particular respecto a las del sector privado. En toda esta argumentación, se ha señalado que la estructura de incentivos del sector público puede inducir tomas de decisiones ineficientes. Asimismo, podría sostenerse que la intervención gubernamental es de naturaleza redistributiva y esta motivada por el objetivo de equidad en lugar de consideraciones de eficiencia.

En el mundo desarrollado se ha llegado a un consenso de que las facultades tributarias deben asignarse de acuerdo a las capacidades de los gobiernos para llevarlas a cabo, así como atendiendo a la propia naturaleza de los impuestos que se pretenden administrar. Por ejemplo, “la eficiencia fiscal requiere que no existan barreras al movimiento de bienes, servicios, trabajo y capital introducidas por los gobiernos dentro de la federación, ya sea por medio de impuestos y subsidios, regulación por políticas de procuramiento preferencial o por la creación de los bienes y servicios públicos locales.”¹⁵⁵

Otros elementos que han jugado a favor de la descentralización en los países desarrollados ha sido la apuesta por una toma de decisiones en las esferas locales de gobierno. Los problemas que esto genera y que deben ser tomados en cuenta por los países que deseen llevar a cabo acciones descentralizadoras más abiertas, se refieren a que los gobiernos locales son capaces de suministrar diferentes beneficios fiscales netos (BFN) a sus residentes. Esto implica que por el lado de los impuestos, al haber jurisdicciones que tienen distintas capacidades fiscales, éstas en función de contar una mayor base fiscal puede proporcionar servicios públicos a tasas impositivas más bajas que otras jurisdicciones, toda vez que ello puede generar que existan diferencias de BFN entre cada una de ellas.¹⁵⁶

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 26

¹⁵⁶ *Ibid*, pp.27-28

CAPITULO IV

El sistema federal en México y la crisis financiera y hacendaria en los gobiernos estatales y municipales

El actual sistema federal mexicano se encuentra sometido a un intenso debate por parte de los principales actores que lo conforman. Para muchos gobernadores, alcaldes y legisladores, la mayoría de los problemas del país se irán resolviendo en la medida en que prosperen diversas reformas constitucionales que otorguen mayores facultades y responsabilidades hacendarias a los gobiernos locales, pero soslayando la necesidad de hacer modificaciones al actual modelo económico. La convocatoria para la realización de la Convención Nacional Hacendaria impulsada por la Conferencia Nacional de Gobernadores es un dato que revela el agotamiento del actual sistema fiscal federal y el debilitamiento estructural de las finanzas públicas. Los indicadores construidos para medir la autosuficiencia fiscal de los estados revelan que menos de una docena se encuentran en una situación financiera más o menos estable, mientras que el resto depende fundamentalmente de las transferencias federales para su operación. Los esfuerzos para transparentar y clarificar el destino del gasto, así como las estrategias que están impulsando los gobiernos municipales para captar mayores recursos locales, se suman a los nuevos problemas originados por el crecimiento de las zonas metropolitanas en nuestro país, lo cual demanda de estrategias de coordinación intermunicipal que necesariamente está vinculado con el fortalecimiento hacendario local.

4.1 El modelo de organización federal y la crisis del proyecto de reforma del Estado mexicano

La experiencia de los últimos 20 años a nivel internacional confirma que los países desarrollados que integran la OCDE cuentan con estructuras estatales fiscalmente fuertes, potenciadas por la capacidad productiva y el grado de conciencia social que existe en los ciudadanos con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias. La evidencia reciente da cuenta de que el fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales posibilita que éstos sean los generadores más importantes de los ingresos totales de cada país.

No obstante, los gobiernos locales en México han caminado en la dirección opuesta. Las razones son diversas, pero la mayoría de ellas coinciden en que el modelo económico neoliberal, la falta de capacidad instalada que padecen la mayor parte de los municipios y entidades federativas, la crisis fiscal por la que atraviesa nuevamente el Estado mexicano y el centralismo en su connotación de economía política, denominada presidencialismo económico,¹⁵⁷ han sido las principales restricciones que obstaculizan el fortalecimiento de las finanzas locales. La construcción de un nuevo marco fiscal federalista en México si bien requiere de una redistribución de competencias y facultades tributarias a los gobiernos locales, también obliga a replantear el modelo económico neoliberal y el papel de México en la globalización, ya que las transformaciones económicas más importantes que ocurren en los países industrializados tienen lugar en regiones, estados y municipios, dado que son en estos espacios territoriales donde se afianza la construcción de las soberanías financieras de los Estados modernos.

México tiene una forma de organización política de corte federal, la cual se caracteriza por tener componentes contradictorios que desincentivan y desarticulan cualquier tipo de acciones encaminadas a fortalecer las haciendas públicas en las entidades federativas y en los municipios. La debilidad fiscal del Estado y las limitadas facultades de los gobiernos estatales y municipales en materia tributaria son los factores que estarían detrás de la vulnerabilidad de las finanzas públicas y del fracaso del pacto fiscal federal. En cierto sentido, este funcionamiento señalaría que en la práctica el sistema federal mexicano se asemeja a la mecánica bajo la cual interactúan los regímenes unitarios.

¹⁵⁷ A este respecto se señala que “el presidencialismo económico nunca ha sido un absolutismo, como reza la propaganda de moda,” ya que es imposible equipararlo al tipo de “economía de comando” que surgió en las democracias populares de Europa del Este, en la Francia de la Quinta República que implantó el general De Gaulle a fines de los años cincuenta, o el Brasil de los militares de los años setenta. Los tres componentes básicos del mecanismo político-económico del presidencialismo económico son: i) la negociación política permanente dentro de la coalición gobernante, articulada por la sucesión presidencial; ii) la decisión histórica de los gobiernos revolucionarios de impulsar negocios privados, bajo formas varias, casi nunca excluyentes, de nacionalismo económico; iii) y, a todo lo largo de la historia posrevolucionaria, las restricciones provenientes de la relación externa y su administración siempre difícil de cara a Estados Unidos”. Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas, “Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo”, en *Comercio Exterior*, núm. 11, noviembre de 2000, p. 945

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a México como “una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interno; pero unidos en una Federación.” Aunque el texto constitucional consigne de esta manera la forma de organización política, no cabe la menor duda que es la unión de las entidades federativas y sus municipios los que dan vida y forma a la Federación. De acuerdo al artículo 49, el ejercicio del poder público para su ejercicio se divide en la rama Legislativa, Ejecutiva y Judicial del gobierno. El artículo 43 de la Constitución señala que México tiene 31 estados y un Distrito Federal. El artículo 116 establece que cada estado se organizará conforme a su propia constitución, la cual esta subordinada a la Constitución Federal. De igual forma el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este funcionamiento se duplica en las entidades federativas, pues de acuerdo, al artículo 115 cada estado adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio. La fracción I de este artículo solo contempla que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. En otras palabras, el municipio carece de órgano legislativo, pues el cabildo no puede crear leyes, ya que las disposiciones que regulan el funcionamiento del municipio son establecidas por los congresos locales. Es importante señalar que en todo caso el municipio solo cuenta con una rama ejecutiva de gobierno. Según la fracción II del artículo 115 cada municipio estará investido de personalidad jurídica. Sin embargo, el municipio tiene facultades fiscales restringidas, por ejemplo si se considera que no tiene posibilidad de captar los impuestos federales que generan las actividades económicas dentro de su territorio.

De acuerdo a la fracción IV del 115 Constitucional, sus facultades hacendarias, por el lado del ingreso, se remitirían al cobro de impuestos a la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios como el agua, así como las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de

valores unitarios de suelo y construcciones. Por el lado del gasto, la Fracción III establece que el gobierno municipal tiene como obligación encargarse de los siguientes servicios públicos: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública.

El arreglo institucional que da forma al sistema federal mexicano refuerza las inercias centralistas, debido a que el artículo 73 fracción VII otorga una competencia ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad “para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Bajo este mismo carácter se sitúa el artículo 73 fracción XXIX, el cual señala que el Congreso Federal tiene facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: (a) energía eléctrica; (b) producción y consumo de tabacos labrados; (c) gasolina y otros productos del petróleo; (d) cerillos y fósforos; (e) aguamiel; (f) explotación forestal, y (g) sobre producción y consumo de cerveza. Asimismo, bajo esta disposición constitucional, las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que ley secundaria determine. Respecto a esto último resulta fundamental subrayar que “las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales tienen su fundamento original en la constitución, como parte integral del pacto federal, y no como dádiva de la federación, sujeto a limitaciones administrativas o de otro tipo”.¹⁵⁸

La distribución de facultades hacendarias en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a las disposiciones constitucionales, se sustentaría en el artículo 124 Constitucional el cual establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los

¹⁵⁸ Tello Macías, Carlos, “Convención Nacional Hacendaria”, en *Economía Informa*, publicación mensual de la Facultad de Economía de la UNAM, febrero de 2004, núm. 323, p. 8

funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. (Cuadro 4.1) En este sentido convendría señalar que la Constitución Política estableció una distribución de las fuentes de ingreso para la federación, las entidades federativas y los municipios, en el contexto de un régimen político gobernado por un partido hegemónico, el cual tenía como propósito impulsar la modernización del país, a costa de desplazar a los gobiernos locales de las decisiones fundamentales, ya que todo se planeaba y ejecutaba desde la capital del país, por ser la sede del Poder Ejecutivo Federal. Incluso se ha planteado no sin una dosis de actualidad y polémica, pero susceptible de discutirse ampliamente que el “centralismo y el presidencialismo fueron históricamente necesarios y cumplieron la función de hacer de México un Estado nacional, culturalmente integrado y políticamente estable, y también un país más desarrollado. La reivindicación de la autonomía es políticamente correcta y constitucionalmente reconocida. Pero, a condición de que la autonomía no sea entendida de modo obsoleto como autarquía y autosuficiencia, tampoco se piense que la federación es confederación y corramos el riesgo de fragmentar la unidad y soberanía del Estado nacional.”¹⁵⁹

La alternancia de partido en la presidencia de la República en el año 2000, ha replanteado el esquema vigente de relaciones intergubernamentales, ya que la nueva dinámica política, ante el cambio de signo partidista en el gobierno federal ha despertado entre los gobiernos locales el deseo de asumir un papel más protagónico en cada región de México. De ahí la importancia que ha cobrado entre los gobernadores de la República la necesidad de hacer una distinción del ámbito de acción, ya sea por el lado del ingreso o del gasto, en función del nuevo arreglo fiscal que exigen para México, de ahí que se esté solicitando al gobierno federal que promueva ante el Congreso reformas a la Constitución. Sin embargo, las percepciones e intereses que tienen tanto el Poder Ejecutivo, los gobernadores y los legisladores sobre los aspectos concernientes al traspaso de ciertas facultades fiscales a los estados como la recaudación de impuestos, tributos y aprovechamientos no necesariamente son las mismas,¹⁶⁰ toda vez que el gobierno

¹⁵⁹ Aguilar, Luis, F, “Hacia un nuevo federalismo”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, p. 22

¹⁶⁰ En agosto 18 de 2003, la Secretaría de Gobernación presentó una “propuesta de adecuación constitucional” a los gobernadores de la República que contemplaba una iniciativa de reforma al artículo 124 Constitucional y cuyo punto de desacuerdo fue que ésta no contemplaba lo concerniente a la recaudación de los impuestos, tributos y aprovechamientos. La iniciativa fue redactada en los siguientes términos: “Artículo 124: Las facultades de la

central desea controlar la mayor parte de los ingresos tributarios y las entidades tener más facultades y al mismo tiempo ser más autónomas. La exigencia central de la CONAGO es lograr que a través de una reforma constitucional la federación les otorgue el mandato de administrar el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Federación y de las entidades federativas se sujetarán a las siguientes bases: I. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, salvo en el caso de las materias coincidentes, podrán ser ejercidas por los Estados y el Distrito Federal, tomando en cuenta su capacidad, determinada en base a lo dispuesto por la ley. Los Estados y el Distrito Federal pueden legislar siempre y cuando la Federación no ejerza su facultad, o hasta donde la ejerza tratándose de educación; cultura; salubridad general; seguridad pública; protección civil; protección al medio ambiente; deporte; asentamientos humanos y desarrollo humano; promoción y estímulo al desarrollo económico; turismo; y recursos forestales. En todo caso, la Federación legislará sobre aspectos generales para que las legislaturas locales puedan desarrollar los aspectos específicos en dichas materias. En tanto las legislaturas locales no regulen de modo específico estas materias, se aplicarán las normas federales correspondientes. Las facultades que se deriven de la legislación general sobre estas materias y correspondan a la Federación, podrán ser transferidas a las entidades federativas y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mediante convenios ratificados por las legislaturas de las entidades federativas. II. Las entidades federativas tendrán, por lo menos, facultades exclusivas en la regulación de las siguientes materias: a) Estado civil de las personas; b) Función notarial; c) registro público de la propiedad; d) Instituciones de asistencia privada; e) Titulación y autorización del ejercicio profesional; f) Transporte urbano y suburbano; g) Vivienda; h) Desarrollo regional; i) Ocupación y enajenación de terrenos baldíos; j) Atención a la Juventud; k) Servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y III) Las demás que establezca esta Constitución y las leyes federales.” Véase Aguirre Alberto, “La reforma que congeló la Conago”, Suplemento *Enfoque*, 21 de septiembre de 2003, núm. 500, p. 6

Cuadro. 4.1
Distribución de Facultades Fiscales
en los gobiernos federal, estatal y municipal en México

Gobierno Federal		Descentralización	
Ingresos	Gastos	Impuestos compartidos con los Estados	Gasto descentralizado a los Estados
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Impuesto sobre la renta ❖ Impuesto al Activo ❖ Impuesto al Valor Agregado ❖ Impuesto especial sobre producción y servicios ❖ Impuesto sobre automóviles nuevos ❖ Impuestos sobre rendimientos petroleros ❖ Impuestos al comercio exterior ❖ Derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Administración Pública Federal ❖ Servicio de la deuda interna y externa ❖ Defensa ❖ Servicio Postal ❖ Relaciones Internacionales ❖ Carreteras, aerolíneas y navegación ❖ Policía Federal Preventiva 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tenencia vehicular 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Educación (ramo 33) ❖ Salud (ramo 33) ❖ Oportunidades (ramo 33) ❖ Convenios Únicos de Desarrollo
Gobierno Estatal		Gobierno Municipal	
Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Impuesto sobre nóminas ❖ Impuesto sobre el uso del suelo ❖ Enajenación de bienes inmuebles ❖ Remuneraciones al trabajo personal ❖ Impuestos indirectos a la industria y el comercio ❖ Otros 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Administración estatal ❖ Salubridad y abastecimiento de agua ❖ Servicio de la deuda doméstica ❖ Salud y Seguridad Pública 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Impuesto Predial y traslado de dominio ❖ Impuestos indirectos sobre la agricultura, industria y comercio ❖ Derechos (registro civil, registro público de la propiedad, licencias, permisos y agua potable) ❖ Aprovechamientos (multas, recargos y sanciones) ❖ Otros 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Administración municipal ❖ Seguridad pública ❖ Transporte Local ❖ Tránsito Local ❖ Abastecimiento de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición final de residuos ❖ Confinamiento de basura ❖ Alumbrado público ❖ Parques, cementerios

Fuente: elaborado con base en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación; Leyes de Ingresos y presupuesto de egresos de los Estados; y presupuesto de Egresos de los municipios; INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001, 2003*

Los riesgos y oportunidades para colocar a la descentralización fiscal como el lubricante más prometedor del desarrollo de las haciendas públicas locales son verdaderamente complejos de asumir. En el caso de que la federación únicamente traspasara el cobro de derechos, productos y aprovechamientos a los gobiernos estatales, deberá hacerse en el marco de una reforma fiscal que le posibilite al gobierno federal recuperar parte de los ingresos otorgados a los estados, dado que éstos ingresos representan entre una tercera y cuarta parte de los ingresos federales si se toma en consideración el periodo 1996-2001. (Cuadro 4.2) En 1996, las tres fuentes de ingresos señaladas ascendieron a 166,581 millones de pesos, representando el 42.43% de los ingresos del gobierno federal. En 1997, sumaron 196,037 millones (38.53%); en 1998, 140,931 (25.85); en 1999, 152,643 (22.63%); en 2000, 286,539.9 (33%); en 2001, 284,217 (30.26%) y en 2002, 261,040 (26.38%).

Cuadro 4.2
Carga fiscal del gobierno federal 1996-2002
(millones de pesos)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos del gobierno federal	392,566	508,743	545,743	674,378	868,267	939,114	989,353
-Impuestos	226,006	312,617	404,225	521,682	581,703	654,870	728,283
-Derechos	113,299	131,589	105,004	106,373	210,955	203,751	159,097
-Productos	7,147	8,442	12,013	7,854	7,261	6,620	5,237
-Aprovechamientos	46,107	56,004	23,913	38,416	68,323	73,845	96,706
-Contribuciones de mejoras	5.8	29.5	19	22.3	24.4	26.7	28.9

Fuente: INEGI, *El Ingreso y el gasto público en México, 2002*, p.70; INEGI, *El Ingreso y el gasto público en México, 2003*, p.70

Estos recursos son sumamente importantes para el balance financiero del gobierno federal, ya que el pago de la deuda interna y externa y demás requerimientos del sector público, plantean necesariamente nuevas fuentes de recursos. También hay que resaltar que en momentos de enorme fragilidad financiera, entrar de lleno a modificar el sistema vigente en sus aspectos esenciales no resulta atractivo por la incertidumbre de los resultados que podría generar para los tres órdenes de gobierno.¹⁶¹

¹⁶¹ Tello Macías, Carlos, "Convención Nacional Hacendaria", *op.cit.*, p. 13

Aunque la distribución de facultades hacendarias que rige en México otorga un cúmulo importante de facultades y responsabilidades tanto por el lado del ingreso y gasto al gobierno federal, según lo que establecen las disposiciones constitucionales y leyes secundarias, resulta indispensable que en el proceso de descentralización se fortalezcan las capacidades institucionales de los gobiernos locales para absorberlas en condiciones más ventajosas y evitar que ello se traduzca en un debilitamiento de la posición financiera del gobierno federal, toda vez la enorme carga de pasivos que acumula en estos momentos. La distribución de competencias beneficia al gobierno federal en cuanto al monto de recursos que éste obtiene anualmente. Es lógico suponer que el gobierno federal no va renunciar a las fuentes de ingresos de mayor rendimiento tributario, aún cuando pudieran hacerse modificaciones al esquema de asignación de participaciones, cuyos recursos se concentran en un Fondo General de Participaciones. Sin embargo, los gobiernos estatales y municipales al exigir mayores participaciones pueden obtener algunas concesiones como es el cobro de un algún porcentaje de algún impuesto indirecto, como el Impuesto al Valor Agregado.

En el modelo federalista el accionar del Congreso Federal es fundamental para el funcionamiento de la Administración Pública Federal en función de los efectos colaterales que ejerce sobre los demás órdenes de gobierno, dado que tiene el poder, según el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, para establecer las bases bajo las cuales el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. El cobro de impuestos en las aduanas, puertos y aeropuertos, las relaciones exteriores, la defensa nacional, están bajo la jurisdicción exclusiva del Poder Ejecutivo mientras que otras actividades se llevan a cabo en cooperación con los gobiernos estatales y municipales. Esto último incluye educación, servicios para el cuidado de la salud y otros servicios públicos como el transporte y administración.

Debido a que la Constitución de 1917 no contempló hacer una especificación entorno a las facultades hacendarias que debieron haber tenido la federación, estados y municipios, los gobiernos posrevolucionarios buscaron establecer un marco institucional tendiente a asignar más competencias fiscales a los estados. Para subsanar estos vacíos, se celebraron tres

convenciones fiscales a fin de hacer frente a la anarquía fiscal que vivía el país en los primeros decenios del siglo XX. La primera Convención Fiscal de 1925, según lo expresado por el Secretario de Hacienda de ese entonces, Alberto J. Pani tenía entre sus objetivos enterrar el sistema fiscal porfiriano, el cual todavía sobrevivía a través de anticuados, incosteables o incompatibles impuestos, ya que el peso de la recaudación, se componía casi exclusivamente en impuestos indirectos, los cuales, decía, pesaban más sobre los pobres que sobre los ricos. Y por último, la convención fiscal era necesaria debido a la carencia de preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios.¹⁶² Si bien el sistema fiscal imperante antes de 1925 se encontraba en una situación cercana a la anarquía, el nuevo sistema hacendario permitiría un mayor control de los ingresos al gobierno central, debido a que el anterior ante la falta de coordinación institucional fue responsable de otorgar una mayor autonomía a los estados. El resultado de esta convención fue la introducción del impuesto sobre la renta.¹⁶³

La segunda Convención realizada en 1933 de nuevo buscaba estudiar el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales, formar las bases de unificación en los sistemas locales sobre tributación y la coordinación de los mismos con el sistema federal, y analizar los medios adecuados para las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para su ejecución. Sin embargo, ninguna conclusión fue incorporada al derecho positivo. La tercera convención de 1947, tuvo algunos avances en materia de federalismo fiscal, ya que estableció un sistema de coordinación entre la Federación y los estados¹⁶⁴ cuyo principal resultado fue haber originado la Ley sobre Ingresos Mercantiles de 1953.¹⁶⁵ Sin embargo, la inercia centralizadora continuó debido a la falta de contrapesos políticos al Poder Ejecutivo, al

¹⁶² Véase Iturriaga de la Fuente, José, *La Revolución Hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles*, SEP, Colección Foro 2000, México, 1976, p. 73

¹⁶³ Véase Foster, John, W.F., *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*, FCE, México, 1993, p. 256

¹⁶⁴ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, pp. 359-361

¹⁶⁵ Dicha ley estableció “un sistema de coordinación entre la federación y los estados en el campo de la imposición a las ventas, la cual concedía a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho de establecer una cuota adicional a la federal como finalmente quedó: 1.2% estatal y 1.8% federal”. Véase Tello Macías, Carlos, “Convención Nacional Hacendaria”, *op.cit.*, p.10

tiempo que habilitó un presidencialismo denominado de dirigismo “suave” que desplegó un formato político autoritario y un intervencionismo directo en la producción y las finanzas.¹⁶⁶ En ese contexto puede explicarse las razones por las cuales la construcción de capacidades hacendarias de los gobiernos municipales y estatales paso a segundo plano durante el proceso de modernización económica de México a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Uno de los mecanismos que sustituyó la celebración de las convenciones nacionales fiscales fueron las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se sostuvieron en el decenio de los setenta, las cuales tomarían otra denominación a partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. Estas reuniones tendrían como objetivos: a) el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales; b) la armonización de los sistemas fiscales federal y estatales; c) la cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal; d) llevar a cabo ajustes en la fórmula de distribución de los diversos fondos de participaciones. Los resultados que arrojaron estas reuniones, por un lado fue la institucionalización de los convenios de coordinación fiscal y, por el otro, la creación en 1973 del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de Estados y Municipios (Indetec)¹⁶⁷. El Instituto formaría parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que fue establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. En resumen,

“con la Ley de Coordinación Fiscal y la posterior firma de convenios de adhesión entre la federación y las entidades federativas se celebró, en la práctica, una Cuarta Convención Nacional Fiscal. Al aceptar el mecanismo de participaciones y coordinación fiscal las entidades federativas aceptaron cuatro cosas importantes y trascendentales: a) renunciar a ejercer sus facultades en materia tributaria y, a cambio de ello, recibir un porcentaje de la recaudación tributaria federal; b) las modificaciones a las diversas leyes tributarias son responsabilidad de la federación. Las entidades solo pueden actuar sobre el particular por conducto de sus legisladores federales en el Congreso de la Unión; c) en materia de gasto público, el grueso lo llevará a la práctica la federación y, d) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público las entidades federativas correrán en muy buena medida la suerte que corre la federación”.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas, *op.cit.*, p. 945

¹⁶⁷ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit.*, pp.131-132

¹⁶⁸ Tello Macías, Carlos, *op.cit.*, p.11

La entrada en vigor de esta ley en 1980, hizo más evidentes las paradojas del federalismo hacendario debido a que retroalimentó un proceso de descentralización con epicentro en la capital del país, por un lado, y una andanada de reclamos legítimos que realizan las autoridades locales al gobierno federal para obtener un trato fiscal acorde a las necesidades de cada región o localidad, por el otro. Esto ha propiciado una tensión permanente entre la descentralización como proceso conducido por las autoridades federales y la asignación de potestades y responsabilidades exigidas por los estados y municipios. El resultado histórico de esta ley ha sido un modelo fiscal centralista que ya no responde a las necesidades y sentimientos de las regiones, así como a la dinámica e integración política en los estados y municipios.

El debate en torno a la necesidad de que los gobiernos locales inicien el fortalecimiento de sus haciendas públicas comenzó a tomar mayor auge a finales de los ochenta del siglo XX con la puesta en marcha de los procesos de descentralización de la vida nacional, la alternancia política en los estados y municipios y el cambio de modelo de desarrollo. Dentro de los cambios políticos más importantes se encuentra la reforma constitucional del artículo 115 Constitucional de 1983, ya que en materia de la hacienda pública municipal incorporó los siguientes aspectos para su funcionamiento:

- Se le atribuyó al municipio la exclusividad impositiva en el cobro del impuesto predial;
- Se elevó a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales.
- El destino del gasto público está garantizado y depositado a la exclusividad de los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.
- Los ayuntamientos pueden adecuar sus ingresos previstos, para que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan y garanticen una honrada gestión administrativa municipal a través de la aprobación de su Ley de Ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su Cuenta Pública Anual.
- Se fijó un ámbito de competencia mínimo del municipio con relación a los servicios públicos que estarían a cargo del mismo y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias como protección ecológica y la regulación de tenencia de la tierra y del crecimiento urbano.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, p. 360

Aunque la reforma del Estado instrumentada con mayor celeridad a principios de los noventa, se encaminó sobre todo a la desincorporación de entidades del sector público, lo cual daría como resultado la generación de superávit fiscales entre 1991-1994, soslayó la necesidad de contar con los instrumentos y programas destinados a fortalecer las haciendas locales, debido a que dentro del programa de ajuste, el gobierno federal concentró más recursos para tener un mayor control político y hasta clientelar de la descentralización de los recursos para educación y salud. En otras palabras se estrechó aún más la dependencia de las haciendas locales respecto de la federación.

La crisis de pagos de 1994-1995 tomó por sorpresa a las finanzas de los gobiernos estatales y municipales que habían contratado créditos a la banca comercial, lo que ante el aumento de las tasas de interés, se hizo evidente la falta de recursos para hacer frente a las obligaciones derivadas del aumento de la deuda pública de los estados. A partir de ahí han sido más recurrentes los señalamientos respecto a replantear el federalismo mexicano, toda vez que ha quedado corroborado que las haciendas de las entidades federativas y municipios deben fortalecerse a fin de que no se vean afectados sus ingresos como resultado del debilitamiento de las finanzas públicas federales en momentos de recesión y contracción económicas. No hay que soslayar que “durante la fase recesiva del ciclo económico, cuando se utilizan preponderantemente las participaciones, el círculo vicioso es el siguiente: con la recesión la producción baja, la captación de impuestos federales disminuye y por lo tanto el gobierno federal reduce las asignaciones a los estados. Esta situación se presenta precisamente cuando se incrementa la demanda de ciertos servicios. El resultado puede ser el aumento del endeudamiento estatal.”¹⁷⁰

En algún sentido esta situación ya ha comenzado a presentarse en diversos estados del país, sobre todo entre 2001-2002, periodo en el cual la economía ha registrado un lento crecimiento económico acumulado de 0.29%. Por ejemplo han sido los casos de diversos municipios de Nuevo León y gobiernos como el del Estado de México, donde los niveles crecientes de endeudamiento pueden representar serios problemas en el mediano plazo, ya que su

¹⁷⁰ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit.*, p. 159

refinanciamiento requerirá emitir bonos de deuda, lo cual puede acarrear dificultades si no se cuentan con las fuentes de recursos suficientes propias para cubrir las obligaciones contraídas.¹⁷¹

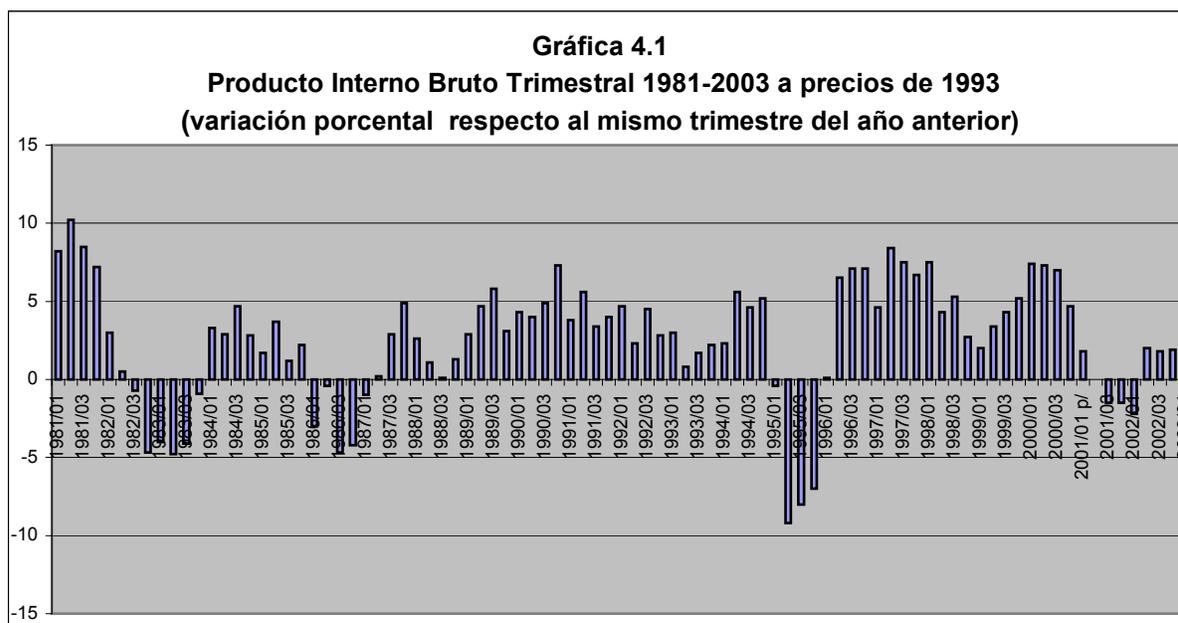
El contexto económico de recesión entre el cuarto trimestre de 2000 y el primero de 2003 ha dado poco margen de maniobra a los gobiernos estatales y municipales para que estos puedan incrementar sus ingresos propios, toda vez que la contracción económica (gráfica 4.1) al reducir la utilidad de las empresas y los ingresos de las familias, la recaudación sufre mermas significativas. En un contexto de crecimiento económico cero¹⁷², las finanzas estatales enfrentan el enorme desafío de generar sus propios recursos mediante un nuevo acuerdo federalista. La aplicación de políticas fiscales austeras y monetarias restrictivas durante 1983-2003 ha dado como resultado que la economía mexicana no haya rebasado los niveles de actividad económica que se registraron en el segundo trimestre de 1981 cuando la economía creció 10.2% respecto al segundo trimestre de 1980.

En algunos casos se ha subrayado que la debilidad hacendaria local no solamente se explica por subordinación de las entidades federativas y municipios respecto al gobierno central y el ciclo económico recesivo. Una hipótesis señala que entre 1980-1996 la dependencia de las finanzas locales respecto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vía las participaciones federales, se ha debido al descuido que tuvieron las entidades federativas en la recaudación local, ya que ha habido años en los cuales la economía nacional ha crecido y los ingresos propios han caído. Por ejemplo, en 1988 la economía creció 1.04% y la recaudación de

¹⁷¹ La deuda pública del Estado de México en el periodo 2000-2003, pasó de 23 mil 341 millones a 31 mil 546 millones de pesos, es decir se incrementó en 35%. Véase www.shcp.gob.mx/eofp/ces/eo_m121.html. En los casos de los municipios neoloneses como Monterrey, San Pedro, Santa Catarina y Guadalupe, el monto de sus deudas públicas en 2000 era de 286 millones de pesos, mientras que para 2003 superaban los 618 millones de pesos, es decir, la deuda en estos municipios creció en 116%. Monterrey pasó de 145 millones a 340; San Pedro de 78 a 160; Santa Catarina de 10 a 21 y Guadalupe de 53 a 97 millones, respectivamente. Véase “Heredan deuda duplicada alcaldes de Nuevo León”, *Reforma*, 2 de noviembre de 2003, p. 33A

¹⁷² El nulo crecimiento económico en el periodo 2001-2003 comienza a avivar los nada agradables recuerdos de la denominada década pérdida de los años ochenta, en donde nuestro país entre 1982-1988 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue de cero por ciento. En caso de que la economía mexicana crezca alrededor de 1.8% en el 2003 como la han venido anunciando las corredurías, la tasa media de crecimiento entre 2001-2003 se situaría en 0.5%. De igual manera, algunos expertos han señalado que el PIB per cápita mostrará un descenso del -0.28% durante la primera parte del sexenio foxista. Véase Calva, José Luis, “Trienio perdido para el desarrollo económico”, *El Universal*, 4 de julio de 2003, p. A42

ingresos locales disminuyó 20%; en 1990, el PIB creció 4.44% pero los ingresos de los estados disminuyeron 20.18%, o en 1996 el país al crecer al 5.2% se registro una caída de casi 5% en los ingresos locales.¹⁷³



Nota: Se ha presentado la evolución del PIB en términos trimestrales para mostrar que la economía mexicana entre 1982-2003 no ha podido registrar tasas de crecimiento superiores al 10% en un trimestre respecto a la observada en el segundo trimestre de 1981

Fuente: <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>

Las transferencias federales que año con año el gobierno federal destina a los gobiernos locales mediante diversos fondos y partidas presupuestales no mostraron una recuperación como porcentaje del PIB entre 1995-1999. Una investigación señala que entre 1990-1999 si bien se registró un aumento del 28% del gasto programable federal en términos reales, esto no significó un mayor porcentaje respecto al PIB, sino una disminución del 15.9 al 15%. Esto se tradujo en que las participaciones que entrega la federación a estados y municipios no hayan llegado a superar el 3% del PIB a pesar de que éstas crecieron en el mismo periodo un 43% en términos reales. Además se subraya que las crisis económicas tienen efectos negativos respecto

¹⁷³ Saucedo Sánchez, José Alberto, “El manejo de las Finanzas Públicas en México ¿Hacia un Desarrollo Regional?”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, agosto de 1999, núm, 63, p.156

al monto de las participaciones a estados y municipios, pues de 1994 a 1995 se redujeron 14%.¹⁷⁴ (Véase cuadro 4.3)

Por ende, la crisis de pagos de 1994-1995, la disminución de los recursos fiscales ocurrida en 1998 por la crisis financiera internacional y el lento crecimiento económico de los primeros años del siglo XXI han sido uno de los principales factores que han puesto en duda las bondades y beneficios del proceso de reforma del Estado de los años noventa, ya que la principal apuesta del modelo económico que era destinar mayores recursos al desarrollo social liberando recursos a través de la privatización, desregulación financiera y apertura al comercio y la inversión extranjera, no ha posibilitado que el Estado mexicano se encargue con éxito de esta tarea, toda vez de que es un Estado fiscalmente débil.

Esta situación de vulnerabilidad de las finanzas federales no deja de repercutir en las entidades federativas y municipios, ya que año con año, las autoridades de estos dos órdenes de gobierno tienen que presionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que los recursos por concepto de las participaciones (Ramo 28), aportaciones (Ramo 33) y Programa de Apoyo para el Fortalecimiento a las Entidades de la Federativas (PAFEF) no sufran reducciones en los montos ocasionados por recortes al presupuesto de la federación.

Una de las discusiones suscitadas por la intención del Ejecutivo Federal de desaparecer el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2003, fue en el sentido de que ello no correspondía con el discurso federalista de la presente Administración por lo que la actuación de los gobernadores de los Estados de la República fue fundamental para presionar tanto a los legisladores federales como al Ejecutivo de no retirar esos recursos tan necesarios para completar los requerimientos de gasto e inversión.

¹⁷⁴ Pérez Morales, Constantino, “Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México, 1990-1999. Los retos del federalismo fiscal”, en *Momento Económico*, Revista trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Marzo-Abril de 2002, núm.120, p. 46

Cuadro 4.3 Gasto neto devengado del sector público presupuestal, 1990-1999

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Miles de millones de pesos 1993										
GASTO NETO DEVENGADO	319.4	282.2	279.1	279.9	300.4	283.0	298.6	324.4	310.6	333.6
Gasto Primario/1	214.9	221.4	231.8	244.6	268.3	227.1	242.6	270.6	269.5	279.9
Gasto programable	182.0	187.5	195.4	207.0	230.0	194.2	206.3	229.5	226.6	233.7
Gobierno Federal/2	73.1	84.8	93.4	104.8	123.9	101.8	106.6	120.8	124.6	131.2
Org y Emp.de Cont Pres. Directo	108.9	102.7	102.0	102.2	106.1	92.4	99.7	108.7	102.0	102.5
Gasto Programable por función										
Funciones de Gestión Gubernamental	14.5	18.0	17.8	20.2	25.5	24.6	27.2	31.0	24.3	27.9
Funciones de Desarrollo Social	69.0	84.0	96.5	107.0	118.6	103.7	107.1	118.2	131.1	142.4
Funciones Productivas	98.5	85.5	81.1	79.7	85.9	65.9	72.0	80.2	71.2	63.4
Gasto no programable	137.4	94.7	83.6	73.0	70.4	88.8	92.3	94.9	84.0	100.0
Part. a Ent. Fed., Mun. y otros	32.2	33.6	36.3	37.6	38.3	32.8	36.2	41.1	42.9	46.2
Estímulos Fiscales/3	0.6	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses, Comisiones y Gastos 4/	104.5	60.8	47.3	35.3	32.0	45.9	45.6	36.5	37.3	46.0
Gobierno Federal	93.3	54.7	42.5	30.9	26.7	36.2	37.3	29.6	31.4	39.6
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	11.2	6.1	4.8	4.5	5.4	9.7	8.3	6.9	5.9	6.4
ADE						10.0				
Programa de Apoyo Financiero 5/							10.5	17.3	3.8	7.8
Porcentajes respecto al PIB										
GASTO NETO DEVENGADO	28.0	23.7	22.6	22.3	22.9	23.0	23.1	23.5	21.4	22.2
Gasto Primario/1	18.8	18.6	18.8	19.5	20.4	18.5	18.7	19.6	18.6	18.6
Gasto programable	15.9	15.8	15.9	16.5	17.5	15.8	15.9	16.6	15.6	15.5
Gobierno Federal/2	6.4	7.1	7.6	8.3	9.4	8.3	8.2	8.7	8.6	8.7
Org y Emp.de cont Pres. Directo	9.5	8.6	8.3	8.1	8.1	7.5	7.7	7.9	7.0	6.8
Gasto Programable por función										
Funciones de Gestión Gubernamental	1.3	1.5	1.4	1.6	1.9	2.0	2.1	2.2	1.7	1.9
Funciones de Desarrollo Social	6.0	7.1	7.8	8.5	9.0	8.4	8.3	8.6	9.0	9.5
Funciones Productivas	8.6	7.2	6.6	6.3	6.5	5.4	5.6	5.8	4.9	4.2
Gasto no programable	12.0	8.0	6.8	5.8	5.4	7.2	7.1	6.9	5.8	6.6
Part. a Ent. Fed., Mun. y otros	2.8	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1
Estímulos Fiscales/3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses, Comisiones y Gastos 4/	9.2	5.1	3.8	2.8	2.4	3.7	3.5	2.6	2.6	3.1
Gobierno Federal	8.2	4.6	3.4	2.5	2.0	2.9	2.9	2.1	2.2	2.6
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	1.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.8	0.6	0.5	0.4	0.4
ADE						0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
Programa de Apoyo Financiero 5/						0.0	0.8	1.3	0.3	0.5

Fuente: Tomado de Pérez Morales, Constantino, "Finanzas Públicas en los tres niveles de gobierno en México, 1990-1999. Los retos del federalismo fiscal", en *Momento Económico*, Revista Bimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, marzo-abril de 2002, núm. 120, p.47

4.2 El sistema de relaciones intergubernamentales y el papel de los gobiernos estatales y municipales en el sistema fiscal federal

Una de las hipótesis que más se reitera recientemente y reseña la debilidad del sistema fiscal federal se refiere a que México carece de una adecuada distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, tanto del lado del ingreso como del gasto. A este respecto se subraya la urgencia de que el gobierno central impulse a los gobiernos estatales y municipales a que éstos fortalezcan su política tributaria, ya que el actual esquema centralista ha llevado a una restricción de recursos en los tres niveles de gobierno que se han visto afectados por las crisis de pagos, la disminución del crecimiento de la economía o las variaciones del precio del petróleo, lo cual reduce los márgenes de acción del gasto público, dentro del cual, cuando son requeridos ajustes presupuestarios, los rubros más afectados son la inversión pública, especialmente el rubro de desarrollo urbano y regional, donde se ubican los recursos para la atención a la pobreza.¹⁷⁵

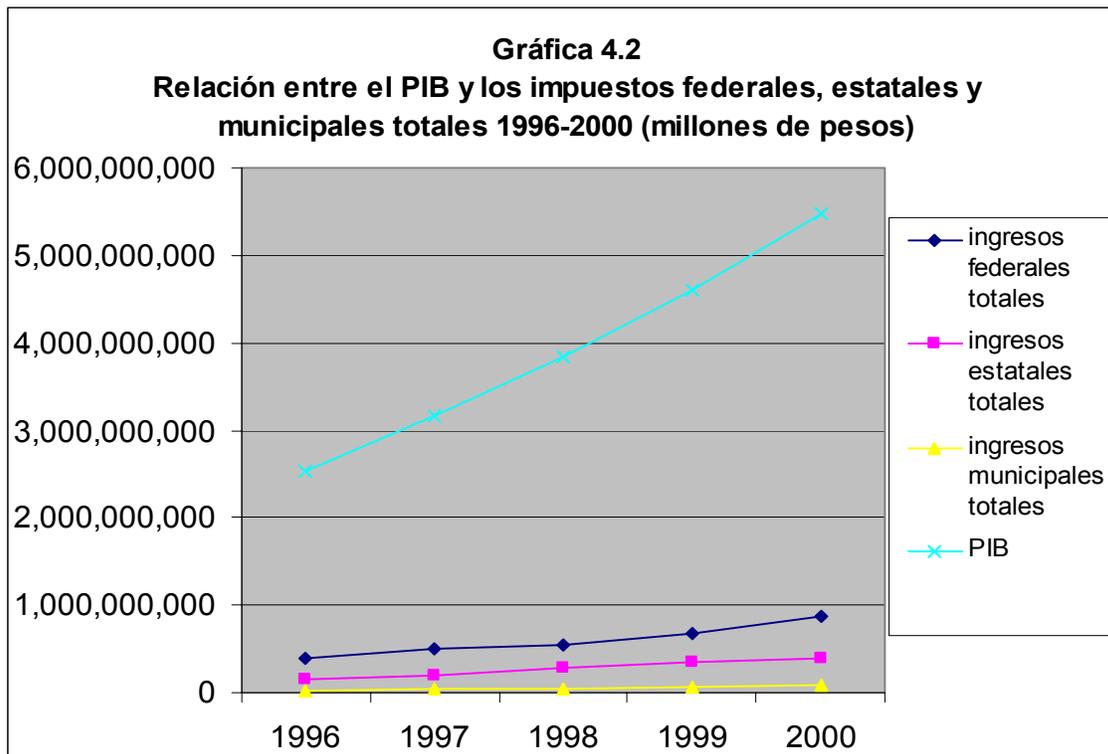
La ley de Coordinación Fiscal de 1980 que derogó a la Ley de Coordinación de Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, dio paso a un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en la imposición centralizada a cargo del gobierno federal. Asimismo esta ley tenía como objetivo transferir recursos de la federación a los estados, y de éstos a los municipios. Esta ley introdujo que la distribución de las participaciones se hiciera según la capacidad financiera de la federación y considerando no sólo a los estados donde se genera la recaudación de impuestos federales participables sino también según el grado de desarrollo regional.¹⁷⁶

La capacidad recaudatoria de los gobiernos estatales y municipales respecto al tamaño de la economía en los años noventa sin duda camina a un ritmo mucho menor respecto al nivel federal, por lo que una primera lectura de los resultados de la Ley de Coordinación Fiscal en el desempeño de los gobiernos locales en la segunda mitad de esa década, es que la brecha de los

¹⁷⁵ *Ibid*, p. 51

¹⁷⁶ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit*, p. 134

ingresos de los gobiernos municipales respecto a los estatales tiende a ampliarse debido a que los estados concentran mayores recursos de las participaciones federales, poseen mayor capacidad para endeudarse y cobran más derechos, productos y aprovechamientos. (Gráfica 4.2) En el año 2000, las diferencias de ingresos totales que obtenía cada nivel de gobierno, son significativas. En ese año, los ingresos totales del gobierno aumentaron en 193 mil millones de pesos respecto a 1999, mientras que los ingresos estatales se incrementaron en 54 mil 600 millones y los municipales apenas en 15 mil millones, respectivamente. Sin embargo, los niveles de obtención de ingresos en los gobiernos estatales y municipales siguen siendo bajos, si se toma en consideración los porcentajes de recaudación en los países de la OCDE.



Nota: No se consideran ingresos de organismos y empresas públicas en los ingresos federales.

Fuente: Elaborado con datos de VFQ, *Segundo Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, 2002; INEGI, *El ingreso y el gasto público en México 2002*;

http://www.inegi.gov.mx/estadistica/espanol/economia/finanzas/fin_01.html

La escasa participación de los ingresos totales de las haciendas públicas de los estados y municipios en el Producto Interno Bruto revela el escaso avance institucional y la dependencia

cuasi absoluta de las haciendas locales respecto a la federal. En 1996, el porcentaje de participación de los ingresos municipales en el PIB era de 1.05%, el cual fue creciendo en 1997 al pasar al 1.07%, llegando al 1.31% en 1998. En 1999, este pasó del 1.52% al 1.55% en 2000. Aún a pesar del lento crecimiento de la economía nacional que se registra desde 2001, los ingresos de los estados representaron en ese año 8.54% y el de los municipios apenas alcanzó el 1.9% (Cuadro 4.4)

Cuadro 4.4
Participación de los ingresos totales estatales y municipales en el PIB 1996-2001
(Porcentajes)

	Hacienda Estatal	Hacienda Municipal
1996	5.68	1.05
1997	6.27	1.07
1998	7.11	1.31
1999	7.40	1.52
2000	7.19	1.55
2001	8.54	1.90

Nota: se incluyen las transferencias federales como las aportaciones y participaciones

Fuente: Elaborado con datos de VFQ, *Anexo del Segundo Informe de Gobierno, 2002*; INEGI, *El ingreso y el gasto público en México edición 2002*; INEGI, *El ingreso y el gasto público en México edición 2003*

En el caso de las haciendas públicas de las entidades federativas han visto mejorar sustancialmente sus ingresos totales en el PIB, ya que en 1996 al representar el 5.68%, aumentaron en 1999 al 7.40%, pero registraron una sensible baja en 2000, al quedar en 7.19%, respectivamente. Los resultados presentados sugieren que dentro del proceso de descentralización fiscal, pero sobre todo, advirtiendo que las haciendas municipales son los eslabones más frágiles del sistema federal mexicano, los procesos de fortalecimiento y construcción de un renovado sistema de coordinación fiscal, deben considerar que los esfuerzos tendientes a revertir esta tendencia son de largo plazo. Una redistribución de facultades, una economía en crecimiento económico, al igual que profundas reformas administrativas y profesionalización de la gestión en las haciendas públicas, deberán operar simultáneamente dentro de un nuevo proyecto federalista. Tanto la reconstrucción de las

haciendas públicas municipales de los núcleos urbanos y rurales deben estar considerado en el diseño del federalismo que requiere el país.

Por esta razón, uno de los ejes que debe tocar la Reforma del Estado en el capítulo hacendario es asumir que el estado actual de las relaciones intergubernamentales en México cumplió un propósito histórico, la cual debe dar paso a otro nuevo arreglo institucional. Sin embargo no es ocioso subrayar dentro del diagnóstico la problemática actual de las relaciones intergubernamentales:

“Una característica del sistema federal mexicano consiste precisamente en el sobrepeso del gobierno federal, ya que éste ha acumulado históricamente una gran fuerza económica y política, inhibiendo el desarrollo autónomo de los estados y municipios. Esta situación es resultado de un federalismo que no ha evolucionado de manera ágil para facilitar la adaptación del sistema a los nuevos retos sociales. A pesar de lo anterior, se tiene que reconocer que las relaciones entre los distintos órdenes, se tiene que reconocer que las relaciones intergubernamentales, actualmente presentan cambios de distinto tipo que conducen a una indispensable flexibilización en el esquema tradicional de delimitación de funciones y que consideran nuevos mecanismos de coordinación”.¹⁷⁷

Es en el marco de la nueva constitucionalidad en donde debe darse la construcción de las reglas para la distribución de competencias entre los tres ordenes de gobierno, a fin de que la coordinación, solidaridad, subsidiaridad y equidad puedan ser los lubricantes necesarios del federalismo democrático que México requiere, dejando atrás la herencia centralista y autoritaria. A este respecto tenemos que: “Los principios del federalismo fiscal deben ser tres. El primero se refiere a que los tres órdenes de gobierno participen de manera coordinada en los procesos de planeación, análisis y ejecución de las acciones del desarrollo. El segundo implica la subsidiaridad, es decir, que las responsabilidades impositivas de gasto y de regulación deben ser ejercidas por el menor nivel de gobierno, pero debe estar sujeto a la corresponsabilidad

¹⁷⁷ Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*, México, IIEcUNAM-Miguel Angel Porrúa, 2000, p. 151

entre los elementos del sistema para fortalecer su unidad y homogeneidad. El tercero es el principio de la solidaridad que debe existir entre los estados y municipios más favorecidos frente a los más atrasados, sobre todo en aquellos casos que se encuentran en condiciones de mayor marginalidad y pobreza”.¹⁷⁸

4.3 La debilidad institucional en materia hacendaria a nivel de los gobiernos locales: un problema estructural de México

Diversas son los problemas estructurales que enfrentan las finanzas públicas de los estados y municipios. La lógica bajo la cual se articuló las relaciones fiscales intergubernamentales a partir de los años ochenta del siglo XX siguió un patrón menos centralizador por parte del gobierno federal debido al aflojamiento de las actitudes estadocéntricas que dominaron la acción gubernamental la mayor parte de ese siglo. En el presente, será importante considerar que una completa descentralización requeriría reformas administrativas, en la estructura gubernamental y un sustancial fortalecimiento de las finanzas públicas, especialmente en los niveles estatal y municipal.¹⁷⁹

Un diagnóstico reciente da cuenta de diversos desafíos que anteriormente no se discutían dentro de la macroeconomía del país como son el crecimiento del déficit fiscal de los estados, el fortalecimiento de los sistemas de pensiones o el pago de los intereses de la deuda pública local. La debilidad estructural por la que atraviesan las finanzas públicas estatales y municipales nos revela que su fortalecimiento es un asunto mayor, por lo que deben tomarse en cuenta para el diseño de toda política hacendaria los siguientes aspectos:

- Desde la perspectiva de la distribución de responsabilidades tanto en el terreno de los ingresos como de los gastos, se ha llevado al agudizamiento de los déficit fiscales, particularmente en los gobiernos estatales, ya que, por un lado sus fuentes de ingresos resultan limitadas y sus gastos corrientes se elevan sustancialmente debido a que la descentralización de la federación hacia los

¹⁷⁸ *Ibid*, pp.151-152

¹⁷⁹ Amieva-Huerta, Juan, “México”, en Ter-Minassian, Teresa, (editor) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC, 1997, p. 571

niveles de gobierno estatal y municipal les lleva a incurrir en gastos administrativos crecientes. El déficit fiscal de los gobiernos de los estados se ha elevado entre 1982-1999 en más de ocho veces, al pasar de -0.3% a -3.3% del PIB. Así pues, es pertinente señalar que el servicio del pago de la deuda de los estados ha pasado del 0.15% del PIB en 1990 al 0.46% en 1999, es decir se ha elevado casi tres veces.

- La centralización de las principales fuentes de ingreso por parte de la federación y otra con la dependencia de las participaciones de los estados y municipios, que se definen como elementos de inflexibilidad en el ámbito de los ingresos de estos últimos.¹⁸⁰

La dependencia de los estados con respecto a las transferencias federales no incentiva la recaudación local, al tiempo que esto va ocasionando que los balances operacionales de las entidades sean negativos, ya que el financiamiento del gasto se realiza con las participaciones federales. Los ingresos efectivos ordinarios –impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos- siguen siendo insuficientes para financiar el gasto efectivo ordinario –obras públicas, subsidios y transferencias, exceptuando el rubro de servicios personales- a pesar de los aumentos de las participaciones. En 2001, sólo nueve entidades registraron un saldo positivo en sus balances: Campeche, Coahuila, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Veracruz. (Cuadro 4.5)

En el rubro relativo al balance operacional y su relación con el PIB estatal, la evidencia indica resultados desalentadores para 5 estados del país debido a que el crecimiento de su déficit como proporción a la riqueza local, está muy por encima del promedio nacional. El déficit de Colima representa 22%; Guerrero, 27.25%; Nayarit, 24,26%; Oaxaca, 29,56%; y Zacatecas, 18.14%. Sin embargo, al evaluar los resultados del déficit respecto a los ingresos propios de los estados, la situación es más preocupante. Por ejemplo, el déficit de Colima es trece veces mayor con respecto a los ingresos propios recaudados en esa entidad. El déficit de Hidalgo representa 16 veces los ingresos locales; el de Guerrero 14 veces; el de Oaxaca 11; Morelos, 8.4; Nayarit, 7; San Luis Potosí, 6.5; Zacatecas, 6; Aguascalientes, 6; Baja California Sur, 5; Durango, 5; Querétaro, 3.9; Tlaxcala 3.6; Yucatán, 2.7, Tamaulipas, 2; Chiapas, 1.5; Sinaloa, 1.5; y Guanajuato 1.4.

¹⁸⁰ Pérez Morales, *op.cit.*, p. 39

Cuadro 4.5
Ingresos y egresos efectivos ordinarios por entidad federativa en 2001
(millones de pesos)

	Ingreso efectivo ordinario/a	Egreso efectivo ordinario/b	Balance operacional	PIB estatal	Balance operacional/ PIB (%)	Ingresos propios/c	Balance operacional/ ingresos propios (%)
Aguascalientes	2,461,846	3,758,409	-1,296,563	17,610	-7.36	217,827	-595
Baja California	6,787,593	7,576,524	-788,931	47,679	-1.65	1,457,514	-54
Baja California Sur	1,464,047	2,451,044	-986,997	8,252	-11.96	187,577	-526
Campeche	4,154,597	2,447,408	1,707,189	16,629	10.26	474,366	360
Chiapas	8,378,350	9,649,028	-1,270,678	25,420	-5.00	820,633	-155
Chihuahua	9,157,876	11,370,777	-2,212,901	64,403	-3.43	2,974,979	-74
Coahuila	5,870,421	3,024,799	2,845,622	45,150	6.3	940,065	303
Colima	1,570,836	3,320,131	-1,749,295	7,892	-22.16	128,624	-1360
Distrito Federal	50,990,009	10,712,501	40,227,508	329,006,907	12.22	25,185,407	160
Durango	3,244,908	5,321,108	-2,076,200	18,560	-11.18	405,195	-512
Guanajuato	8,964,007	10,764,796	-1,800,789	48,119	-3.71	1,213,724	-148
Guerrero	4,602,174	11,211,058	-6,608,884	24,244	-27.25	443,981	-1488
Hidalgo	3,880,558	7,957,826	-4,077,268	20,425	-19.96	252,380	-1615
Jalisco	14,212,921	9,419,926	4,792,995	94,779	5.05	2,337,506	205
México	25,057,140	21,270,751	3,786,389	158,070	2.38	3,334,594	113
Michoacán	6,651,863	4,498,461	2,153,402	34,063	6.32	595,080	362
Morelos	3,338,725	5,390,623	-2,051,898	21,577	-9.5	241,982	-848
Nayarit	2,258,965	4,336,074	-2,077,109	8,561	-24.26	297,258	-699
Nuevo León	11,611,572	7,341,033	4,270,539	101,055	4.22	2,923,848	146
Oaxaca	5,302,593	11,835,050	-6,532,457	22,097	-29.56	546,405	-1195
Puebla	9,079,722	6,615,810	2,463,912	50,783	4.85	1,384,743	178
Querétaro	3,603,491	5,271,743	-1,668,252	25,370	-6.57	422,623	-395
Quintana Roo	2,615,384	3,834,305	-1,218,621	20,644	-5.90	532,972	-229
San Luis Potosí	4,152,259	6,530,343	-2,378,084	25,331	-9.38	366,037	-650
Sinaloa	6,220,337	7,675,375	-1,455,038	30,985	-4.69	952,205	-153
Sonora	6,839,010	7,057,528	-218,518	41,558	-0.52	873,903	-25
Tabasco	9,933,253	7,582,556	2,350,697	17,434	13.48	435,315	540
Tamaulipas	7,127,743	9,995,526	-2,867,783	43,629	-6.57	1,407,608	-204
Tlaxcala	2,168,814	3,140,222	-971,408	8,210	-11.83	267,610	-363
Veracruz	13,718,703	9,906,286	3,812,417	60,202	6.33	1,354,391	281
Yucatán	3,510,122	4,911,428	-1,401,306	20,121	-6.96	511,789	-274
Zacatecas	2,955,888	5,037,128	-2,081,240	11,469	-18.14	323,608	-643
Total s/DF	200,895,714	220,503,076	-19,607,058	1,140,321,000		28,626,342	
Total c/ DF	251,885,723	231,215,557	-20,670,146	1,469,327,907		53,811,749	

Nota: /a Los ingresos efectivos ordinarios son los ingresos por impuestos, participaciones federales, derechos, productos y contribuciones.

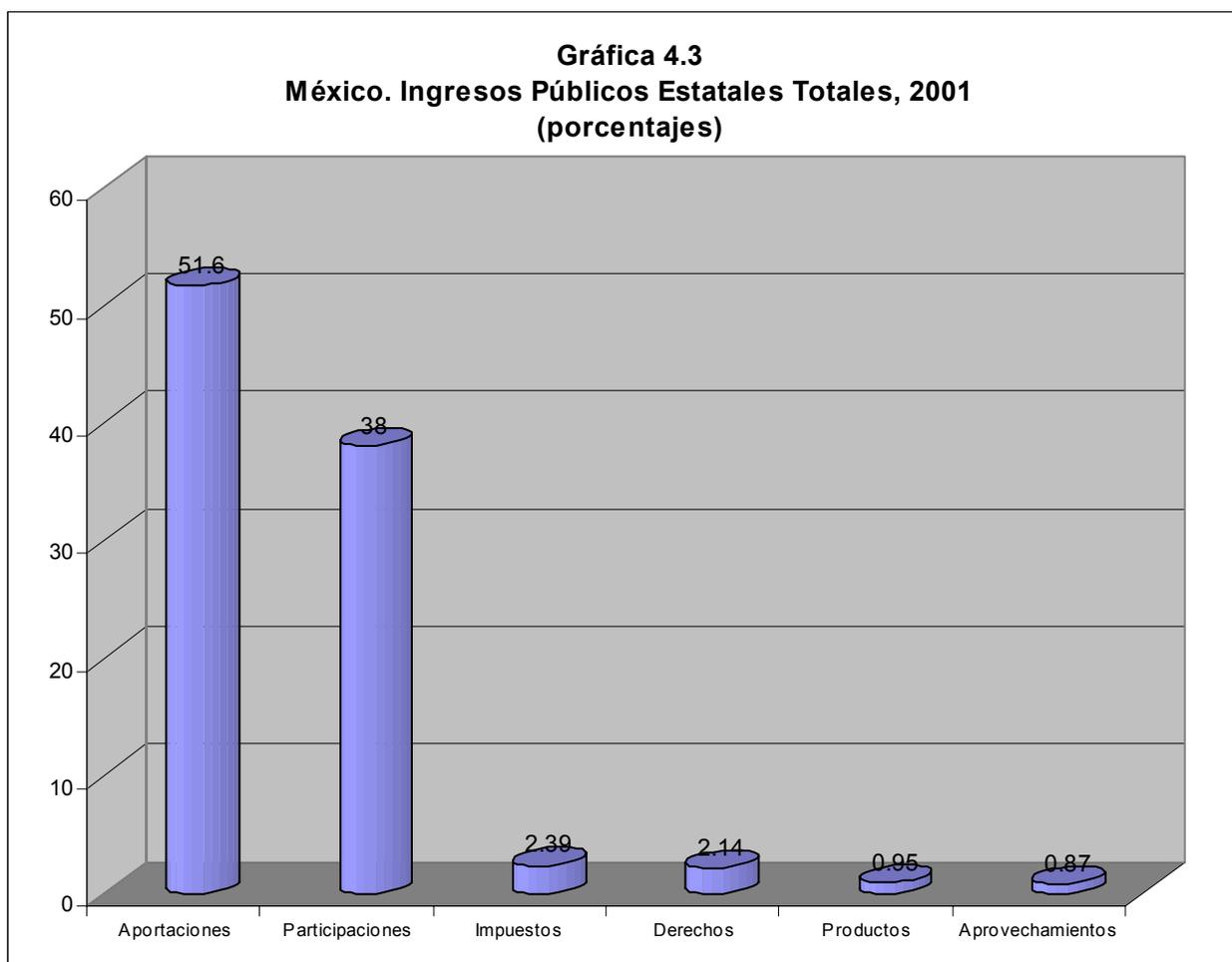
/b Los egresos efectivos ordinarios solamente se incluyó los subsidios, transferencias y ayudas y obras públicas y acciones sociales

/c Los ingresos propios son la suma de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos descontando las participaciones federales.

Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, Edición 2003; y Sistemas de Cuentas Nacionales, *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1996-2001*, 2003

Las cifras nos indican que en 18 entidades del país la proporción del déficit está por encima de los ingresos propios, lo cual advierte la existencia de problemas de solvencia fiscal a nivel local, no obstante el aumento de las participaciones en los últimos años. La situación ha llegado a tal extremo en estados como Hidalgo, Colima, Guerrero y Oaxaca, donde la proporción de los déficit es de dos dígitos, y amenaza con desbordarse en Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas donde los déficit representan más de cinco veces la captación de ingresos propios. Si bien entidades como Baja California, Chihuahua y Sonora que tienen un déficit manejable el cual representa el .54%, .74% y .25% de sus ingresos respectivamente, tendrían que hacer un esfuerzo adicional para no comprometer la viabilidad fiscal en el mediano plazo. Tan sólo en 7 entidades los ingresos propios están por encima de los superávit generados, entre las que destacan el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Michoacán, Campeche, Tabasco y Veracruz. Es decir, los estados que participan con un mayor porcentaje en la generación de la riqueza nacional han podido conformar estructuras fiscales más o menos autofinanciables. En el resto de las entidades federativas existe una fragilidad de las haciendas públicas sumamente grave cuya magnitud se manifiesta en el déficit y en la relación balance operacional/ ingresos propios.

Dentro de los ingresos efectivos ordinarios estatales, sigue prevaleciendo el peso importante de las participaciones (85%) mientras que los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos solamente representan el 15% restante. Al incorporar la totalidad de ingresos captados por los estados como las aportaciones (Ramo 33) representan el 51.6% y las participaciones el 38%. Los impuestos ascienden al 2.39%, los derechos el 2.14%, los productos .95% y los aprovechamientos el .87%. (Gráfica 4.3) Como puede verse la dependencia de las haciendas locales respecto a las transferencias federales es abrumadora, pues los estados solamente están generando el 6.35% de sus recursos propios.



Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México, edición 2003*

El diseño de un marco hacendario federalista debe tomar en cuenta que las políticas económicas adoptadas desde 1983 han generado en tres décadas un patrón de inestabilidad en las fuentes de recaudación y contracción de la inversión pública federales, así una relación fiscal asimétrica entre los diversos ordenes de gobierno que se refleja en la debilidad hacendaria en el plano local. (Cuadro 4.6) Los costos de no asumir esta complejidad en el nuevo diseño federalista pueden ser mayores a los problemas del presente. Los cuellos de botella por los que atraviesan las finanzas públicas federales inciden directamente en las finanzas locales, toda vez que el sistema nacional de coordinación fiscal establecido desde

1980 no ha posibilitado que los órdenes estatal y municipal de gobierno incrementen sus propias fuentes de recaudación.

Cuadro 4.6
Patrones de inestabilidad y asimetría en
el funcionamiento de los ingresos públicos estatales y municipales en México

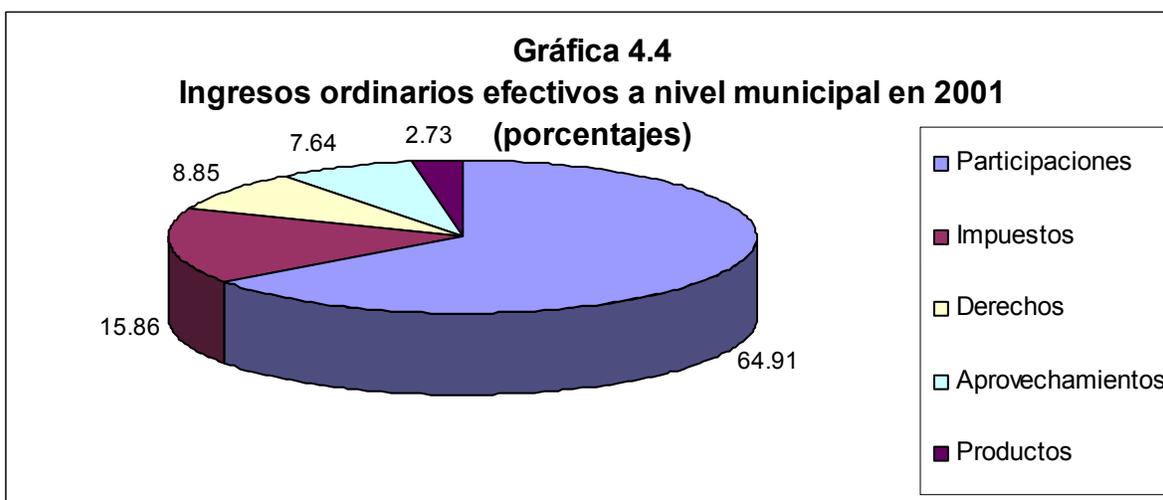
En la esfera federal	En la esfera local
<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1990-1999 los ingresos ordinarios de la federación -tributarios, no tributarios y extraordinarios- con relación al PIB, alcanzan más del 20.6%. • No se ha podido consolidar una elevación importante en términos reales de los ingresos ordinarios federales, la cual ha sido de sólo 6% en el periodo 1990-1999. • Los ingresos públicos han presentado reducciones importantes en términos reales, del 10% en 1993 y 8% en 1998. esto se debe a que al descenso de los ingresos no tributarios, los cuales no pueden ser objeto de una práctica recaudatoria regular. • De 1994 a 1995 se presenta una reducción superior al 7% debido a una baja del 23% en los ingresos tributarios, la cual fue compensada con aumentos en los ingresos no tributarios y de los organismos y empresas de control presupuestario • La situación económica del país es fundamental para entender la variabilidad de los ingresos tributarios. Muestra de ello es que durante 1995 y 1996, con la crisis su participación con relación al PIB se redujo de 11.3% en 1994 a 9.3% en 1995 y a 8.9% en 1996, para llegar nuevamente a 11.3% en 1999. • La tercera parte de los ingresos ordinarios federales proviene de los ingresos petroleros más PEMEX como empresa, lo que da como resultado que el presupuesto de egresos quede expuesto en gran medida a fenómenos fuera del control del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el mismo periodo, los ingresos de los estados, el Distrito Federal y los municipios apenas sobrepasan el 5%, representando solamente el 25% de los ingresos ordinarios de la federación en 1999. • El aumento o la disminución de los ingresos ordinarios se relaciona en forma directa con los montos de las participaciones que corresponden a las entidades federativas y los municipios y, por ende, con la disponibilidad de recursos para financiar su gasto. • Una disminución o aumento en el precio internacional del barril de crudo impacta sustancialmente en el monto de transferencias destinadas a los gobiernos y municipios. • Un elemento característico de las finanzas estatales y municipales es la dependencia respecto a los ingresos provenientes de las participaciones, que en promedio representan el 80% de los ingresos ordinarios de los gobiernos de los estados, sin incluir al Distrito Federal para el cual han estado por debajo del 50%, y por arriba del 60% en el ingreso de los ayuntamientos. • Desde la perspectiva de la federación los gobiernos estatales no realizan los esfuerzos suficientes necesarios para buscar nuevas fuentes de ingresos propios .

Fuente: Elaborado con base en Pérez Morales, Constantino, "Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México, 1990-1999. Los retos del federalismo fiscal", en *Momento Económico*, Revista trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Marzo-Abril de 2002, núm.120, pp.39-45

Los mecanismos más recomendados para fortalecer las haciendas públicas locales consisten en modernizar el cobro del impuesto predial, para el caso de los ayuntamientos y agilizar el pago del impuesto sobre nómina en los estados. Sin embargo, en el caso del primero, una de las restricciones imperantes en el ámbito fiscal municipal consiste en que la propiedad comunal está exenta del pago del impuesto predial, lo cual impide aumentar el potencial recaudador, más aún cuando un segmento importante de municipios del país son rurales o semirurales. En el segundo caso, el impuesto sobre nóminas en 1994 representó el 74% del total de los ingresos fiscales de los estados. Asimismo se ha planteado como parte del esquema modernizador de las haciendas públicas, actualizar los valores catastrales y hacer efectivos los cobros relacionados con los permisos de construcción.¹⁸¹ Estas medidas instrumentadas en años recientes han posibilitado que los ayuntamientos con capacidades administrativas y tecnológicas vean incrementados sus recursos de manera importante.

Los ingresos ordinarios efectivos en los municipios advierten la importancia de las participaciones como fuente legítima de recursos, sin embargo, tanto los impuestos recaudados así como los derechos, aprovechamientos y productos representan un porcentaje mayor (35%) respecto al tamaño que estos representan a nivel estatal. (Gráfica 4.4) No resulta extraño que los municipios sean el nivel de gobierno cuyo potencial recaudatorio falta incentivar.

¹⁸¹ Amieva-Huerta, Juan, "México", en Ter-Minassian, Teresa (editor) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC, 1997, p. 575



Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001*, 2003, p. 49

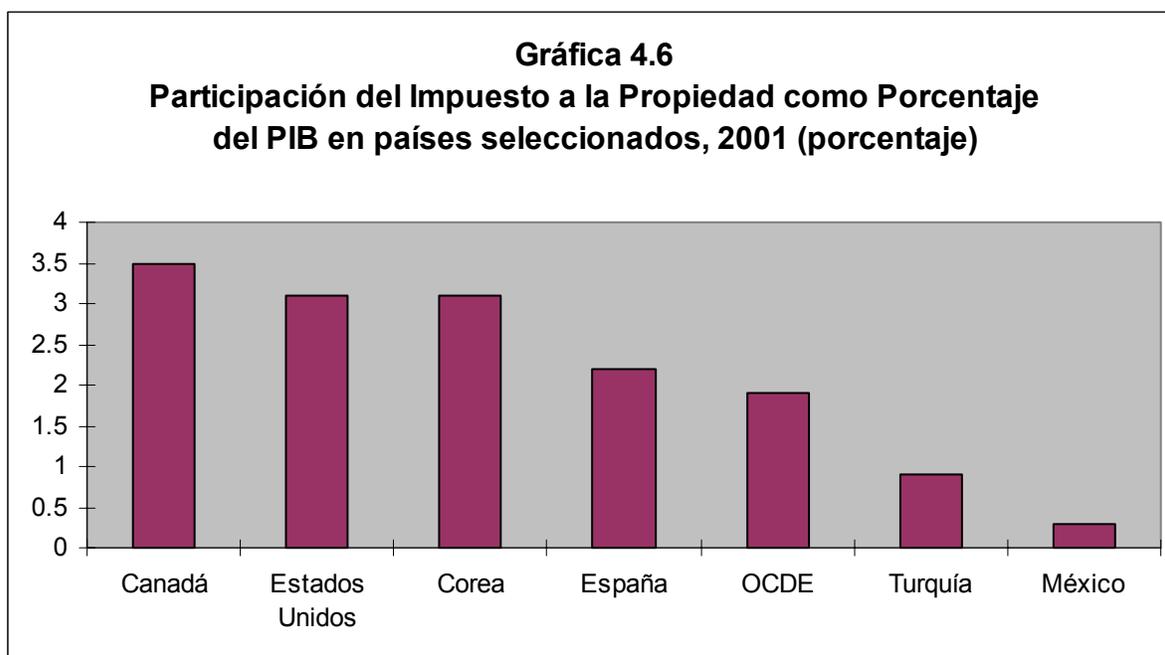
Al desagregar la proporción de los impuestos de los municipios como porcentaje de los ingresos tributarios totales, el impuesto predial representa el 61.5%, le sigue el impuesto al traslado de dominio de bienes inmuebles (27%), los relacionados a la prestación de servicios (1.7), al comercio con (0.5) y otros impuestos (9%). (Gráfica 4.5)

Gráfica 4.5
Principales Impuestos de los Municipios como Porcentaje de los
Ingresos Tributarios Totales, 2001 (porcentaje)



Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1998-2001*, 2003, p. 49

Al comparar el tamaño de los impuestos a la propiedad –predial y traslado de dominio– respecto a su participación en el PIB es de las más bajas del mundo. En 2001 fue del 0.3% del PIB, mientras que las autoridades locales de los países socios del Tratado de Libre Comercio como Canadá y Estados Unidos recaudan el 3.5 y 3.1%, respectivamente. El promedio de la OCDE es del 1.9%. (Gráfica 4.6) Lo anterior también ilustra que la precariedad de las finanzas públicas municipales representa un serio obstáculo para impulsar el desarrollo regional del país.



Fuente: OCDE, *Revenue Statistics 1965-2002*, 2003

Según la calificadora Standard and Poor's los municipios mexicanos desaprovechan el impuesto predial para obtener más recursos. Esta firma subraya que la problemática de los municipios mexicanos es su falta de autonomía para legislar en materia de impuestos dado que dependen de las decisiones de los congresos locales y porque además existe temor entre las autoridades municipales de asumir costos políticos por el incremento de las tasas impositivas. El resultado de un estudio que presentó esta empresa sobre el estado de las finanzas de los gobiernos locales de México, constató que nuestro país tiene la peor recaudación de impuesto predial entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. A este respecto, la ciudadanía que vive en municipios que cuentan con altos ingresos prediales, se beneficiaría con el incremento del valor del inmueble al contar con mejores servicios como alumbrado, alcantarillado y seguridad pública.¹⁸²

¹⁸² "Falla México en el predial", *Reforma*, 17 de noviembre del 2003, Sección A, primera plana

A esto último debe añadirse que la baja eficiencia en la captación del impuesto predial en México se debe también a que en los municipios más débiles, sobre todo aquellos que no cuentan con un padrón actualizado de contribuyentes, imposibilita hacer una correcta valuación de las propiedades¹⁸³. Sin embargo, el papel de las instituciones hacendarias ha incidido muy poco para ir poniendo en zona de solución esta problemática ya que el problema se agudiza precisamente en aquellos ayuntamientos que se asientan en medios rurales. Al menos así lo ha dejado entrever algunas autoridades hacendarias, ya que por ejemplo, la actividad del INDETEC solo quedó reducida a la creación y consolidación de diversos medios de difusión técnica para el servicio de las haciendas públicas de los municipios urbanos. Así lo da cuenta el trabajo que ha realizado el Instituto desde que se integró en 1980 al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por ejemplo, las revistas *INDETEC*, la Revista *Hacienda Municipal* y la *Revista Trimestre Fiscal* así como los más de 300 trabajos de investigación elaborados por su personal técnico y los diversos trabajos y memorias de eventos que el propio instituto organizó¹⁸⁴ abordan solo temas concernientes a las problemáticas específicas en su mayoría de los municipios urbanos según se constata en el número de ensayos publicados y seminarios y congresos impartidos a funcionarios públicos municipales.

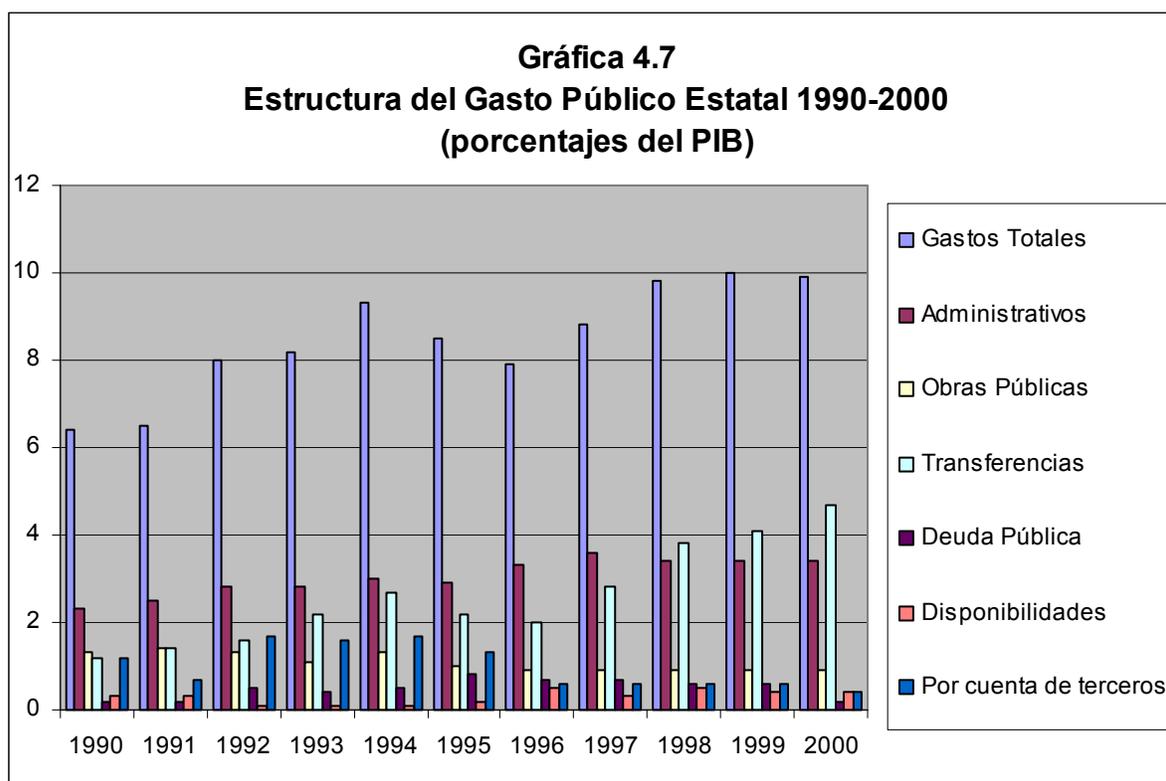
De nueva cuenta, aparece un asunto de suma complejidad en el tema de la actualización de los valores catastrales. Por ejemplo existe el dilema de algunas entidades eleven excesivamente las tarifas por lo que pudiera crear inequidades y distorsiones regionales, de ahí que la coordinación entre Estados sea necesaria en la definición de la base fiscal que ha de regir en los municipios.¹⁸⁵

¹⁸³ Amieva-Huerta, Juan, *op.cit*, pp.575-576

¹⁸⁴ Santana Loza, Salvador, “Servicios de capacitación y asistencia técnica para que los municipios mejoren sus ingresos: experiencias del Indetec”, en *Hacienda Municipal*, Revista Trimestral del INDETEC, núm. 81, marzo de 2003, p. 11 (las cursivas son mías)

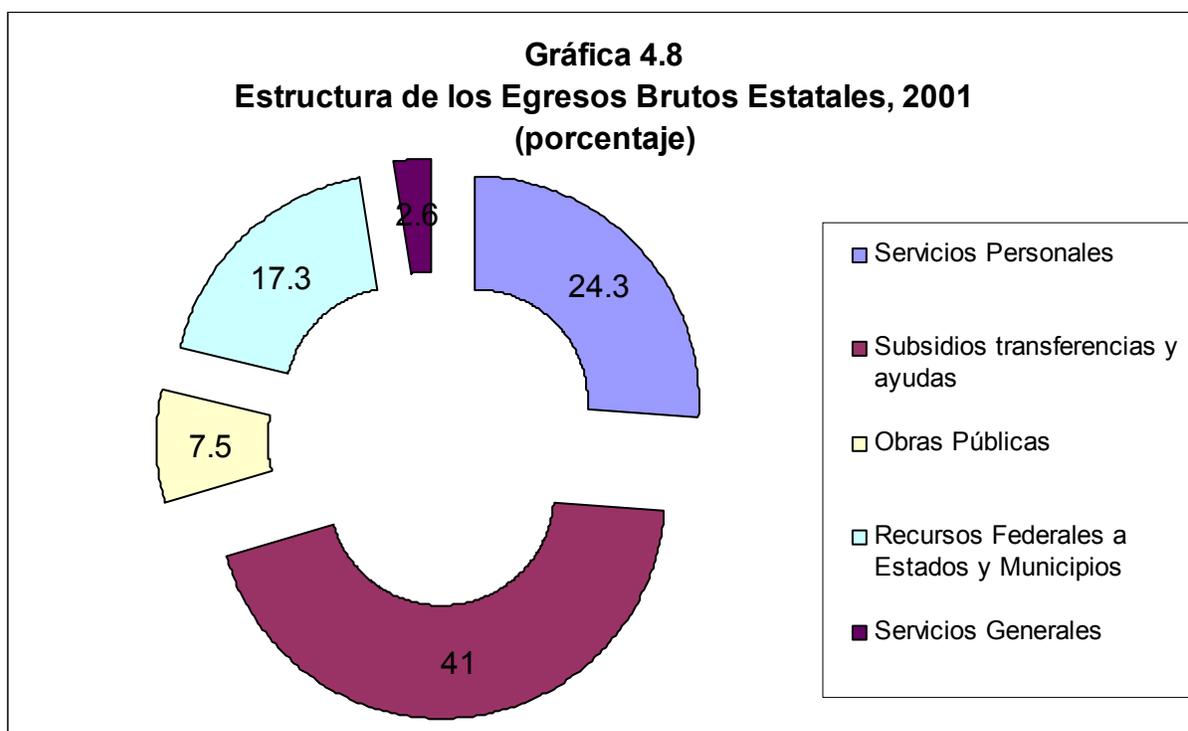
¹⁸⁵ Amieva-Huerta, Juan, *op.cit*, p. 576

Por el lado del gasto, uno de los principales rubros que destaca es el peso que tienen las transferencias que realizan los gobiernos estatales en el PIB, cuya proporción es del 7.2 en 2000. A mitad del decenio de los años noventa, los gastos administrativos no han aumentado más de 3.4% del producto nacional, pero esta proporción es todavía mayor a los recursos que se destinaban a obras públicas. La inversión pública estatal entre 1990-2000 no ha logrado convertirse en un instrumento de desarrollo de las localidades, lo cual incentiva aún más el círculo recesivo de la economía nacional. En 1990, ésta representó el 1.3% del PIB y para 2000 descendió al 0.9% del producto. (Gráfica 4.7) Aunque el gasto público en las entidades federativas ha mostrado un crecimiento significativo en el periodo 1990-2000, se han dirigido muy pocos recursos a la modernización de la administración pública en su conjunto, a la formación bruta de capital y a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura física existente.



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Indicadores de Finanzas Públicas por Entidad Federativa 1980-2000*, CEFP/024/2003, p. 17

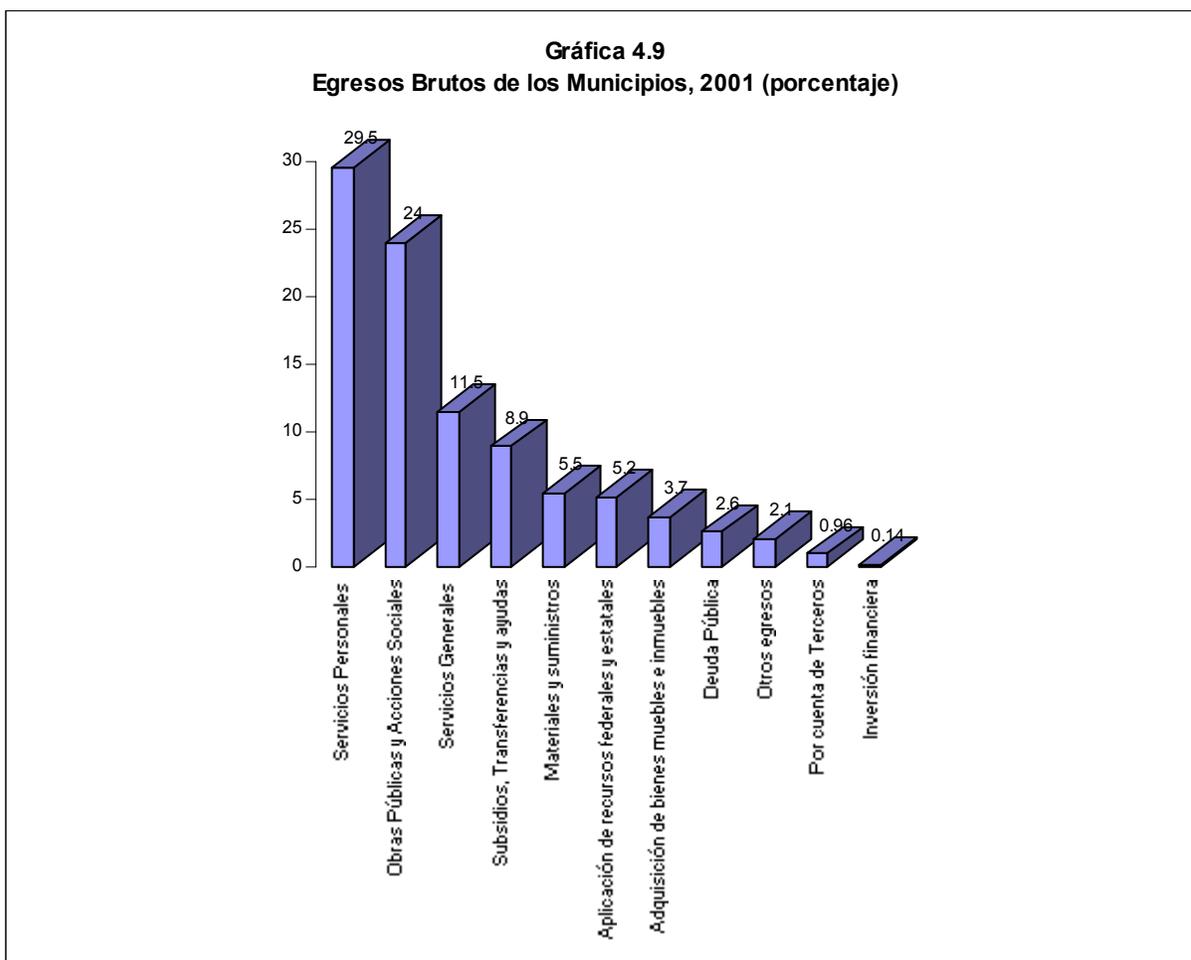
El tamaño de los egresos brutos de los estados revela que los recursos destinados a la construcción de obra pública -7.5%-, apenas representan la tercera parte del gasto en servicios personales, lo cual imposibilita que los efectos multiplicadores de los proyectos de inversión tengan impactos significativos en las economías regionales. Incorporando el rubro de inversión financiera al gasto de capital apenas alcanza el 7.9% de los gastos totales. El gasto corriente de las entidades al representar el 85% entre servicios personales, subsidios, transferencias y ayudas, servicios generales, materiales y suministros, apunta hacia la misma tendencia estructural del gasto federal. (Gráfica 4.8)



Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1998-2001*, 2003, p. 26

Para el caso de los municipios, el gasto corriente representa el 60%, concentrándose en una mayor proporción en servicios personales con el 29.5% y en servicios generales con el 9%. A pesar de esto, la inversión pública es mucho mayor a la aplicada por los estados, la cual es del 24%. (Gráfica 4.9) De lo anterior se puede señalar que las entidades federativas

destinan más recursos al pago de la nómina, debido entre otros factores al desembolso de recursos derivados del gasto federalizado en educación y salud, así como los subsidios y transferencias que efectúan los estados.

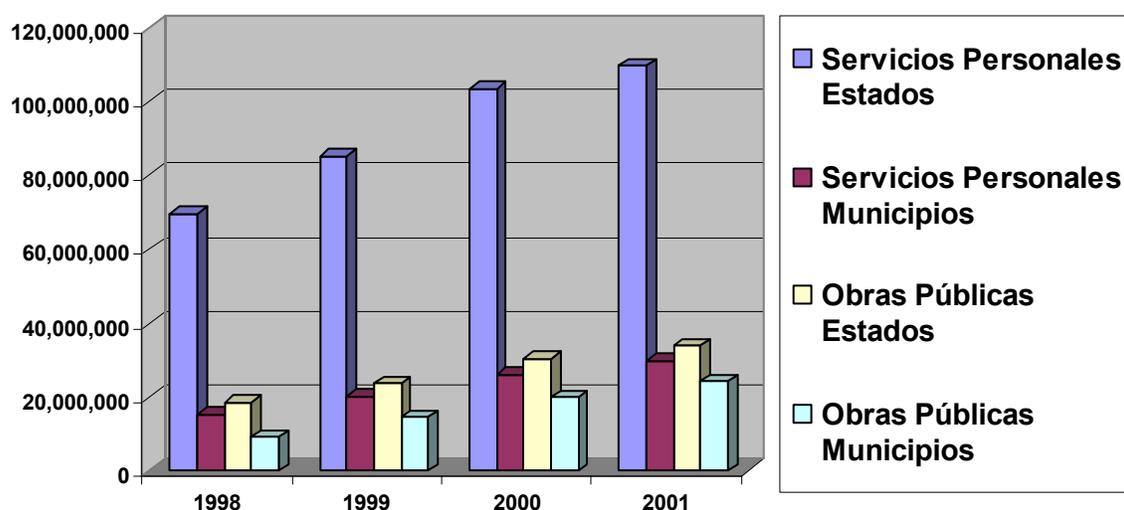


Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1998-2001*, 2003, p. 55

En términos porcentuales los servicios personales dentro en el gasto público municipal son mayores respecto al gasto público estatal, pero en términos nominales la diferencia entre estos niveles de gobierno es considerable por razones de escala y responsabilidades públicas. Entre 1998-2001 los servicios personales estatales pasaron de los 69 mil 700 millones de pesos a 109 mil 600 millones, lo cual representó un aumento del 57%. En el mismo periodo, los servicios

personales municipales se incrementaron en un 92%, ya que de una suma de 15 mil 400 millones de pesos los recursos destinados a este rubro al final del periodo superaron los 29 mil 700 millones. El gasto en obra pública a nivel estatal se incrementó 82% al elevarse los recursos de 18 mil 600 millones a 33 mil 900 millones. Sin embargo, el crecimiento de la inversión pública municipal registró un aumento muy significativo del 164%. De invertirse 9 mil 100 millones en 1998 en inversión pública, en el año 2001 los recursos canalizados a los municipios ascendieron a 24 mil 200 millones de pesos. (Gráfica 4.10)

Gráfica 4.10
México: Gastos personales y obra pública en estados
y municipios 1998-2001
(millones de pesos)



Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001*, 2003

De lo anterior se desprende que la inversión en obras públicas en los municipios está creciendo más rápidamente respecto a la ejercida a nivel estatal. Sin embargo, las erogaciones por concepto de servicios personales en el orden de gobierno estatal seguirán siendo mayores que a nivel municipal en función de las múltiples responsabilidades de gasto encomendadas a las entidades federativas. El gasto corriente en el 2001 de los gobiernos estatales se distribuyó de

la siguiente forma: 34% al sector educativo; 2% a tareas de procuración de justicia; 1.2% a seguridad pública y tránsito; y 23% se destinó al resto de la dependencias. (Cuadro 4.7) Sobresale el rubro de remuneraciones adicionales y especiales el cual le correspondió el 19.3% del gasto corriente, mientras que el personal de salud y obras públicas y comunicaciones ejerció el 0.75% y 0.83%, respectivamente.

Cuadro 4.7
Gasto público por servicios personales en las principales dependencias de los gobiernos estatales y municipales 1998-2001
(millones de pesos)

Remuneraciones ordinarias por dependencia estatal	1998	1999	2000	2001
Sria. de Educación, Cultura y Deporte	32,098,727	44,298,743	52,963,801	37,147,070
Secretaría de salud	451,109	658,638	891,538	827,260
Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	352,338	711,323	768,420	919,805
Procuraduría General de Justicia	1,047,236	1,827,286	2,360,703	2,376,353
Seguridad Pública y Tránsito	378,301	910,688	1,007,925	1,293,776
Remuneraciones ordinarias municipales	1998	1999	2000	2001
Presidencia Municipal	ND	ND	ND	225,675
Tesorería Municipal	117,568	121,319	98,947	153,460
Seguridad Pública y Tránsito	382,361	247,457	319,550	186,518
Obras públicas	175,196	116,807	112,995	178,080
Remuneraciones Adicionales y especiales	4,017,055	5,175,468	7,438,102	8,308,232

Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1998-2001*, 2003

A nivel municipal, el gasto en remuneraciones adicionales y especiales representa el 28% del total del gasto corriente y las remuneraciones ordinarias el 59.5%. El pago al personal adscrito a obras públicas apenas representó el 0.6%; tesorería municipal, 0.1%; y seguridad público y tránsito 0.62%.

En el 2001, el gasto en inversión pública de los estados se destinó fundamentalmente a obras de urbanización, el cual representó el 4.5%; edificios públicos 8%; carreteras, caminos y puentes 8.6% y en acciones sociales el 20.2%. A nivel municipal, la inversión en edificios públicos como proporción del gasto en inversión pública fue del 10%; carreteras, caminos y

puentes, 18.4%; 22.2% de la obra pública se realizó con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo33; y el 36.4% fue de obras públicas diversas. (Cuadro 4.8)

Cuadro 4.8
Gasto en inversión pública de los gobiernos estatales y municipales 1998-2001
(millones de pesos)

Gasto en inversión pública	1998	1999	2000	2001
Obras Públicas	16,363,362	21,102,892	25,196,925	27,071,072
Obras de urbanización	557,255	932,116	1,921,912	1,240,346
Edificios públicos	712,870	1,488,223	2,258,863	2,805,932
-escuelas	492,987	1,138,104	1,647,690	2,166,105
-hospitales	28,352	65,388	410,281	169,738
Carreteras, caminos y puentes	2,489,486	2,795,491	2,722,507	2,336,864
Agua Potable	144,317	439,595	561,029	759,437
Obras públicas diversas	12,287,039	15,314,971	17,306,482	19,671,377
Acciones sociales	2,249,091	2,647,905	5,233,982	6,867,733
Inversión pública municipal	1998	1999	2000	2001
Obras públicas	9,161,274	14,526,634	19,951,616	23,785,397
Obras de urbanización	ND	ND	ND	1,939,821
Edificios públicos	939,084	1,730,693	2,127,898	2,343,404
-escuelas	366,970	792,820	881,160	1,313,078
-hospitales	56,005	129,088	163,724	142,816
Carreteras, caminos y puentes	2,176,656	4,137,352	5,818,787	4,387,622
Agua potable	439,330	806,290	1,046,948	944,529
Obras públicas con recursos del FISM	ND	ND	1,759,237	5,291,579
Obras públicas diversas	5,604,382	7,851,111	8,976,271	8,671,592

Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1998-2001*, 2003

En el caso de los municipios, la proporción de gasto en obras de urbanización representó el 8.1% del gasto en obra pública. Esto indica que la inversión municipal en obras de urbanización es 1.5 veces superior a la ejercida a nivel estatal. Dicha situación abre un panorama prometedor a los municipios, ya que al ejercer mayores recursos en inversión pública constituye un argumento válido para facultar a este orden de gobierno con nuevas potestades tributarias que posibiliten incrementar los recursos hacia este rubro. Por ejemplo los recursos destinados a carreteras, caminos y puentes a nivel municipal representan 1.8 veces los recursos del nivel estatal de gobierno y la inversión en agua potable 1.2 veces.

4.4 La descentralización del gasto público en México: los ramos 26, 28 y 33

La descentralización de la vida nacional aún no esta reconocida en la Constitución Federal. Por principios de cuentas, el artículo 90 establece claramente que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación”. El camino que ha tomado el proceso de descentralización fiscal ha sido más intenso por el lado del gasto, cuyo mayor énfasis se registró a principios de los años noventa con la transferencia a las entidades federativas los servicios educativos en 1992.¹⁸⁶

El proceso de descentralización del gasto fue concebido para elevar la eficiencia en el aprovisionamiento de los servicios públicos. Sin embargo, los criterios empleados por el gobierno federal en la asignación de recursos a las entidades federativas y municipios contenían un fuerte componente discrecional y centralista. En 1990, el gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo de los recursos del Ramo 26, denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”. El Programa Nacional de Solidaridad funcionó con la asignación de recursos federales a los gobiernos municipales a través de programas específicos. Este programa incluyó diversos programas individuales: fondos

¹⁸⁶ La descentralización del gasto en México formó parte de la estrategia de combate a la pobreza durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En 1990 el gobierno federal determinó transferir a entidades federativas y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26, denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”. En 1994 el porcentaje descentralizado aumentó a 25%; en 1995 a 50% y en 1996 el 65%. Por ejemplo en 1996, las erogaciones previstas para el Ramo 26 representaron 11 mil millones de pesos, de los cuales 7,150 millones fueron ejercidos directamente por los ayuntamientos a través del Fondo de Desarrollo Municipal, es decir el equivalente a 1.57% del gasto programable y participaciones. Véase Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, op.cit, p. 361. Frente a las presiones políticas de las entidades que demandaron mayores recursos para hacer frente a los impactos sociales de la crisis, en 1996 el gobierno distribuyó a los estados los recursos del ramo 26 mediante una fórmula matemática que ponderó indicadores demográficos y de marginación para medir la pobreza. Sin embargo, fue hasta 1998 cuando en el Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo se estableció la creación del Ramo 33. Con ello se pretendía profundizar en la correcta distribución de estos recursos hacia aquellos municipios con mayores índices de marginación, al mismo tiempo que se fortalecería la capacidad de ejecución de los gobiernos estatal y municipal en el ejercicio de estos recursos. Las entidades y municipios tendrían mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos; por ende, se reducirían las responsabilidades del gobierno federal en estos ámbitos.

municipales, programas de equipamiento urbano; suministro de agua y sanidad; caminos rurales; proyectos productivos; subsidios a la producción agrícola; salud; manejo de desechos sólidos; capacitación; electrificación rural y programas especiales de desarrollo regional.

La dependencia de los recursos federales que tienen los estados y municipios obedece a que el gasto programable federal esta muy ligado a los gastos ordinarios de estos dos órdenes de gobierno, ya que estos dependen de los recursos descentralizados a través de las aportaciones y acuerdos celebrados entre los gobiernos federal y estatal. En particular es posible apreciar que a la par de la descentralización de la educación (1992) en 1993 los egresos efectivos ordinarios de los estados se elevaron en un 25% en términos reales, aumentos que se aprecian particularmente en el rubro de transferencias, con un incremento del 67%.¹⁸⁷

En 1994, Solidaridad incluyó 32 programas, cuyo principal objetivo era dirigir subsidios a las regiones más pobres del país. En total los recursos asignados representaron el 0.8% del PIB. Este complejo sistema de subvenciones apareció en 1989 a través de los convenios de desarrollo social. Estos acuerdos permitían a la federación y los estados definir programas y prioridades de mutuo interés y representaban el canal para apoyar la descentralización de importantes funciones de los estados y municipios. El impacto que tuvo Solidaridad en el proceso de descentralización es que fue un mecanismo que le permitió al gobierno federal trabajar con los gobiernos estatales y municipales para influir en sus decisiones de gasto y mejorar la calidad con que se hacían las inversiones estatales y municipales.¹⁸⁸ Sin embargo, el programa no dejó de tener un sesgo centralista y clientelista, toda vez que la aprobación de los recursos tenía que pasar con un complicado proceso burocrático que hacía que las decisiones de inversión no siempre beneficiaban a quienes más lo necesitaban, además de que era un

¹⁸⁷ Pérez Morales, *op.cit*, p.46

¹⁸⁸ Amieva-Huerta, Juan, *op.cit*, pp. 590-591

programa supervisado y hecho a la medida del titular del poder ejecutivo para mantener la gobernabilidad y no el combate a la pobreza.¹⁸⁹

Las aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios comprendidas en el Ramo 33, el cual al haberse creado en 1998 con los recursos del Ramo 26, tenía como propósito concentrar los recursos para el combate a la pobreza y otorgar mayores recursos al equipamiento de infraestructura física en los municipios con mayor rezago social. De los 7 Fondos del Ramo 33, dos de destinan para combatir la pobreza como el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), el cual tiene etiquetados el 88% de los recursos dirigidos a los municipios y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal. (Cuadro 4.9) El Ramo 33 representa el 3.5% del PIB.

Durante los años noventa se ha señalado que la descentralización de recursos resolverá la mayoría de los asuntos de la agenda nacional que se han salido de control. Sin embargo, no se le puede exigir demasiado al federalismo en un contexto de vulnerabilidad fiscal del Estado. Por citar un ejemplo, el margen de maniobra que tienen las entidades federativas para enfrentar en tiempo real la problemática de seguridad pública es cada vez más limitado. Los recursos destinados a los gobiernos estatales provenientes del Fondo para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal han mostrado una caída de más del 70% entre 2001-2004, siendo uno de los factores que está afectando la capacidad de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Lo anterior revela que las autoridades locales al no contar con los recursos suficientes para enfrentar a la delincuencia y perseguir los actos delictivos que van minando el tejido social, tiende a complicar todo esfuerzo y solución, ya que se tendría que enfrentar la problemática por el lado de la prevención y la educación. Si bien es prioritario que exista un compromiso político para que los fondos del Ramo 33 aumenten, los escasos recursos tendrían que canalizarse a la construcción de una cultura de seguridad ciudadana, la cual es necesaria en una sociedad cada vez más expuesta al clima delictivo que

¹⁸⁹ Véase Pardo López, María del Carmen, “La política social como dádiva del presidente”, en *Foro Internacional*, Revista del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, núms. 1-2, Enero-Junio de 1996, vol. XXXVI, pp. 295-320

avanza día a día en nuestro país. Frente a esta complejidad, el federalismo tiene que ser actualizado en un contexto de crisis de inseguridad.

Cuadro 4.9
Transferencias Federales a los gobiernos estatales y municipales 1998-2004
(millones de pesos)

	1998	1999	2000	2001
Total	260,762.2	323,284.8	403,467.9	460,512
Participaciones a estados y municipios	113,578	140,670.9	178,136.2	196,931.2
Aportaciones federales (Ramo 33 y 26)	114,700.7	163,880.5	195,291.2	224,216.2
Fondo de Aportaciones para la educación básica normal (FAEB)	79,997.9	109,234.9	128,945.9	145,447.3
Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA)	13,846.4	18,190.1	22,832.4	25,336.7
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS)	10,403.4	13,933.6	15,989.7	19,064.1
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	6,732.1	13,097.6	15,030.3	19,539.1
Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal	-	4,715.0	5,213.9	5,786.4
Fondo de aportaciones múltiples	3,720.9	4,558.0	5,227.4	6,231.1
Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos	-	151.3	2,051.6	2,811.5
Ramo 23 (PAFEF)			6,870.0	12,807.7
Convenios de descentralización	32,517.2	18,733.4	23,170.5	26,557
Educación (recursos federalizados)	22,995.4	15,697.2	19,955.2	21,931.7
Educación básica	10,156.6	-	-	-
Universidades públicas estatales	10,722.9	12,822.6	15,609.2	16,713.7
Universidades tecnológicas	585.1	571.6	741	659.9
Instituciones de Educación media superior en los estados	1,013.6	1,385.7	1,794.9	2,168.7
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,010.6	2,497.3	2,656.0	4,046.4
Programa de Alianza para el Campo	2,010.6	2,497.3	2,656.0	4,046.4
SEMARNAT	409.8	589.9	559.3	578.9

Fuente: INEGI, *El Ingreso y el gasto público en México*, 2002, Cuadro 2.2.32, p. 106

Cuadro 4.9 (continuación)
Transferencias Federales a los gobiernos estatales y municipales 1998-2004
(millones de pesos)

	2002	2003	2004
Total	508,537	554,034	572,814
Participaciones a estados y municipios	219,192	225,227	242,281
Aportaciones federales (Ramo 33 y 25)	241,824	247,728	251,201
Fondo de Aportaciones para la educación básica normal (FAEB)	156,853	156,392	156,184
Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA)	27,588	32,936	34,064
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS)	21,783	22,232	23,511
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	22,326	22,889.2	24,097
Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal	3,210	2,733	2,500
Fondo de aportaciones múltiples	7,115	7,287.7	7,655.4
Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos	2,946	3,156.6	3,188
Ramo 23 (PAFEF)	14,700	30,989	17,000
Convenios de descentralización	32,820	32,417	32,569
Educación (recursos federalizados)	25,896	24,960	26,330
Educación básica			
Universidades públicas estatales	20,249		
Universidades tecnológicas	654		
Instituciones de Educación media superior en los estados	2,303.5		
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	6,438	6,555	5,963
Programa de Alianza para el Campo	6,438		
SEMARNAT	485		

Fuente: INEGI, *El Ingreso y el gasto público en México*, edición 2003; VFQ, Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2004

El proceso de descentralización iniciado con la transferencia de los servicios educativos a los estados en 1992 continuó avanzando en este mismo decenio. A esta descentralización se ha sumado los recursos de seguridad pública (1995), salud (1996) y los destinados a reducir la pobreza extrema (1996), todos los cuales en 1998 se incorporaron al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y a partir de 1998 se les consideran ingresos propios de los

estados.¹⁹⁰ Según lo establece el artículo 25 de Ley de Coordinación Fiscal reformada el 29 de diciembre de 1997, las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley para los siete fondos que conforman el ramo 33.¹⁹¹ De esta manera, al venir etiquetados los recursos que reciben los estados y municipios, éstos tienen poco margen de capacidad para decidir oportunamente hacia donde canalizarlos; también existen pocos incentivos para que la población pueda participar en las decisiones, minándose todo intento de participación interciudadana. De igual modo, esto propicia que los gobiernos locales no tengan recursos libres como para innovar en programas de inversión comunitaria a fin de fortalecer el capital social de las regiones.

Uno de los esfuerzos más importantes que habrán de afrontar los gobiernos estatales y municipales en el siglo XXI será construir modernos sistemas fiscales que les posibilite generar las fuentes de ingresos propios que posibilite acrecentar el monto del gasto público local. Aunque la descentralización fiscal ha ido a un ritmo lento, sigue estando pendiente el fortalecimiento institucional de la hacienda pública local y en el plano constitucional todavía no está reconocida la descentralización como institución de la vida pública de México. En este sentido, es necesario un esquema fiscal donde la mitad de los ingresos de los gobiernos locales provengan de las participaciones y la otra mitad de sus ingresos propios.

¹⁹⁰ Pérez Morales, Constantino, *op.cit*, p.46

¹⁹¹ A este respecto, “los fondos de aportaciones para la Educación Básica y Normal y el de Aportaciones para los Servicios de Salud, corresponden a los recursos etiquetados destinados a cubrir el gasto estatal necesario para sostener los sistemas federalizados de ambos sectores en el marco de los avances del proceso de descentralización. Los criterios para la asignación de recursos en estos fondos toman en cuenta variables sectoriales tales como Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal en el primer caso, y el Inventario de Infraestructura Médica y Plantilla de Personal en el segundo. Respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, trata de apoyar los requerimientos locales dando prioridad a las obligaciones financieras y a la seguridad pública de sus habitantes, y su criterio de asignación está en proporción directa con el número de habitantes con que cuente cada entidad federativa. El Fondo de Aportaciones Múltiples se destinará exclusivamente a desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación superior en su modalidad universitaria.” Sánchez Almanza Adolfo, *op.cit*, pp.171-172

La descentralización de los recursos que componen el paquete de política social a través del Ramo 33, subraya la necesidad de que la política económica se articule con estos importantes montos de recursos, dado que una economía en crecimiento puede revertir la desigualdad de recursos prevaleciente en el actual sistema de coordinación fiscal, ya que desde una concepción territorial, es posible equilibrar los niveles de desarrollo entre regiones. En el año 2000, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica normal (FAEB) representa el 64% de las aportaciones, mientras que el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) representa el 11.3%, siendo los fondos que absorben la mayor cantidad de recursos derivados de la descentralización. La asignación de los recursos en este último aspecto radica en que la distribución de los fondos se llevo a cabo a partir de lo que la federación estaba gastando en cada entidad. Esto presupone que la distribución actual de recursos entre las entidades es la correcta, sin dejar de subrayar que es necesario para el largo plazo un incremento de recursos.

En un nuevo arreglo federalista y para que la descentralización de recursos sea exitosa se tendrá que tomar varias acciones concretas en forma coordinada entre la Federación y los gobiernos locales. En este sentido, se requiere fortalecer la recaudación por ingresos propios de las haciendas públicas estatales y municipales, ya que ello puede ampliar la capacidad de los gobiernos locales para acceder, por sí solos y sin garantías implícitas, a los mercados financieros.¹⁹² En este caso, parecería que la autonomía política se irá ganando conforme aumente la autonomía financiera; sin embargo esta última no se logrará en tanto no haya una redistribución de competencias y un fortalecimiento de las capacidades de la hacienda pública local. Lo anterior tampoco implica eliminar los recursos no condicionados, ya que posibilitan que los gobiernos locales puedan aplicarlos en áreas con potencial productivo y redistributivo como obras públicas y acciones sociales.

En el año 2000, se incorporó el Programa de Apoyo y Fortalecimiento para las Entidades Federativas (PAFEF) cuyos recursos han sido un complemento fundamental para que los estados y municipios puedan hacer frente a los múltiples requerimientos de inversión física,

¹⁹² Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, p. 362

pero este programa como no está considerado dentro de la Ley de Coordinación Fiscal será necesario incorporarlo e institucionalizarlo en las leyes fiscales mexicanas. Aunque aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no está exento de que el Ejecutivo Federal pueda retirarlo del paquete de apoyos a las entidades federativas.

Un caso concreto de que debe avanzarse en esa dirección son las constantes demandas y reclamos de los gobiernos de los estados que desean jugar un rol más equitativo dentro del sistema federalista. Por ejemplo, una de las exigencias más recurrentes de diversos estados del país, sobre todo aquellos en donde la recaudación federal es significativa como el Estado de México, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, es que la federación hace un reparto discrecional de los ingresos fiscales en el momento de devolverlo como Transferencias Federales (aportaciones y participaciones).

En el año 2000, las transferencias federales que recibieron Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Tamaulipas fueron menores que los ingresos fiscales federales recaudados en dichos estados. (Cuadro 4.10) Estas entidades generan una gran parte del Producto Interno Bruto, por lo que al transferir a las autoridades hacendarias federales los recursos fiscales captados, se ha ocasionado una fuerte demanda de los gobernadores para que la federación les devuelva mayores recursos atendiendo al criterio de eficiencia. Sin embargo, es necesario para la unidad política del país transferir mayores recursos a las entidades federativas con mayores niveles de rezago económico, institucional y social para equilibrar el bienestar en la República.

El Estado de México en 2000 recaudó en impuestos federales 39 mil millones de pesos, pero en cambio por concepto de transferencias recibió 38 mil 500 millones de pesos. El caso de Jalisco es sintomático de la inequidad que prevalece en el sistema de participaciones, ya que en ese año obtuvo 29 mil 500 millones de pesos por recaudación pero recibió vía participaciones y aportaciones 20 mil 700 millones de pesos. De ahí que el aspecto de resarcitoriedad sea uno de los principios que más defienden los estados con mejor nivel de recaudación federal que los

menos desarrollados. Sin embargo, en un sistema federal donde prevalecen desigualdades entre estados, la solidaridad, subsidiaridad y equidad tienen que jugar un papel central. En este caso, Chiapas en 2000 recaudó por concepto de impuestos federales un mil novecientos millones de pesos pero recibió por concepto de transferencias 16 mil 900 millones de pesos o Guerrero que captó 2 mil 500 millones recibió 13 mil millones de pesos.

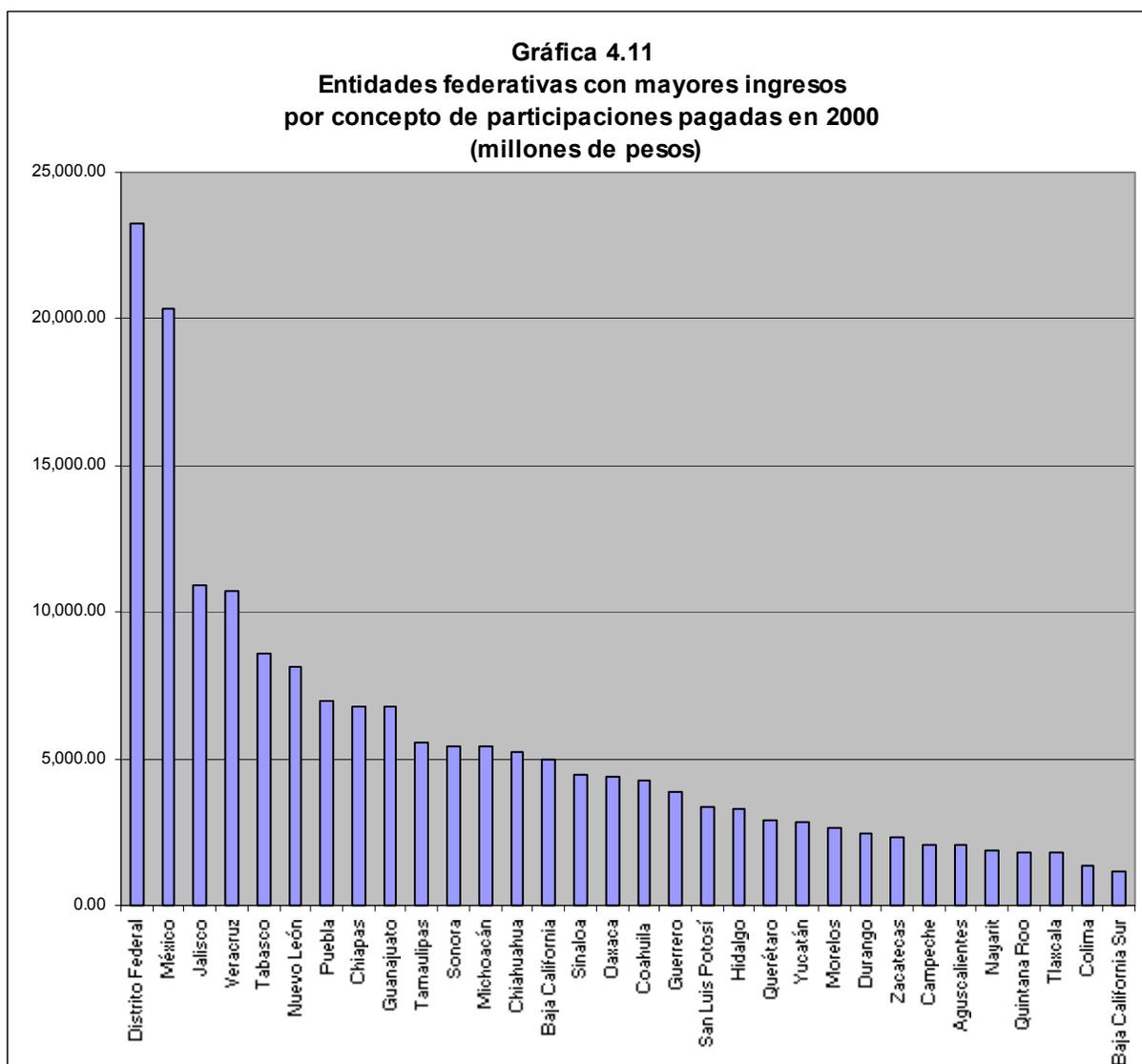
Cuadro 4.10
Relación entre recaudación fiscal bruta, transferencias federales
y participaciones per cápita en 2000
(millones de pesos)

	Recaudación fiscal bruta	Participaciones	Aportaciones	Participaciones per cápita	Aportaciones per cápita
Entidad Federativa	2000	2000	2000	2000	2000
Aguascalientes	5,279,099	2,055,800	2,230,100	2,180	2,363
Baja California	16,618,640	4,992,300	4,883,300	2,006	1,962
Baja California Sur	1,935,399	1,187,200	1,671,000	2,803	3,945
Campeche	1,791,407	2,073,000	2,314,500	3,006	3,356
Coahuila	14,460,982	4,294,700	4,798,700	1,870	2,090
Colima	7,187,231	1,357,700	1,663,500	2,511	3,076
Chiapas	1,979,634	6,790,700	10,116,700	1,732	2,580
Chihuahua	14,473,187	5,261,500	5,307,600	1,726	1,741
Distrito Federal	690,545,488	23,233,900	2,361,000	2,704	274
Durango	1,589,415	2,460,100	3,900,800	1,701	2,698
Guanajuato	8,283,486	6,780,200	7,494,000	1,455	1,609
Guerrero	2,594,146	3,867,100	9,283,800	1,257	3,019
Hidalgo	2,648,230	3,307,100	5,652,400	1,482	2,533
Jalisco	29,569,474	10,935,300	9,770,300	1,729	1,545
México	39,330,226	20,336,600	18,161,100	1,554	1,388
Michoacán	5,008,579	5,395,800	8,571,900	1,356	2,154
Morelos	3,892,910	2,652,200	3,218,100	1,707	2,072
Nayarit	839,365	1,853,600	2,636,000	2,015	2,866
Nuevo León	57,814,500	8,127,700	5,878,000	2,124	1,536
Oaxaca	2,132,066	4,410,900	9,104,200	1,285	2,652
Puebla	12,025,456	6,984,600	8,421,000	1,377	1,660
Querétaro	7,995,732	2,881,100	2,951,000	2,054	2,104
Quintana Roo	3,963,468	1,827,600	2,267,500	2,091	2,594
San Luis Potosí	4,875,605	3,381,700	5,351,100	1,472	2,330
Sinaloa	5,088,295	4,435,100	4,797,600	1,749	1,892
Sonora	6,919,671	5,408,300	4,718,900	2,443	2,131
Tabasco	2,356,261	8,576,000	4,338,700	4,539	2,296
Tamaulipas	50,086,195	5,585,300	6,199,000	2,033	2,256
Tlaxcala	1,357,320	1,819,600	2,349,600	1,891	2,442
Veracruz	22,918,754	10,713,600	14,049,200	1,552	2,035
Yucatán	4,114,243	2,848,000	3,664,800	1,720	2,213
Zacatecas	2,130,859	2,301,900	3,493,600	1,703	2,585
Total	1,031,805,314	178,136,200	181,609,000		

Fuente: INEGI, *El ingreso y gasto público en México 2002*; e INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*

Las entidades federativas que han obtenido mejores dividendos dentro del sistema de participaciones federales son el Distrito Federal el cual recibe el 13% de los recursos, Estado de México con 11.1%, Jalisco 6.1%, Veracruz 6% y Tabasco 4.8%, mientras que entidades como Chiapas recibe 3.8% y Guerrero 2.1%. Sin duda, estos porcentajes no se corresponden con el monto de recursos que reciben estos estados por habitante como se explicará más adelante. Estados de la región Noreste como Nuevo León y Tamaulipas que recaudan importantes ingresos federales -el 5.6 y 4.8%-, en el primer caso recibe por concepto de participaciones federales el 4.5% y el segundo 3.1%, respectivamente. (Gráfica 4.11)

El actual sistema de coordinación fiscal mexicano resalta las particularidades propias de un país con un desarrollo desigual. Así pues, el Distrito Federal es una de las entidades que tiene la más alta proporción de recaudación fiscal bruta debido a que un segmento importante de empresas tiene su domicilio fiscal en la capital del país. Por tanto, debe subrayarse que muchos impuestos no se generan en dicha entidad, sino en los estados donde se causaron. Será fundamental en el arreglo federalista democrático al que se quiere llegar, que haya eficacia, supervisión y evaluación del impacto de las transferencias federales introduciendo indicadores de desempeño territorial y regional, a fin de que mayores zonas del país puedan obtener beneficios de la integración comercial doméstica y externa. Son estos desequilibrios financieros los que determinan el grado de complejidad en el que se encuentran las actuales relaciones intergubernamentales en México.



Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, edición 2002

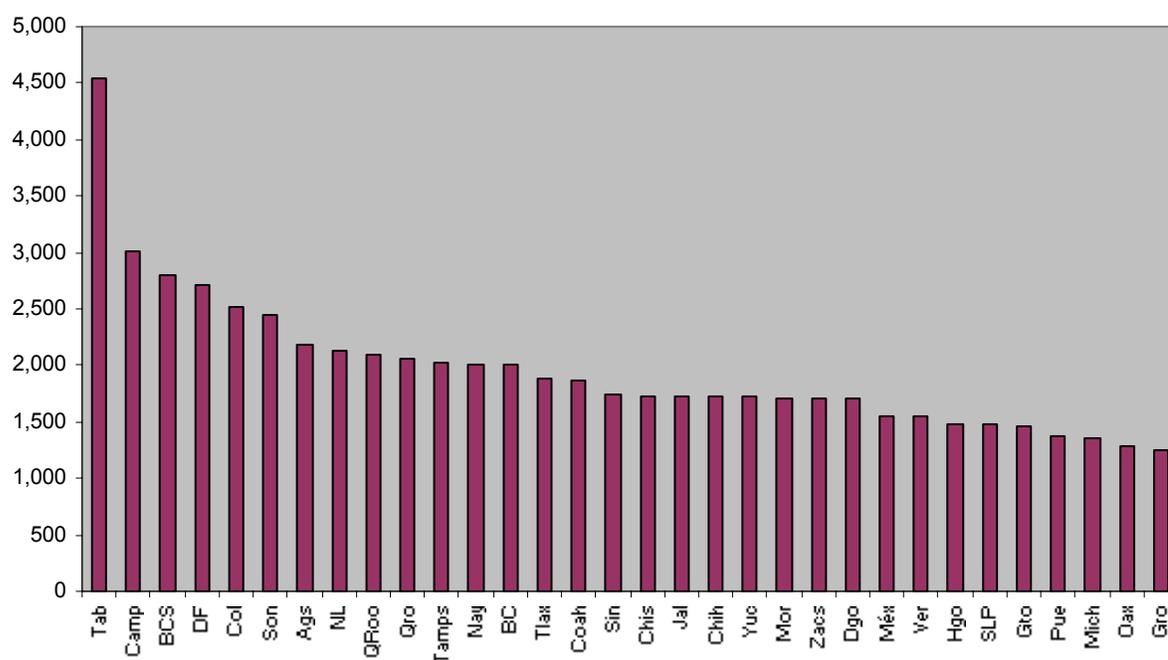
Al realizar la estimación respecto a las participaciones por habitante a nivel estatal, la evidencia empírica arroja que los estados con mayores participaciones pagadas como Jalisco, Estado de México, Veracruz, Chiapas y Puebla el reparto de los recursos federales es desigual, ya que las participaciones per cápita en están por debajo de la media nacional. Por su parte, solamente quince estados, entre los cuales destacan, Aguascalientes, Baja California, Baja

California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Nayarit, Nuevo León, Tlaxcala, Tamaulipas, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tabasco sus participaciones por habitante están por encima de la media nacional. (Gráfica 4.12)

Los estados con menores participaciones per cápita son los que más rezagos sociales acumulan como Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz. Es importante subrayar que Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz que reciben el 3.8, 2.7, 4.0 y el 6%, respectivamente de las participaciones se ubican últimos lugares respecto a la distribución per cápita por estado. Este hecho advierte que no necesariamente el incremento de participaciones a los estados con menor desarrollo, se corresponde con mayores recursos disponibles por habitante. También esto indica que la mayoría de los estados que reciben mayores participaciones federales, tienen una desventaja respecto a los estados que aportan menos recaudación, sin dejar de señalar que a nivel per cápita un segmento importante de estados que más recursos perciben cuentan con mayores niveles de desarrollo del país.

Las diferencias de participaciones per cápita por entidad tienden a ser significativas pues mientras que el Distrito Federal recibe 2,704 pesos, Guerrero recibe 1,258, Oaxaca 1,285 y Michoacán 1,356. Sin duda, el federalismo mexicano tiene ante sí un reto fundamental: propiciar en el mediano y largo plazo un desarrollo regional que posibilite que los estados más pobres puedan acrecentar los recursos por habitante. Cabe señalar que Campeche y Tabasco, dos de los estados que generan más de dos terceras parte de la renta petrolera nacional, reciben los mayores montos per cápita, en el caso del primero apenas recibe el 1.1% de las participaciones por estado.

Gráfica 4.12
México. Participaciones per cápita, 2000 (miles de pesos)

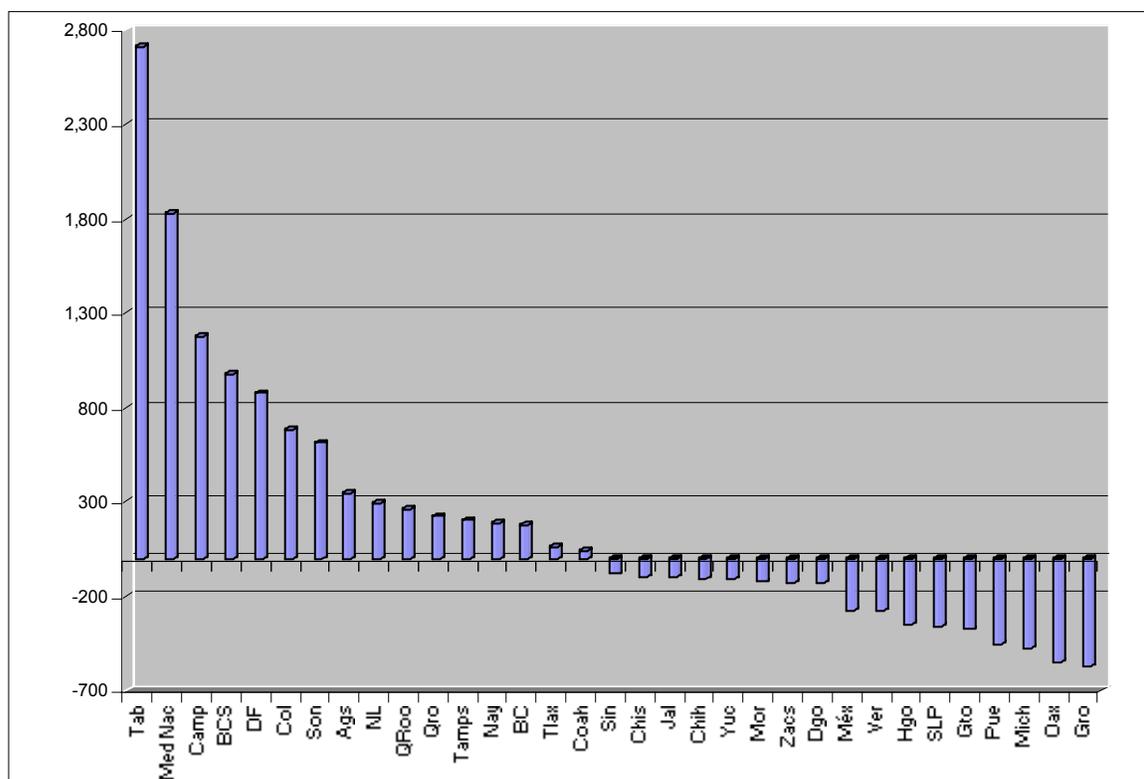


Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, edición 2002; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*

La evidencia empírica indica que al estimar las desviaciones de las participaciones por habitante respecto a la media nacional, Tabasco está por encima de ésta, mientras que Campeche, Baja California Sur, Distrito Federal, Colima, Sonora, Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo, Querétaro, Tamaulipas, Nayarit, Baja California, Tlaxcala y Coahuila tienen una desviación positiva. (Gráfica 4.13) En cambio, la situación tiende a hacerse más aguda en los estados donde las desviaciones tienden a ser negativas, lo cual indica un desequilibrio sumamente desventajoso para entidades como Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Chihuahua, Yucatán, Morelos, Zacatecas y Durango. Sin embargo, los estados con desviaciones más negativas se encuentran el Estado de México, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí Guanajuato, Puebla, Michoacán, Oaxaca y Guerrero. Esto último revela el enorme esfuerzo a realizarse dentro del arreglo federal para reducir las brechas de asignación de participaciones a los estados. Esto supone también una presión adicional para fortalecer las

haciendas locales debido a que los recursos propios por lo menos en una docena de estados no son suficientes para proporcionar una mayor cobertura en educación y salud.

Gráfica 4.13
México: Desviación de las participaciones per cápita respecto al promedio nacional, 2000 (miles de pesos)



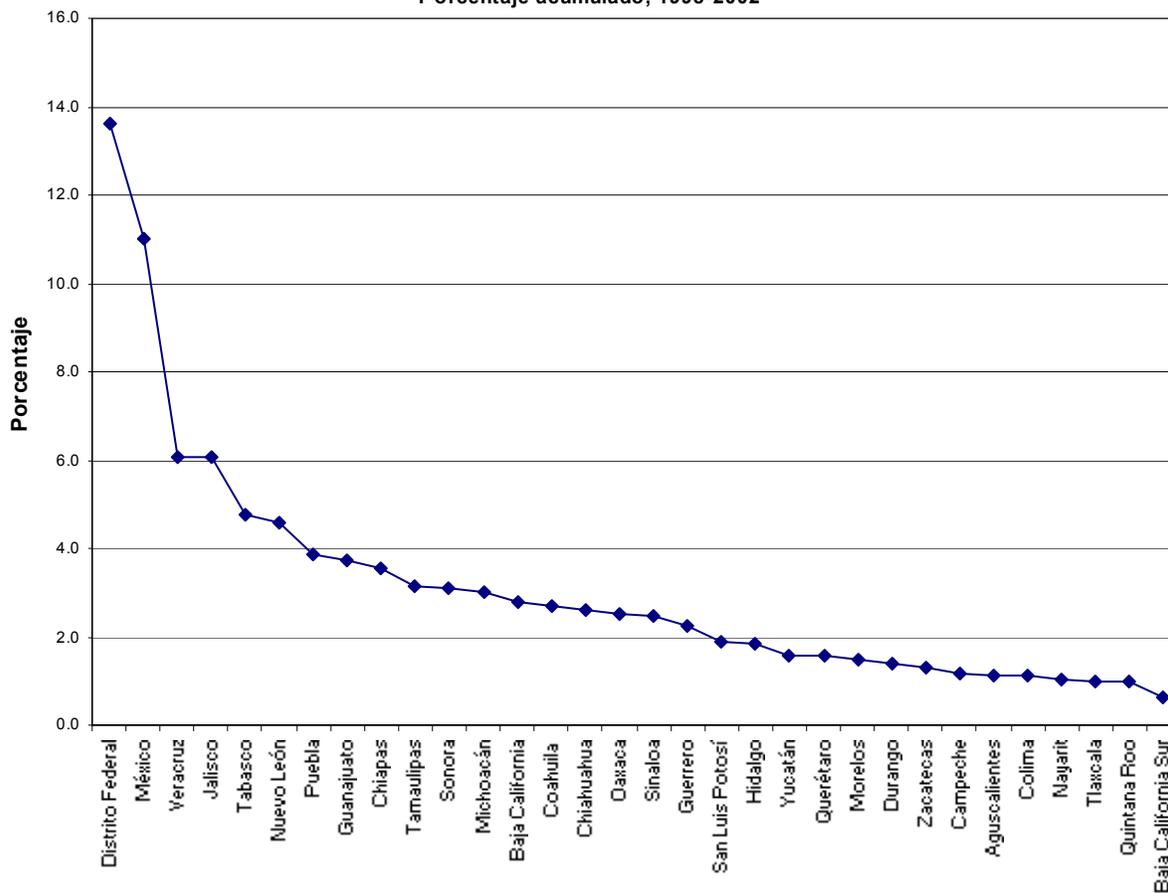
F

Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y Gasto Público en México*, edición 2002; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*

Entre 1998-2001 las entidades que más beneficios han recibido de las participaciones son el Distrito Federal, entidad que acumuló en promedio 13.6%; Estado de México, 11%; Veracruz, 6.1%; Jalisco, 6.1%; Tabasco 4.8%; Nuevo León, 4.6%; Puebla 3.8%; Guanajuato, 3.7% y Chiapas, 3.6%. Por su parte, las entidades que menos han acumulado son Baja California con el 0.6%; Nayarit, Tlaxcala y Quintana Roo, captaron en promedio el 1%; mientras que Aguascalientes y Colima 1.1%; siguiéndoles Zacatecas, Durango y Morelos con el 1.3, 1.4 y 1.5%, respectivamente. En medio, se encuentran estados como Tamaulipas y Sonora con el

3.1%; Michoacán, 3.0%; Baja California, 2.8%; Coahuila, 2.7; Chihuahua, 2.6%; y Oaxaca y Sinaloa con el 2.5%. (Gráfica 4.14)

Gráfica 4.14
México: Participaciones pagadas a los gobiernos de los estados.
Porcentaje acumulado, 1998-2002



Nota: los valores fueron calculados con el Índice de Precios Implícitos

Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y el Gasto en México*, edición 2002; INEGI, *El ingreso y el Gasto en México*, edición 2003

Al medir la autosuficiencia fiscal por entidad federativa -la relación entre recaudación fiscal bruta y las participaciones, véase cuadro 4.10-, indica que las entidades más desarrolladas del país son las que cuentan en estos momentos cuentan con capacidades institucionales hacendarias más fortalecidas respecto a los estados con menor capacidad productiva. Evidentemente, el Distrito Federal cuenta con una solvencia fiscal abrumadora respecto a los

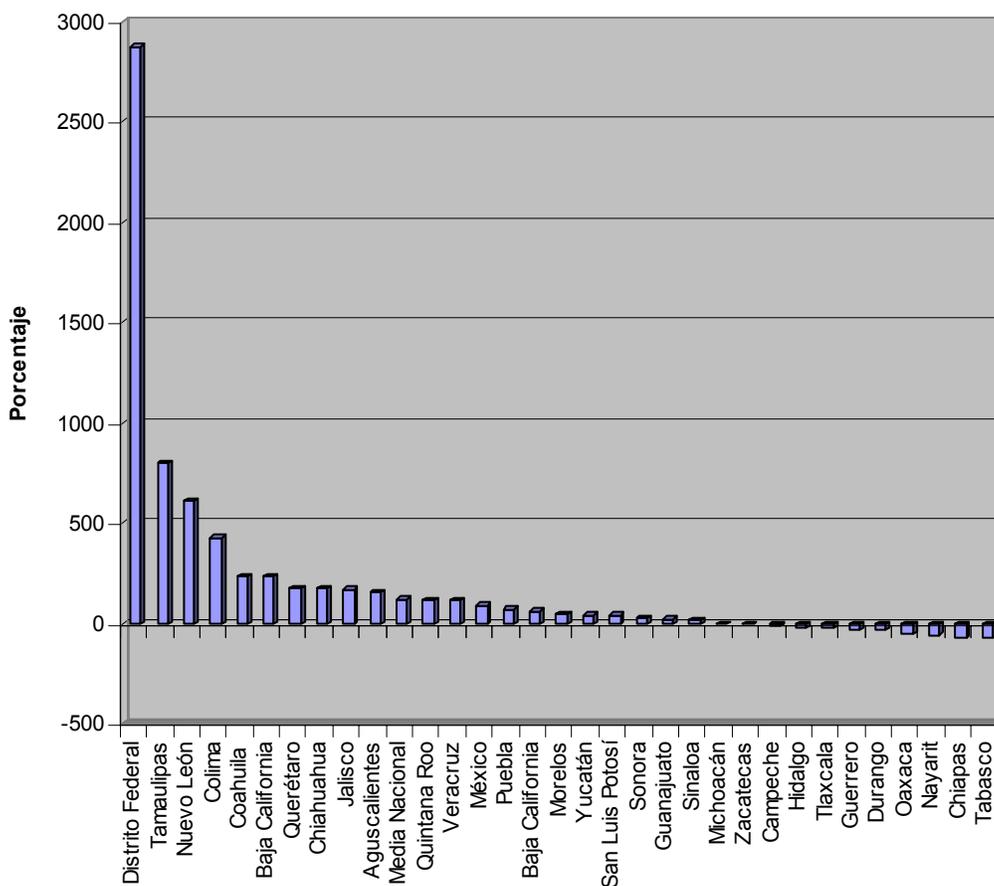
estados con fortalezas hacendarias. Sin embargo, al hacer un lado el dato de autosuficiencia fiscal de la capital del país, tenemos que 22 estados están por debajo del porcentaje medio de solvencia elaborado que es de 120. Esto significa que solo 10 entidades incluyendo el Distrito Federal son solventes desde el punto de vista fiscal. Por ejemplo, Tamaulipas es uno de los estados con una mayor autosuficiencia fiscal debido a que cuenta con varias de las adunas más importantes del país y con puertos de altura, lo cual posibilita una fuente constante de ingresos para el país. Nuevo León cuenta con una de las plantas industriales más importantes del país, así como estructuras administrativas modernas. El estado de Colima, cuenta con un puerto de entrada muy importante con su respectiva aduana e infraestructura aeroportuaria. De igual manera Coahuila y Baja California son entidades que han conformado una planta maquiladora de exportación y corredores industriales, al igual que cuentan con aduanas y puertos, como en el caso del segundo estado.

De igual manera otras entidades importantes desde el punto de vista de su contribución al PIB nacional como Querétaro, Chihuahua, Jalisco y Aguascalientes, han podido conformar una posición fiscal autosostenida debido a que han podido aumentar la recaudación y han visto crecer las participaciones de manera sostenida en los últimos años. Sin embargo, existen estados como Quintana Roo cuyo potencial turístico genera importantes ingresos al país, o entidades como el Estado de México que genera el 10.7% del producto nacional y Veracruz el 4.12%, en donde la situación fiscal no alcanza a ser sostenible, por diversas razones. Por ejemplo, la recaudación fiscal bruta ha caído de manera acelerada, mientras que el ritmo de crecimiento de las participaciones está estancado para Veracruz. En el Estado de México, la recaudación fiscal ha descendido en los últimos años, mientras que las participaciones crecen a un ritmo modesto.

Los estados con indicadores negativos, es decir aquellos en donde los ingresos fiscales generados son insuficientes para financiar las participaciones recibidas, son particularmente los más rezagados en términos de la capacidad administrativa instalada y escaso desarrollo económico. Entre estos se ubican Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Durango, Tabasco, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Campeche, Michoacán y Zacatecas. Los estados de Puebla, Baja California

Sur, Morelos, Yucatán, San Luis Potosí, Sonora, Guanajuato y Sinaloa están en una situación intermedia, pues se encuentran por debajo de la media sin estar en una situación deficitaria. (Gráfica 4.15)

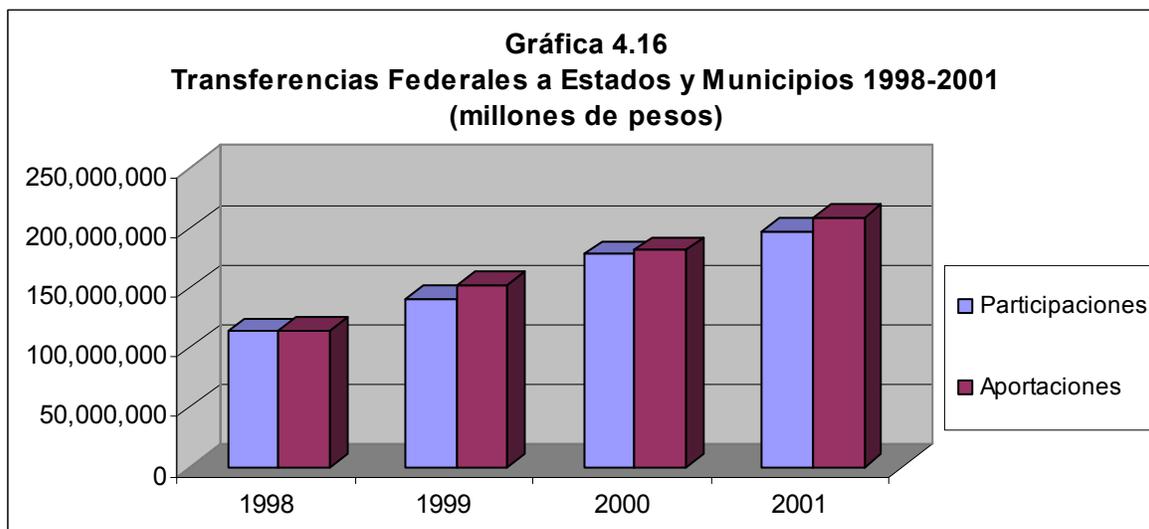
Gráfica 4.15
México: Autosuficiencia fiscal por entidad federativa, 2000



Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y el Gasto en México*, edición 2002

Las transferencias totales a estados y municipios entre 1998-2001 ha posibilitado que en la práctica los estados y municipios puedan cumplir con los requerimientos mínimos en salud, educación e infraestructura, haciendo falta mayores recursos para construir mayores redes de comunicación terrestre y demás elementos que favorezcan una mayor interconectividad entre

las regiones. Tan solo en 2000, tanto aportaciones como participaciones sumaron 359 mil millones de pesos, lo que representa 7.2% del PIB. (Gráfica 4.16)

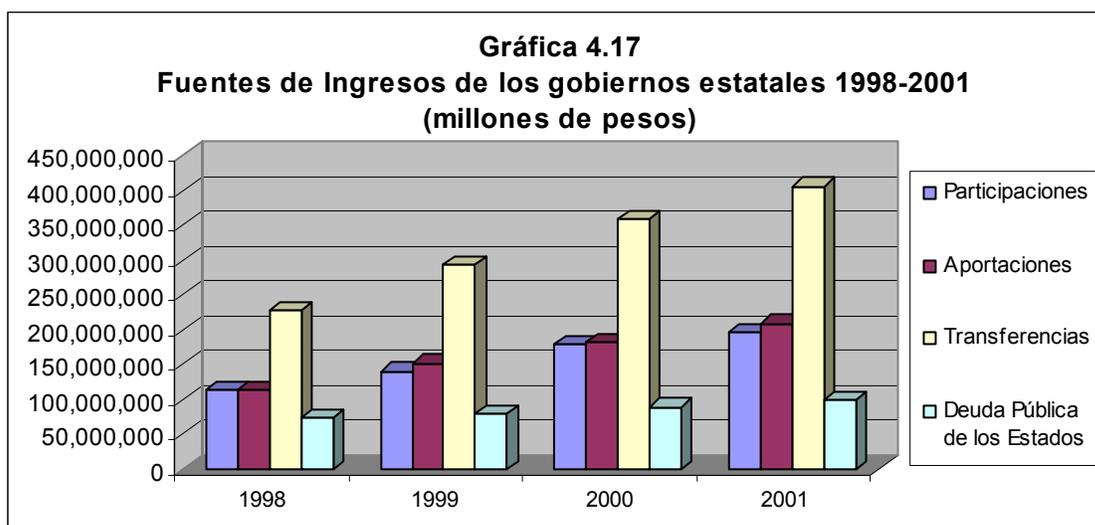


Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México edición 2002*

Evidentemente, si la economía experimenta un crecimiento económico sostenido, las participaciones de los estados aumentarán debido a un incremento de la recaudación, y por ende el Fondo General de Participaciones verá incrementados sus recursos. En el caso de una caída de la actividad económica, los recursos del Fondo disminuirán afectándose con ello las transferencias a los estados y municipios. Por ello, la discusión que debe girar respecto al tema del endeudamiento y al manejo prudente de la hacienda local tiene que ver con su capacidad de pago en relación con la captación de ingresos propios. Una de las principales medidas que deberán asumir las autoridades hacendarias locales en los próximos años será construir indicadores de viabilidad financiera por entidad federativa y municipio.

La deuda pública de los gobiernos estatales y municipales que en 2001 ascendió 99 mil millones de pesos está siendo respaldada por el crecimiento anual de las transferencias federales, cuyo monto anual de transferencias fue de 406 mil millones de pesos, ha servido para garantizar el cumplimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios. (Gráfica 4.17) Sin embargo, tampoco sería conveniente que los gobiernos estatales y

municipales apostarán al endeudamiento que a la recaudación de las fuentes propias de ingresos.



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México 2002*; y http://www.shcp.gob.mx/eofp/ces/eo_m121.html

Para algunos estados, el asunto de la deuda pública amenaza seriamente con deteriorar la precariedad de las finanzas locales. Por principio de cuentas, la proporción de la deuda pública respecto a las fuentes de recaudación propias rebasa con mucho las posibilidades de financiarla sanamente en por lo menos 15 estados. Por ejemplo, la deuda pública del Estado de México representa más de ocho veces los ingresos propios. Visto desde otro ángulo, los ingresos locales como proporción de la deuda estatal representan el 12%. Sonora cuyo endeudamiento ha ido creciendo en los últimos años, los ingresos locales solamente alcanzan a pagar el 17% de la deuda. De ahí se tienen que en Baja California Sur los ingresos locales apenas representan el 27% respecto al tamaño de sus pasivos; Guerrero 28%; Querétaro y Durango, 30%; Sinaloa y Nuevo León, 34%; San Luis Potosí, 46%; Jalisco, 47%; Morelos, 52%; Quintana Roo, 54%; Hidalgo, 55%; Colima, 58%; y Aguascalientes, 64%. (Gráfica 4.18)

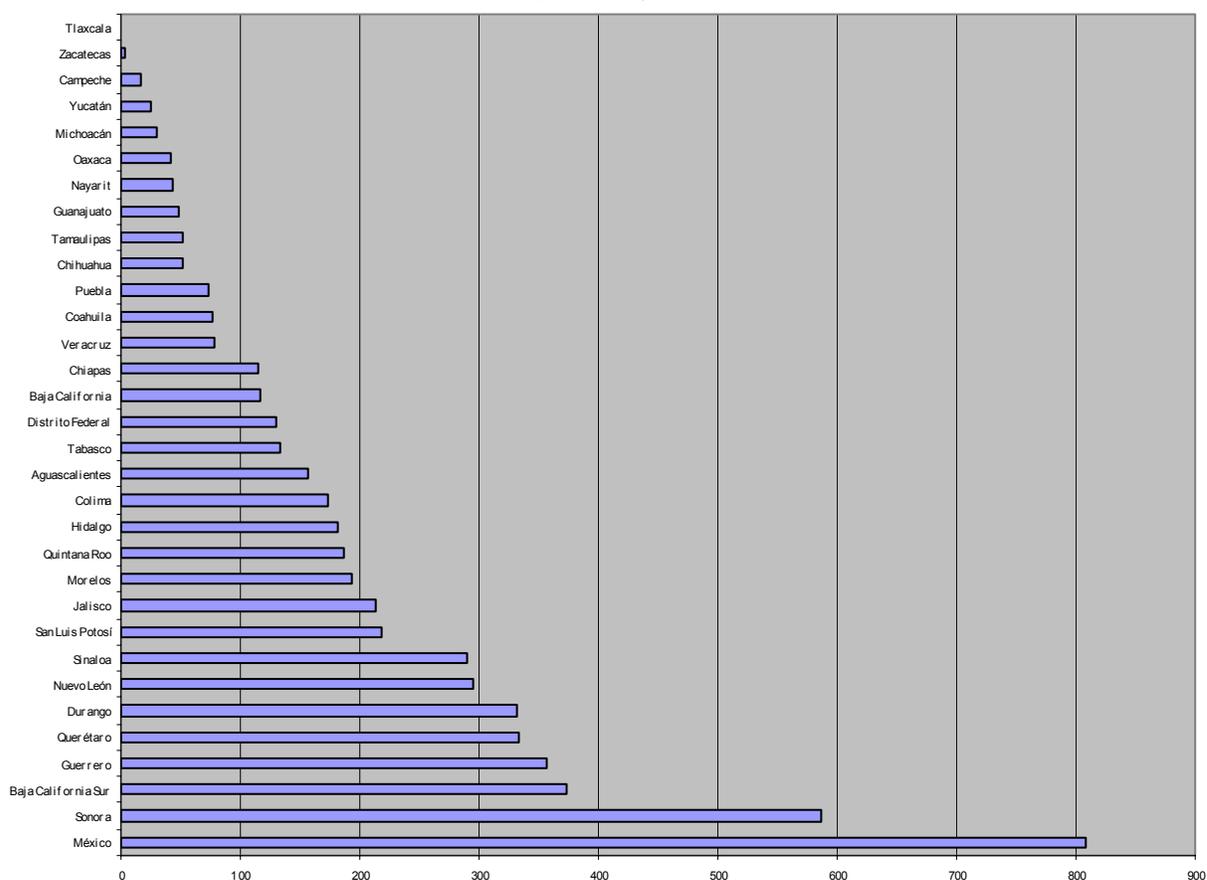
Aunque estados como Tabasco, el Distrito Federal, Baja California Sur y Chiapas, sus ingresos locales cubren el 75, 77, 86 y 87% de la deuda estatal, respectivamente, tienen una presión menor ya que con un esfuerzo fiscal adicional pueden equilibrar sus requerimientos de financiamiento respecto a las fuentes propias de pago. Los estados que tienen una posición más holgada paradójicamente son los más rezagados en términos de desarrollo económico. Sin embargo, existen entidades que por encontrarse en la frontera norte como Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas, la capacidad de solvencia se explica por la dinámica económica relacionada con el comercio exterior y la industria asentada en esa región. Es importante subrayar que para el primer caso, esta situación se explica en parte a que los ingresos propios son muy bajos, lo cual no les posibilita ser sujetos de crédito por parte de la banca comercial. De ahí que entidades como Zacatecas, Campeche, Yucatán, Michoacán, Oaxaca y Nayarit, sus ingresos propios estén por encima del monto de la deuda estatal.

El tema del fortalecimiento financiero del Estado ha sido relegado a un segundo término del debate político mexicano debido a que los principales actores de la vida pública no han dimensionado la magnitud de insolvencia financiera en la que se encuentran la mayoría de los gobiernos de las entidades federativas. En muchos casos, los gobiernos centrales de los países en desarrollo frecuentemente tienen información limitada sobre las finanzas públicas locales a fin de evaluar los riesgos fiscales y anticipar las emergencias en esta materia. Muchas veces las autoridades hacendarias desconocen las actividades extrapresupuestarias de los gobiernos locales, especialmente las relacionadas con las garantías gubernamentales, las operaciones de las instituciones financieras locales, los sistemas de pensión, los fondos de seguros de desempleo y otras transacciones que podrían generar pasivos para el gobierno.¹⁹³ Asimismo, ha ido ganando terreno un debate que supone que la fortaleza de las finanzas gubernamentales debe corregirse atendiendo reglas y procedimientos que transparenten el ejercicio y uso de los

¹⁹³ Ma, Jun, "Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Country Experiences", en Polackova, Hana y Allen Schick, (editors) *op.cit.*, p. 393

recursos públicos como una vía para recuperar la confianza en las instituciones financieras.¹⁹⁴ A este respecto, hace falta más evidencia empírica para determinar en qué medida las leyes de transparencia generan condiciones de viabilidad financiera en un país.

Gráfica 4.18
México. Proporción de la deuda estatal respecto a los ingresos propios, 2001
(porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, edición 2003; INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001*, edición 2003.

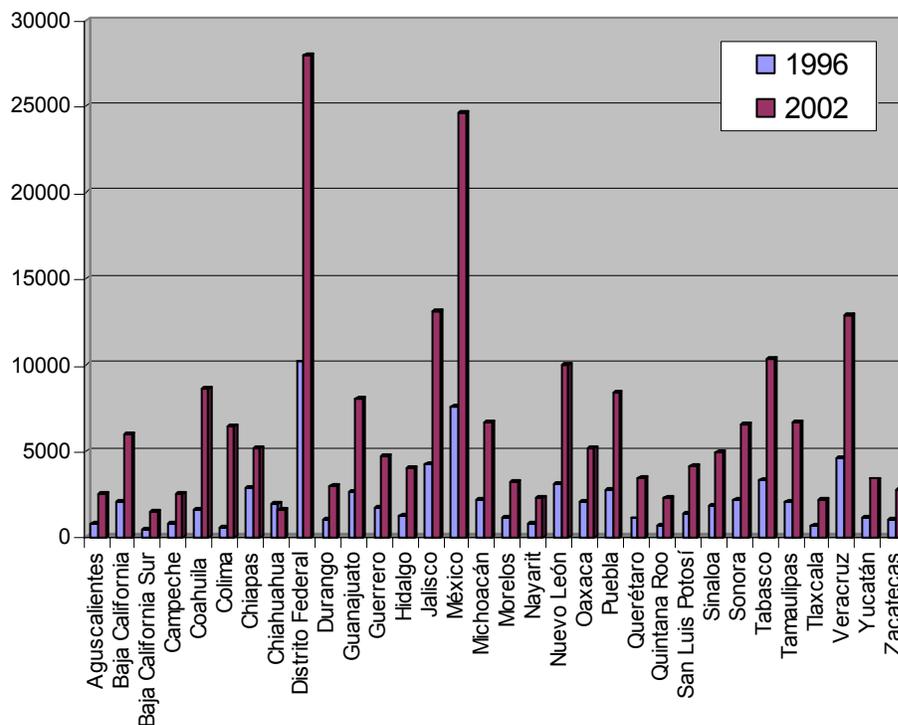
Año con año, la federación a través de las fórmulas que emplea para la asignación de participaciones se ha procurado que estas sean crecientes o al menos sean igual al nivel del año anterior. En este caso el principio de resarcimiento está implícito debido a que la federación asume el compromiso de compensar a los estados que más aportan al producto nacional en

¹⁹⁴ IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, DC, 2001

términos de que éstos no reciban una participación menor respecto a los ingresos que hubiesen obtenido el año anterior. El Estado de Chihuahua es una de las pocas entidades que no ha visto crecer sustancialmente sus participaciones entre 1996-2002 (Gráfica 4.19) Para ilustrar lo anterior, entre 1996-2002, el gasto neto total de la federación aumentó 24.3% en términos reales y las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales crecieron en 36.1%. En ese mismo periodo, las aportaciones a los diversos fondos de apoyo se incrementaron en 34.4%. En este sentido, la participación del ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación dentro del gasto neto total del gobierno federal pasó de 13.7 a 15% y la del Ramo 33 del 13.8% a 14.9%. Ambos ramos, como se apuntó anteriormente, representan el 30% del gasto neto total del gobierno federal. Por último, el gasto neto total por habitante creció 155% en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante lo hicieron en 26% y las aportaciones per cápita aumentaron en 24.5%.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Tello Macías, Carlos, *op.cit.*, p. 14

Gráfica 4.19
Participaciones pagadas a Entidades Federativas en 1996 y 2002
 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México 2002*

4.5 El agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El sistema de participaciones instrumentado en México ha dado lugar a la pérdida de autonomía fiscal de los estados debido a que ha implicado un alto grado de centralización por parte del gobierno federal y estos mismo ha producido cierta inflexibilidad de las haciendas públicas para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias. Asimismo otra dificultad relacionada con las participaciones radica en la dificultad para gravar según el

principio del beneficio, ya que para el contribuyente le resulta imposible saber en qué se gastan sus impuestos y no hay ligazón entre los ingresos y los gastos de una entidad.¹⁹⁶

La Convención Nacional Hacendaria que ha convocado la Conago alude precisamente a la necesidad de reconfigurar el pacto fiscal de México, en función del reconocimiento de que el vigente ya no reconoce la complejidad y magnitud de los desequilibrios en la forma en cómo la federación ha articulado las relaciones fiscales intergubernamentales. En este sentido, la Conago lo que pretende como proyecto federalista, entre otros aspectos:

“i) reconocer los principios y valores constitucionales del sistema federal; ii) que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del Artículo 124 Constitucional, se enriquezca y amplíe las facultades de las entidades federativas, así como paralelamente, revisar, y en su caso regular, el catálogo de facultades concurrentes, como son: entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública; iii) proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones; iv) el fortalecimiento estructural de las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales; y v) redistribución de competencias en materia hacendaria desde las normas constitucionales para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.”¹⁹⁷

A lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX, el reparto de atribuciones fiscales entre la federación, estados y municipios ha recaído en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. En ese sentido, la descentralización fiscal ha encontrado su base jurídica en dicha ley a través de diversas reformas legales.¹⁹⁸ En el artículo 1 de la Ley establece que su objetivo es “coordinar

¹⁹⁶ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit.*, p. 108

¹⁹⁷ Estos son los aspectos bajo los cuales gira la convocatoria de lo que sería la cuarta convención nacional fiscal ahora denominada “hacendaria”, que más bien debería denominarse de la “Hacienda Pública”, que ha propuesto la Conago a realizarse en el año 2004. Véase la nota “Pactan Convención Nacional Hacendaria”, *El Universal*, 21 de agosto de 2003, p. A12

¹⁹⁸ La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y fue reformada según diversos publicados el 3 y el 29 de diciembre de 1993; el 15 de diciembre de 1995; el Artículo Décimo de la “Ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicado el 30 de diciembre de 1996; por decretos publicados el 29 de diciembre de 1997 y el 31 de diciembre de 1998; por la “Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales”, publicada el 31 de diciembre de 1999; y por el “Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones

el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer su participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”. Asimismo, expresa que el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dependerá de los convenios que celebren la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades que así lo soliciten, a fin de que puedan participar en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

A lo largo de las últimas décadas el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido cuestionado desde muy diversos frentes, especialmente por los funcionarios públicos de los estados ligados a los asuntos financieros y de la hacienda local, en función de que el propio sistema no ha resuelto los dilemas entre eficiencia y equidad debido entre otros factores a que hay estados que reciben menos recursos de lo que recaudan, así como resolver el tema de la justa distribución del ingreso.

La Ley de Coordinación Fiscal esta compuesta por 5 capítulos: I. De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en ingresos federales; II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. III. De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; IV. De los organismos en materia de coordinación. V. De los Fondos de Aportaciones Federales. Es importante señalar que los capítulos I y V definen la distribución de las transferencias federales en participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33). Respecto a cómo esta integrada la Ley se ha dicho que:

Los cambios a dicha Ley instituyeron los recursos del Ramo 33 en 1998 se pueden considerar positivos, especialmente porque se fortalece el federalismo mexicano a través de la descentralización creciente de su principal instrumento: el presupuesto;

para el Fortalecimiento de los Municipios”, publicado el 31 de diciembre de 2000. Véase Ley de Coordinación Fiscal, Porrúa, México, 2001

se ofrece seguridad jurídica, mayor control y certidumbre a las administraciones estatales y municipales; se favorece el uso óptimo de los recursos y se impulsa la autonomía y el desarrollo en el nivel municipal; y, de manera especial, se otorga prioridad a la población en condiciones de mayor pobreza y marginación.¹⁹⁹

Frente a estas consideraciones que subrayan la permanencia y flujo constante de los recursos a los estados y municipios, tendría que replantearse las metodologías que se han empleado para el reparto de recursos, lo cual necesariamente requeriría que el legislativo hiciera algunas reformas a dicha ley. El artículo 2 dispone que las participaciones que reciben las entidades federativas y el Distrito Federal se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable (RFP) durante un ejercicio fiscal. De este monto, según el artículo 6, los gobiernos municipales deben recibir de los gobiernos estatales el 20% de los recursos del Fondo General de Participaciones. Para ello, “las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general”. Es decir, bajo el arreglo institucional actual los municipios vienen recibiendo el 5% del total de participaciones, lo cual sin duda debe revisarse profundamente para un país que desea replantear su organización política federal, ya que apenas éstos obtienen una mínima parte de las participaciones federales.

Respecto al funcionamiento del sistema de coordinación, el artículo 2-A fracción I prevé el reparto de los recursos mediante otros fondos, en donde por ejemplo, los municipios recibirán el 0.136% de la recaudación federal participable; la fracción II establece que éstos recibirán también el 3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. La fracción III señala que los municipios se les distribuirá el 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma: a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos

¹⁹⁹ Sánchez Almanza, Adolfo, *op.cit*, p. 153

establecidos en el artículo 10-A de esta ley. El artículo 4 establece la creación de una reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable.

En síntesis y como lo prevé el artículo 2, los ingresos ordinarios de los estados y municipios se compone de todos los impuestos que obtiene la federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. En este caso, no se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos.

La forma bajo la cual se distribuye el Fondo General de Participaciones a los estados municipios atiende a tres criterios fundamentales: el de equidad, eficiencia y al criterio complementario de equidad. En la fracción I del artículo 2, el criterio de equidad aparece bajo el criterio bajo el cual se asigna el 45.17% del Fondo en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio fiscal. La crítica que se hace a este criterio tiene que ver a que “no responde de manera directa a los objetivos de equidad en términos de reducir las desigualdades en el nivel de desarrollo regional o en las necesidades básicas insatisfechas, sino más bien que atiende más bien al tamaño de la demanda. Por tal motivo se le considera más bien un criterio de proporcionalidad que de equidad. Así también, supone que las necesidades de bienes y servicios públicos de la población y el costo de proporcionarlos son semejantes en distintos estados, argumento que resulta insostenible.”²⁰⁰

²⁰⁰ *Ibid*, p. 155

En el otro aspecto de la distribución de las participaciones, en la fracción II, queda establecido distribuir el 45.17% bajo el criterio de eficiencia a las entidades aquellos impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, y sobre autos nuevos. Una de las limitaciones para aplicar este criterio son las diferentes capacidades recaudatorias que existen entre los estados. Respecto a la fracción III del artículo 2 que distribuye el 9.66% de los recursos en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, se intenta proporcionar más apoyo a los estados menos favorecidos por los dos anteriores criterios.²⁰¹

De acuerdo, al artículo 3-A, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios conforme a las siguientes proporciones: las entidades federativas recibirán el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de la recaudación de tabacos labrados, por lo que de estos totales, las entidades están obligados a transferir a los municipios como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado. En otras palabras recibirán otro 5% de recursos, lo cual resulta contradictorio si se toma en cuenta que las actividades productivas tienen lugar en el espacio territorial de los municipios.

4.6 la Convención Nacional Hacendaria y el fortalecimiento financiero de los gobiernos estatales y municipales

La Convención Nacional Hacendaria que diversos actores políticos han planteado llevar a cabo como los gobernadores de las entidades federativas, encierra numerosas expectativas respecto a los objetivos que aspira lograr: quitarle a la federación potestades tributarias y exigirle mayores transferencias. La posición, visión e ideologías de las diversas fuerzas partidistas respecto al fortalecimiento del sistema federalista, muchas veces se sustentan en incompletos e

²⁰¹ *Ibid*, p. 156

incongruentes diagnósticos sobre la complejidad que está detrás de este asunto. Por principio de cuentas, casi todos los partidos políticos dan por hecho que un reparto más equitativo de recursos, una redistribución de competencias hacendarias y una mejor representación en los órganos hacendarios federales resolverán todos los problemas concernientes al desigual desarrollo de regiones y al abatimiento de la pobreza. En los asuntos de política pública no puede haber soluciones definitivas, dado que los problemas se recrean constantemente, a lo cual, la administración pública tiene que estar trabajando constantemente para poner en zona de solución los conflictos. Sin embargo, tal pareciera que esta línea de razonamiento no está presente.

El surgimiento de la Conago en 2001 como resultado del agrupamiento en primera instancia de los gobernadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la denominada Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) y después de la suma de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido una de las muestras más fehacientes de que desde lo local comienzan a darse los primeros signos de federalismo, aunque todavía falta mucho por avanzar en esta dirección. La propuesta de convocar a una Convención Nacional Hacendaria proveniente de este grupo de titulares de los poderes ejecutivos de los estados ha sido el resultado de las deliberaciones y preocupaciones respecto al tamaño de las transferencias condicionadas y no condicionadas que la federación entrega a las entidades anualmente.

El cambio de signo partidista en la presidencia de la República y el proceso de aprendizaje del nuevo grupo gobernante para cubrir aquellos espacios de poder que tradicionalmente el presidente ejercía con su partido, de ningún modo abrió la posibilidad para tejer acuerdos inmediatos entre el Poder Ejecutivo y la Conago, ya que los gobernadores del Partido Acción

Nacional (PAN) y la dirigencia de ese partido que más tarde también se sumarían a la Conferencia, buscaron debilitar y cuestionar la aparición de este nuevo grupo de presión.²⁰²

Una de las principales propuestas que la Conago formuló en sus inicios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se centró en incluir en el total de la recaudación federal participable todos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería; participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones federales (Ramo 33); e incorporar el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF) al Ramo 33 como un fondo de fortalecimiento estatal, el cual se integraría con el 2.5% de la recaudación federal participable.²⁰³ A este respecto, la Conago no ha planteado una metodología distinta a la empleada para la asignación de las participaciones; solo desea que los estados reciban más recursos mediante una reforma constitucional que distribuya competencias y facultades y relega a un segundo término la construcción de capacidades institucionales.

Los alcances inmediatos del accionar de la Conago no ha sido tan sólo convocar a una cuarta convención fiscal con el aval del Presidente de la República, denominada Convención Nacional Hacendaria, sino el haber presionado durante casi un año para que el gobierno federal devolviera una parte significativa de los excedentes petroleros que se obtuvieron durante 2002. Esto es que de los 44, 626 mil millones de pesos que el gobierno federal obtendría por mayores ingresos petroleros, descontando la pérdida en ingresos tributarios que se estima en 15 mil 125 millones de pesos así como el aumento del pago de intereses de la deuda pública que asciende a 15 mil 440 millones, alrededor de 14 mil 060 millones de pesos, de lo cuales el 50% se destinará a fortalecer el gasto de infraestructura de los estados. Solo en este rubro las entidades

²⁰² Los gobernadores de Yucatán y Morelos habían señalado que la Conago no era más que un espacio de “protagonismo de algunos mandatarios quienes tiene secuestrada a esa organización”, entre los cuales figuran el gobernador priista de Chihuahua, Patricio Martínez y de Zacatecas, el perredista, Ricardo Monreal. Véase la nota “La Conago está al borde del naufragio, afirman panistas”, *Milenio Diario*, 13 de noviembre de 2002, p. 4. Bajo ese mismo tenor, el dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, había afirmado que la Conago era un “grupo de golpeadores que usufructúa un nombre que no le corresponde y en todo caso debería llamarse Conferencia Priista de Gobernadores, porque se trata de un ente corporativo y con una intencionalidad bien definida de golpear al gobierno federal”. “La Conferencia es un grupo de golpeadores, acusa Bravo Mena”, *Milenio Diario*, 13 de noviembre de 2002, p. 4

²⁰³ “Desmiente Hacienda a estados”, *El Universal*, 18 de octubre de 2002, Sección B Finanzas, primera plana.

recibirían 7 mil 30 millones de pesos, mientras que 3 mil 515 millones se irían a un fondo de estabilización y otro monto igual a la amortización de deuda.²⁰⁴

Los dilemas y retos que tiene ante sí la Convención Nacional Hacendaria son sumamente enormes, tanto por su complejidad como por la magnitud de lo que está en juego para la nación mexicana. Al iniciar en febrero de 2004 sus trabajos, se pensaba que la Convención podría caminar en al menos dos vertientes. Por un lado, se buscaría la posibilidad de consolidar un esquema de coordinación en el que los estados y municipios participen en los ingresos federales, o por el contrario entrar de lleno a una propuesta de distribución entre la federación, estados y municipios de fuentes de tributación, crédito y responsabilidades para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos. Una posición intermedia bien podría ser una solución que conjugara lo mejor de cada propuesta.²⁰⁵

Entre las conclusiones emitidas por la mesa de ingresos de la Convención Nacional Hacendaria están considerados ambos planteamientos. La salida por la que piensa optar es que las Entidades Federativas pueden establecer un impuesto local a las ventas y servicios al consumo final con una tasa mínima del 3%, a efecto de que 2 puntos porcentuales se destinen a las Entidades Federativas y un 1 punto porcentual a los municipios. Para establecer esta medida se recomendó reducir la tasa general del impuesto al valor agregado del 15% al 12% y la tasa de frontera del 10% al 7%. El efecto de esta medida representa un costo de recaudación que asciende a 55,201 millones de pesos, el cual incluye la pérdida recaudatoria derivada de reducir la carga latente de los bienes y servicios exentos. La recomendación establece que un impuesto local del 3% significa una recaudación estimada de 44,856 millones. Para compensar el efecto mencionado, se requiere establecer una tasa de IVA del 4% a los alimentos y eliminar los exentos.²⁰⁶ Por la complejidad de este esquema se antoja difícil que pueda incluirse en las disposiciones fiscales federales, ya que implica que en el caso de no aprobarse en el congreso

²⁰⁴ *El Universal*, 11 de marzo de 2003, Finanzas, sección B, primera plana

²⁰⁵ Tello Macías, Carlos, *op.cit.*, p.13

²⁰⁶ Véase el documento de la mesa II de ingresos de la Convención Nacional Hacendaria en www.indetec.gob.mx

una tasa de IVA del 4% a los alimentos y medicinas, podría generar una pérdida global neta de 10, 345 millones de pesos.

De igual manera, la Convención Nacional Hacendaria está de acuerdo que forme parte de la recaudación federal participable (RFP) la recaudación que se obtenga del derecho sobre extracción de hidrocarburos y del derecho ordinario sobre hidrocarburos; sin embargo, como en la actualidad las Entidades Federativas no participan del actual derecho extraordinario, se propone que únicamente forme parte de la recaudación federal participable el 62% de la recaudación que se obtenga de los derechos primeramente citados. Asimismo, se recomienda facultar a los Estados para establecer un impuesto, en forma cédular, para las personas físicas que obtengan ingresos por: salarios, honorarios de actividades profesionales, arrendamiento de bienes inmuebles, enajenación de bienes inmuebles y actividades empresariales. En la cédula de salarios se respetaría la exención constitucional al salario mínimo. Este gravamen tendría una tasa única entre 2% y 5%. Cabe mencionar que una tasa del 5% se obtendría una recaudación equivalente al 90% del impuesto al consumo final de bienes y servicios con una tasa del 3%. En cuanto a la base, la Convención recomendó que puede emplearse la utilizada para los efectos del ISR federal, de forma tal que estén homologados los gravámenes estatales con el ISR federal en este aspecto.

Para reducir la evasión y elusión fiscales, la Convención propuso que las entidades federativas participen en la administración de un programa especial de recaudación del ISR federal y en el IVA a cargo de las personas físicas a fin de combatir la evasión y elusión fiscal. El programa se limitaría a este sector para evitar que los incrementos de recaudación se generen por cambios de domicilio fiscales. El programa se basa en los aspectos siguientes: i) La recaudación se mantendría mediante el sistema bancario; ii) las devoluciones continuarían siendo administradas por el Servicio de Administración Tributaria; iii) Se establecería una meta, la cual una vez alcanzada, se repartiría el 50% de excedente para la entidad federativa y el otro 50% le correspondería a la Federación y consecuentemente se integraría a la recaudación federal participable. En el caso de no alcanzar la meta prevista se castigaría a la Entidad Federativa; iv) Este programa sería optativo para las Entidades Federativas y sujeto a requisitos

de esfuerzo y cumplimiento de programas; v) Se establecería un fondo de compensación administrado por Banobras y tendría por objeto garantizar que cuando la Entidad Federativa deba perder el 50% de la recaudación que esté por debajo de la meta, existan recursos necesarios para ello.

En este aspecto, las recomendaciones de la Convención tienden a fortalecer la posición financiera del gobierno federal pues tienden a centralizar el manejo de los cobros del ISR e IVA. Además existen elementos que en lugar de incentivar la participación de los estados en la recaudación federal la pueden desalentar, ya que las entidades federativas en caso de que no cumplan la meta de recaudación establecida pueden ser sancionadas. Asimismo, la mitad de los excedentes tendrán que compartirlos a las autoridades hacendarias federales. Todo lo anterior apunta a un predominio de las relaciones fiscales verticales en las propuestas señaladas.

Las medidas que recomienda la mesa de ingresos para fortalecer las finanzas de los municipios, según el documento elaborado, tienden al aprovechamiento de las fuentes locales, particularmente el impuesto predial y a los ingresos por la prestación de servicios municipales. Las medidas son las siguientes:

- a.- Impulsar el desarrollo de los programas de catastro y de registro público, para la modernización de éstos y de los sistemas de recaudación municipal, con el apoyo de una instancia federal, fundamentalmente para buscar financiamientos.
- b.- Dar a los municipios la opción de que la Federación les deposite directamente sus participaciones.
- c.- Prohibir que las leyes federales y estatales, así como las decisiones de los cabildos establezcan exenciones del impuesto predial en razón de propietario. Se limitaría la excepción de los bienes del dominio público para que en todo caso, paguen el impuesto predial las empresas públicas sobre el valor de los terrenos y la obra civil. Deben quedar exceptuados de la aplicación de este impuesto los edificios históricos, las pistas de los aeropuertos, los ductos y cables, las servidumbres de torres de alta tensión, entre otros casos análogos.
- d.- Se plantearon dos alternativas en relación con el otorgamiento de potestades tributarias a los municipios:
Primera. Que los municipios tengan potestades tributarias plenas, al considerar al cabildo como si fuera un congreso municipal. Se planteó como variante que se escalonara en el tiempo.

Segunda. Que las facultades tributarias sean limitadas, considerando que el cabildo no es un órgano legislativo, sino que forma parte de un ejecutivo plural: 1) Permitir que el presidente municipal o el cabildo tengan facultades para presentar iniciativas de leyes frente a sus congresos locales. 2) Permitir que el cabildo pueda proponer a los contribuyentes sobretasas a impuestos establecidos por el congreso local, cuotas en contribuciones de mejorar o aumentos en valores catastrales. Estas propuestas, en el caso de ser aprobadas por la mayoría de los contribuyentes afectados, se enviarían al congreso local para que éste, una vez constatada la aprobación, incorporara los cambios en la ley respectiva, obedeciendo la voluntad expresada en el prebiscito.

e.- Los municipios debe utilizar las facultades que les otorga el artículo 115 constitucional en materia de servicios municipales, ya que hoy en día no se ejercen con la plenitud deseada.

f.- Resulta conveniente la reelección de los presidentes municipales para poder impulsar los programas de mediano plazo, como pueden ser los relativos al programa de modernización del catastro.²⁰⁷

En esta parte de la propuesta dedicada al fortalecimiento de las finanzas municipales no están explícitamente mencionadas las instalaciones y construcciones susceptibles de ser gravadas con el pago de impuestos y derechos, salvo las empresas públicas, lo cual la vuelve incompleta. Algunos alcaldes han manifestado su interés en gravar con el impuesto predial a los aeropuertos y demás instalaciones que operen al interior de éstos como restaurantes, tiendas, áreas de taxis, etcétera. En este sentido, se ha estimado que los ayuntamientos dejan de recaudar alrededor de 13 mil 500 millones de pesos derivado de la evasión del impuesto predial y exenciones que gozan diversos bienes de dominio público.²⁰⁸ Los representantes de las tres agrupaciones de alcaldes como la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC), agrupación ligada al PAN; la Federación Nacional de Alcaldes de México (FENAM) al PRI; y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALM) al PRD; están a favor de que los ayuntamientos se les faculte con nuevas potestades tributarias como permitirles el cobro del impuesto predial tanto a instalaciones aeroporturias, casetas telefónicas instaladas en espacios públicos y oficinas administrativas de empresas paraestatales y organismos descentralizados.

²⁰⁷ www.indetec.gob.mx

²⁰⁸ “Pierden municipios millones en predial”, *Reforma*, 29 de agosto de 2004, primera plana

Un aspecto que está ausente en las propuestas de la Convención Nacional Hacendaria tiene que ver con los mecanismos de coordinación hacendaria horizontal. Aunque es una convención que privilegia las relaciones fiscales verticales, no está contemplada la posibilidad para que las legislaturas locales recomienden a los ayuntamientos establecer fondos intermunicipales para resolver problemáticas comunes como el confinamiento de la basura, el tratamiento de aguas residuales, etcétera. Habrá municipios que recibirán la basura generada por los aeropuertos, empresas paraestatales y demás instalaciones, por lo cual la jurisdicción que recibirá los beneficios del cobro de los nuevos impuestos tendrá que distribuirlos con los municipios receptores de basura.

La Convención Nacional Hacendaria asume que la modernización catastral se ha de lograr con la reelección de los alcaldes, bajo el argumento de que ello posibilitaría impulsar programas de mediano plazo en esta materia. Aunque no hay una evidencia empírica que sostenga esta afirmación, lo cierto es que las administraciones municipales que cuentan con los recursos suficientes para introducir tecnologías de la información han modernizado sus sistemas hacendarios en lapsos menores a un año, sin que exista la reelección. De lo primero se aborda en el último subcapítulo de este trabajo.

4.7 La corrupción y el debilitamiento de las capacidades hacendarias estatales y municipales

A menudo se asume que la sola instrumentación de mejores prácticas hacendarias en los gobiernos estatales pero sobre todo en los municipales ayudará a reducir la corrupción. La experiencia reciente en México constata que en diversos estados del país, las denuncias recurrentes que presentan las nuevas administraciones municipales sobre las anteriores respecto a la malversación de fondos federales (Ramo 33), obra pública no realizada pero pagada, uso indebido de la tesorería municipal, entre otros, son fenómenos recurrentes que deterioran la confianza de los ciudadanos en las autoridades locales y propician malestar y conflicto sociales.

En la cultura política de México persiste en el plano local patrones muy arraigados de patrimonialismo y clientelismo. A diferencia de las acciones anticorrupción instrumentadas por la administración pública federal, el papel de los medios de comunicación impresos y electrónicos nacionales, la aplicación de nuevas leyes ligadas al acceso a la información y transparencia, todavía en los estados y municipios la gestión pública apenas comienza a ser impactada por algunos de estos cambios de orden político-institucional, lo cual advierte la presencia de las resistencias locales para cambiar patrones de comportamiento tradicional-patrimonialista.

Uno de los retos inmediatos que enfrentan los gobiernos municipales de México es la falta de incentivos institucionales que inhiban e imposibiliten que la corrupción siga minando el desempeño de la gestión pública. Pero el debilitamiento de las capacidades para fortalecer la hacienda pública tienden a complicarse aún más debido a la existencia de un círculo vicioso generado por la desconfianza, falta de una cultura fiscal entre la población y la escasa o nula información que generan los gobiernos locales en lo que respecta al uso de los ingresos y gastos públicos.

Las autoridades estatales y municipales tienen tareas sumamente delicadas que tienen que ver con la capacidad de generar entre los habitantes de las regiones un sentido de ciudadanía y pertenencia, ya que el fortalecimiento de la hacienda pública, al igual que la tarea legítima de gobernar, en la compleja realidad que vive México, requiere al menos dos componentes básicos: i) la conformación de una cultura fiscal por parte de los ciudadanos; y ii) la difusión de una cultura de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, fundamentalmente. Una de las restricciones institucionales que enfrentan todavía las haciendas públicas federal, estatal y municipal es que todavía no existe una cultura fiscal lo suficientemente ligada a los deberes y responsabilidades de los ciudadanos frente a la autoridad, pero más aún con su entorno inmediato.

Algunos sostienen que para que haya eficacia en la instrumentación de políticas y acciones de gobierno, debe prevalecer el valor de la eficiencia y de la equidad, requisitos fundamentales del

federalismo, debido a que la autonomía, la coordinación y la cooperación entre varias esferas de gobierno favorecen una asignación y un uso más eficiente y equitativo de los recursos públicos para resolver problemas, necesidades y aspiraciones de las comunidades políticas.²⁰⁹

En México aún no está generalizada la noción de que el gobierno para poder cumplir con sus responsabilidades requiere de los recursos que los ciudadanos le otorgan, pues a menudo no vinculan gasto público (distribución) y aportación ciudadana (contribución). Así las cosas, ha sido una constante que “muchos o todos tengan la percepción de que reciben gratuita y no mercedadamente los bienes y servicios que presta el gobierno. Con esta percepción de la gestión pública es probable que no cultivemos el imperativo de la eficiencia y la equidad en el gasto o egresos públicos”.²¹⁰

4.8 El fortalecimiento de las haciendas públicas estatales, el federalismo y la política social: una agenda pendiente para México

En el contexto de la definición del marco de las nuevas relaciones fiscales intergubernamentales existen un cúmulo de propuestas que van encaminadas a redefinir las responsabilidades de prestación de servicios públicos de cada uno de los tres ámbitos de gobierno, pues tanto estados como municipios han cedido atribuciones al gobierno federal. Esto implica que por el lado del gasto será necesario reasignar responsabilidades a fin de que ciertos gastos, que actualmente realiza la federación, los efectúen los gobiernos locales.²¹¹

Dentro de una de las propuestas que se han vertido para dar mayor capacidad financiera a los estados y municipios consiste en otorgar mayor competencia a los estados y municipios sobre el impuesto sobre la renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin que ello implique

²⁰⁹ Aguilar Villanueva, Luis, *op.cit*, p. 20

²¹⁰ *Ibid*, pp. 20-21

²¹¹ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit*, pp. 161-162

modificar la estructura fiscal vigente en la Constitución, toda vez que así se incrementaría los ingresos de estos ámbitos gubernamentales. Esa idea considera necesario otorgar a los estados el 50% del impuesto sobre la renta recaudado, y los municipios el 50% del impuesto al valor agregado, pues se basa en el principio de resarcimiento, ya que en donde la actividad económica es mayor, se recaudan más impuestos y también es superior la demanda de ciertos servicios públicos. Las bondades de este sistema se refieren a que tiene la ventaja de que habrá un único tipo impositivo y se practicará una sola liquidación, repartiéndose posteriormente el rendimiento entre el gobierno federal y los estatales.²¹²

En el caso sobre el impuesto sobre la renta esto tiene como objetivo que los gobiernos locales puedan identificar el origen el ingreso producido o recibido en su jurisdicción. Y en el caso del impuesto sobre el impuesto sobre el valor agregado, el gobierno tiene mayor ventaja para su control, en donde la propuesta consiste en que el 50% del impuesto sobre la renta sea para los estados y el 50% del impuesto al valor agregado lo cobren los municipios.²¹³ Sin embargo, los sesgos que puede traer un nuevo arreglo hacendario son diversos, ya que los beneficios pueden recaer en favor de los estados con alta capacidad tributaria, con mercados internos más desarrollados y completos y con una mejor capacidad y tecnología administrativa. Aunque existan consideraciones respecto a que

“el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto al activo son aplicables a factores móviles y que la información federal de individuos que operan en diferentes estados es más completa, no debieran ser cobrados ni administrados por gobiernos regionales, ello no descarta la posibilidad de que exista un impuesto compartido o una sobretasa regional a un impuesto federal, misma que debe ser coordinada previamente entre la federación y los estados para evitar la asignación ineficiente de los factores productivos. Este esquema ha sido implantado en varios países desarrollados, sin implicar una violación de la concurrencia impositiva.”²¹⁴

²¹² *Ibid*, pp. 162-163

²¹³ *Ibid*, p.163

²¹⁴ Arellano Cadena, Rogelio, (compilador) “Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”, en *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE-Gobierno del Estado de Puebla, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, núm, 83, 1996, p. 133

Adicionalmente otro planteamiento sugiere el establecimiento de impuestos suplementarios el cual consiste en que la federación utiliza un gravamen a una tasa especial y los estados imponen una tasa adicional sobre la misma base gravable. Aunque este sistema no tiene por qué ser uniforme en todas las reformas, pues se señala que llegue a un máximo de 3% de las cuotas que se liquiden en los municipios. Este sistema se intentaría aplicarse a los impuestos comprendidos en el artículo 73 Constitucional, fracción XXIX-A, incisos 2 y 5:

- a) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 Constitucional.
- b) Contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.²¹⁵

Los resultados del estudio sobre el monto de recursos derivados del cobro del 50% del impuesto sobre la renta, y a los municipios en el caso de que hubieran disfrutado del 50% del impuesto al valor agregado y un promedio del 2% de recargo en los impuestos especiales a la producción y servicios, que les habrían correspondido a estados y municipios hubiera ascendido a 31 mil 126.5 millones de pesos en 1990 y a 85 mil 229.7 millones de pesos en 1996, montos que están por encima de los entregados por el gobierno federal, ya que estos ascendieron a 24 mil 0234.8 millones y a 72 mil 954.8 millones de pesos en los dos años señalados.²¹⁶

Otras propuestas tendientes al fortalecimiento de los órdenes estatal y municipal sugieren ir en esta dirección:

- a) regresar la recaudación del impuesto al valor agregado a los estados en donde éste se genere;
- b) considerar la creación de un fondo petrolero o uno de compensación de acuerdo a las condiciones de desarrollo-subdesarrollo de los estados. Esto con el objeto de reducir las brechas entre las entidades federativas, ya sea promoviendo su capacidad de

²¹⁵ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit.*,163-164

²¹⁶ *Ibid.*, p. 167

recaudación, impulsando la descentralización de funciones y recursos, o el favorecer un desarrollo regional más armónico.²¹⁷

Uno de los supuestos que también se han sugerido para la asignación de participaciones bajo un criterio de equidad consistiría en introducir índices de pobreza y de marginación, en sustitución del tamaño de la población, los cuales pueden ser aplicables al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33. En este sentido, se aplicaría al 45.17% del Fondo que asigna los recursos en proporción directa al número de habitantes por estado.²¹⁸

Los inconvenientes que implica el actual esquema de distribución de participaciones se encuentra en que los estados más poblados reciben los montos más altos, como el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla. Asimismo para estimar las participaciones federales a distribuir a los estados, supone la utilización del índice de marginación de 1990 elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) el cual se compone de nueve indicadores que reflejan indirectamente las condiciones de servicios e infraestructura básica requerida por la población para mejorar sus niveles de bienestar en materia de educación, agua, drenaje, electricidad, vivienda, ingreso y ruralidad. “Este índice ofrece un valor sintetizado de un conjunto de rezagos sociales estimado mediante un método de análisis en el nivel estatal y municipal. Por estas razones resulta útil como criterio de ponderación para la distribución de los recursos federales o estatales que tienen en su base el concepto de equidad social.”²¹⁹

De la aplicación del índice combinado de pobreza y marginación junto con el índice de marginación normalizado del Conapo resultó que los cinco estados más pobres recibirían más fondos, y entre los beneficiados en orden de importancia relativa serían Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Zacatecas, los cuales concentrarían en conjunto el 28.47% de la fracción

²¹⁷ Sánchez Almanza, Adolfo, *op.cit.*, p. 157

²¹⁸ *Ibid.*, p. 160

²¹⁹ *Ibid.*, p. 161

correspondiente al objetivo de equidad aplicado al Fondo General de Participaciones.²²⁰

En la actualidad desde que se reformó la Ley de Coordinación Fiscal en 1998 la distribución de los recursos no ha sufrido modificaciones sustanciales. El artículo 34 de la Ley establece que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema. De igual manera, para el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, el artículo 35 señala que los Estados distribuirán entre los municipios los recursos de dicho fondo con una fórmula que toma un conjunto de carencias básicas, teniendo un carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Asimismo, señala este artículo, que en aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas: a) población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición; b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación; c) 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 d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Es evidente que “el monto, mayor o menor, de los recursos entregados a los municipios mediante cualquier fórmula que se aplique no es suficiente ni elimina otras necesidades para el desarrollo de las administraciones municipales. Es indispensable que éstas cuenten con nuevas atribuciones, que reciban asesoría técnica para capacitar y profesionalizar a su personal, de manera que sea posible establecer procesos eficientes y eficaces de planeación, programación, presupuestación, operación y evaluación. Esta vía permitirá modernizar y fortalecer a los municipios, avanzar hacia la autonomía administrativa y la autogestión de sus servicios,

²²⁰ *Ibid*, p. 164

reduciendo su dependencia ante la recepción y administración de recursos externos, aunque tengan derecho a ellos”.²²¹

México transita frente un dilema crucial que se sitúa en encontrar mejores esquemas de asignación de las transferencias federales hacia estados y municipios, por un lado, y construir las capacidades de las haciendas de los gobiernos locales como requisito indispensable para hacer frente a las necesidades de las comunidades y regiones, por el otro. Esto último es sumamente deseable, toda vez que así se lograría un mayor nivel de autonomía fiscal derivado de mayores responsabilidades y compromisos que en lo político y legal están llamados a cumplir los estados y municipios. Sin embargo seguirá siendo fundamental en un país como México con marcados contrastes de desarrollo que los principios de solidaridad y subsidiaridad sigan orientando el rumbo de la política económica, el sistema federalista y la política social.

Lo deseable sería que los criterios bajos los cuales se asignan los fondos de infraestructura social establecidos en el artículo 35 de la Ley de Coordinación que son asignados a los municipios se apeguen a criterios de equidad, en función de que aquellos municipios que cuenten con una menor riqueza per cápita reciban más recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal, como un ejercicio que ayude a mejorar su situación de atraso estructural.²²²

Para arropar con mayor integralidad el funcionamiento del federalismo mexicano, se ha sugerido tomar en cuenta ocho índices de desempeño estatal, hasta ahora no considerados dentro de las propuestas existentes, a saber: i) esfuerzo fiscal; ii) esfuerzo financiero; iii) desarrollo empresarial; iv) aumento de capacidades productivas; v) formación de capital

²²¹ *Ibid*, p. 180

²²² *Ibid*, p. 181

humano; vi) investigación de desarrollo; vii) esfuerzo de conectividad; y viii) desarrollo de la economía digital.²²³

Estos indicadores, sobre todo los últimos cinco, poco se ha discutido su importancia estratégica dentro de las propuestas encaminadas a distribuir competencias y facultades, sobre todo en lo que concierne a la medición de los rezagos y ausencia de capacidades institucionales. De igual manera sería muy pertinente que se incorporaran dentro de los nuevos lineamientos para mejorar a través de la equidad y la eficiencia la asignación del gasto federal descentralizado a estados y municipios.

La tensión y fractura que ha generado la globalización en lo local tiene como impactos inmediatos que amplias regiones y un gran número de municipios tengan déficit de capacidades institucionales que les imposibilita acceder al mercado. La complejidad bajo la cual se encuentra el futuro rediseño del federalismo, deja fuera algunos aspectos cruciales de la mundialización, el impacto de las nuevas tecnologías y el desarrollo científico-tecnológico.

Respecto al primer indicador, existe un consenso amplio respecto a la necesidad de que los estados y municipios realicen un esfuerzo fiscal para elevar su nivel de ingresos, con el fin de fortalecer su capacidad de gasto. En este sentido, los estados del país que más esfuerzo han realizado para incrementar los ingresos propios dentro de los ingresos totales, están los estados más importantes, como Nuevo León, seguido por economías estatales de tamaño medio como Yucatán, Quintana Roo, Coahuila y Campeche. En el caso opuesto, es decir, los estados que han disminuido los ingresos propios están Zacatecas y Morelos.²²⁴ (Cuadro 4.11)

²²³ Ruíz Durán, Clemente, “Reposicionando el desarrollo: del esquema central a la recuperación de lo local”, en *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM-Canacintra-El Colegio de Tlaxcala-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003, pp.421-423.

²²⁴ *Ibid*, p. 423

En lo que respecta al esfuerzo para elevar el nivel de intermediación financiera local, los estados que más han recurrido a los préstamos que otorga la banca comercial figura Nuevo León. Por su parte, las autoridades locales de Jalisco han impulsado el crecimiento del crédito con base en programas de apoyo a la microempresa, mediante el Fondo Jalisco. Asimismo estados como Sonora y Sinaloa han comenzado a incursionar con programas de apoyo directo a las empresas, lo que ha permitido mantener un financiamiento superior al promedio.²²⁵

Cuadro 4.11
Balance del desempeño estatal

	Líderes regionales				
Esfuerzo Fiscal	Yucatán	Quintana Roo	Nuevo León	Coahuila	Campeche
Esfuerzo financiero	Nuevo León	Sonora	Sinaloa	Jalisco	Quintana Roo
Desarrollo empresarial	Tlaxcala	Oaxaca	México	Quintana Roo	Hidalgo
Aumento de capacidades productivas	Hidalgo	Morelos	Coahuila	México	Zacatecas
Formación de capital humano	Nuevo León	Coahuila	Baja California Sur	Sonora	Baja California
Base de investigación	Morelos	México	Puebla	Jalisco	Baja California Sur
Telecomunicaciones	Nuevo León	Baja California	Jalisco	Baja California Sur	Sonora
Economía digital	Baja California	Nuevo León	Querétaro	Aguascalientes	Jalisco

Fuente: Tomado de Ruíz Drán, Clemente, "Reposicionando el desarrollo: del esquema central a la recuperación de lo local", en *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM-Canacintra-El Colegio de Tlaxcala-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003, pp.434

Respecto al balance del desempeño regional en lo que concierne al desarrollo empresarial, tres estados de la región centro-sur, Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala han sobresalido en cuanto a la creación de empresas en el periodo 1993-1998, mientras que solo un estado de la región Sur como Oaxaca, ha logrado un cierto dinamismo en este rubro.

²²⁵ *Ibidem*

De igual manera, repiten el Estado de México e Hidalgo añadiéndose Morelos como los estados de la región centro dentro de las entidades que han aumentado sus capacidades productivas, seguidas por Coahuila y Zacatecas. La desigualdad regional se sigue acentuando cada vez más entre aquellas entidades que están aumentando el nivel de escolaridad de sus habitantes. Por ejemplo, los estados de la región Sur del país, como Chiapas, Oaxaca Guerrero solo alcanzan un nivel de cinco años de educación en promedio, mientras que la región norte supera los ocho años de educación, en donde Nuevo León, en la región Noreste alcanza los nueve años.²²⁶

La investigación y desarrollo viene ligada con la formación del capital social y humano. La canalización de los recursos federales a los estados más rezagados en esta materia supone un rediseño integral de las instituciones educativas en todos sus niveles, ya que mejor forma de reducir la brecha tecnológica con los países desarrollados, se consigue sembrando las habilidades y capacidades en los individuos. Y para esta tarea, difícilmente el mercado lo va a lograr.

La conectividad medida por el número de líneas de teléfono y la interconexión a la economía digital medido por el número de computadoras por hogar,²²⁷ tiene efectos directos en el bienestar social al reducir los costos de transacción en el comercio, los servicios y la educación. La desigualdad regional en este rubro se manifiesta en que los estados más avanzados se localizan en las regiones Noreste, Noroeste, Centro-Occidente, y Centro Norte y los de menor esfuerzo en esta materia son los las regiones Sur, Este y Península de Yucatán.

El lento avance de los procesos de intermediación financiera en las regiones Sur, Este y Península de Yucatán, la exigua penetración de las tecnologías de la información y el desconocimiento del potencial que ofrece a amplias regiones el acceso a la economía digital plantea serios desafíos en lo que concierne al nuevo arreglo federalista, dado que las fracturas

²²⁶ *Ibid*, pp. 427-429

²²⁷ *Ibid*, p. 429

de desarrollo que en términos regionales existen tienden a ser mayores. Estos elementos son fundamentales tenerse en cuenta a la hora de replantear un pacto nacional y los objetivos que cómo nación debemos tener.

4.9 Modernización de la hacienda municipal en México: casos de éxito, dilemas y opciones

La modernización de las haciendas locales precisa de un moderno servicio profesional de carrera, como requisito de funcionamiento; los límites y restricciones se encuentran precisamente cuando el proyecto político de los gobiernos no coincide con los intereses de las burocracias y máxime cuando no existe un proyecto de reforma administrativa que vaya ligado al fortalecimiento de la democracia local. La modernización de los municipios viene impulsada por la necesidad que tienen los gobiernos locales para vincularse cada vez más con lo global. De ahí que la incorporación de tecnologías de información, la capacitación del personal administrativo y la eficacia y transparencia de las funciones de gobierno se han convertido en asuntos de suma relevancia dentro del quehacer público. Las restricciones y límites de la modernización de las administraciones locales son muy similares a las que enfrenta los órdenes de gobierno superiores. Por ejemplo:

- i) El sector público tiene dificultad para competir con el sector privado (en países desarrollados) o con ONG (en países en desarrollo) por el talento necesario para dirigir el gobierno.
- ii) El sector público enfrenta una grave escasez de personal calificado y falta de dinero para calificar a sus empleados.
- iii) Los empleados del sector público enfrentan una seria compresión salarial (quienes ocupan los cargos superiores no reciben un pago mucho mayor que quienes están en los cargos inferiores), lo que hace que los ejecutivos talentosos dejen el servicio civil.
- iv) El servicio civil está sujeto a tantas normas y reglamentos que no se recompensa a la gente por su desempeño.
- v) El clientelismo político excesivo menoscaba los principios de mérito y tiene como consecuencia una gran rotación de personal en el sector público.
- vi) Los servidores públicos no siempre actúan conforme al Estado de derecho.²²⁸

La instauración de un servicio profesional en lo municipal es una tarea de largo plazo, ya que no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas que incentiven y hagan explícito la

²²⁸ Kamarck, Elaine, “Innovación global del gobierno”, *op.cit*, p. XV

profesionalización, evaluación permanente y premios y castigos para los funcionarios dedicados, en este caso, a las tareas de recaudación, presupuestación y ejecución de recursos. Un sistema político que actúa conforme a los intereses de la clase gobernante, supone la dificultad de establecer servicios profesionales municipales, ya que muchas veces los tesoreros son escogidos por compromisos partidistas, prescindiendo de los funcionarios que han adquirido experiencia.

A menudo se ha reconocido la importancia de fortalecer la hacienda municipal considerando un cúmulo de instrumentos como la recaudación a partir de bases gravables más amplias; consolidar los sistemas de fiscalización; continuar con los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales; modernizar los catastros; mejorar fórmulas, procedimientos y criterios para asegurar una mayor flexibilidad, claridad y transparencia del sistema de participaciones con énfasis a los municipios.²²⁹ Este tipo de acciones se han instrumentado de acuerdo al tamaño, recursos, grado de desarrollo y peculiaridades de los diversos ayuntamientos del país.

Las recientes modalidades que ha adoptado la modernización de la hacienda municipal favorecen los procesos de digitalización catastral, la incorporación de nuevas tecnologías como el internet, esquemas flexibles de pago y el control automatizado de los mismos, las cuales han posibilitado que el número de contribuyentes aumente pero sin tener muy claro qué tipo de sistemas de rendición de cuentas y evaluación han de utilizarse. Se debe tomar en cuenta que la nueva gestión de los ayuntamientos urbanos, principalmente, es resultado de su mayor interdependencia con la globalización de las tecnologías de la información. Dicho proceso no tiene como eje de referencia la intervención o apoyo sistematizado de las agencias federales encargadas de fortalecer desde el punto de vista político (Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo, Inafed) y técnico (Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas locales, Indetec) a las haciendas municipales. Aunque se reconozca que “la determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio

²²⁹ Pérez González, Hugo Nicolás, “Descentralización y federalismo fiscal: El reto de la armonía de las relaciones intergubernamentales”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm, 62, abril de 1999, p. 77

de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales”,²³⁰ más bien los ayuntamientos –en un número pequeño pero creciente- están resolviendo con sus iniciativas y escasos recursos humanos.

La modernización de la hacienda -como brazo financiero de la administración pública- así como del resto del gobierno, debe concebirse “para intentar quitarle rigidez a los procedimientos, introducir esquemas de evaluación a través, por ejemplo de indicadores de desempeño y promover programas de capacitación útiles que permitan a los funcionarios renovar el conocimiento y estar al día en las nuevas tecnologías administrativas y de la información, así como adquirir una formación sólida en valores éticos”.²³¹

La realidad que circunda a los municipios en materia de modernización es asimétrica y heterogénea, lo cual se refleja en la forma en cómo instrumentan sus programas y mecanismos para establecer los sistemas tributarios. En este sentido, se dice que en México la mayor parte de las administraciones municipales está aún en una fase de construcción de los sistemas administrativos más elementales. En primer lugar, existen municipios que luchan por tener una administración municipal con el mínimo orden y estructura necesarios para funcionar. En segundo lugar, otros tantos municipios instrumentan algunas estrategias de mejora en la administración tradicional para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta. Y en tercer lugar, un segmento reducido pero creciente de administraciones municipales se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al cliente-ciudadano, que utiliza intensivamente tecnologías de información, y que se inscribe en las nuevas corrientes del *New Public Management* (Nueva Gerencia Pública, NGP).²³²

²³⁰ *Ibidem*

²³¹ Pardo, María del Carmen, “El servicio civil de carrera en México: logros y perspectivas”, en *Revista Iapem*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 56, noviembre-diciembre de 2003, p. 30

²³² La Nueva Gerencia Pública es un conjunto de métodos y herramientas para mejorar el desempeño institucional e incorpora diversas técnicas administrativas y tecnologías modernas desarrollados por el sector privado dentro de la administración pública. Véase Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, México, CIDE, Documentos de trabajo, núm, 128, abril de 2003, p. 1

Uno de los ejemplos típicos de modernización de la administración municipal que diversos ayuntamientos están instrumentando en algunos estados del país bajo el paradigma de la NGP, proceso que alcanza a la hacienda pública, es aquel que ha instrumentado el municipio de Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México. Por acuerdo del cabildo de ese municipio, el 22 de octubre de 2001 se creó la Dirección General de Sistemas (DGS), a la cual se le encargó la integración y coordinación de los esfuerzos de modernización de los sistemas informáticos de la Administración Pública Municipal, con el compromiso de otorgar servicios de calidad mediante la aplicación de las tecnologías de la información.²³³

Dentro de las tareas relacionadas con el funcionamiento de la hacienda municipal, los sistemas informáticos se les ha asignado como tarea mantener una política de austeridad y racionalización de los componentes del gasto, cuyos objetivos inmediatos serían: optimizar la aplicación y manejo de los recursos humanos, materiales y financieros e implantar sistemas de control y supervisión de los recursos descritos con anterioridad. De igual manera, la forma de ejercer el gobierno electrónico (e-Gobierno) existe un departamento dentro de la DGS que se encarga de promover las relaciones gobierno y ciudadano a través de un portal en internet en donde se puede consultar el saldo que guardan las finanzas municipales y consultar el estado de cuenta de agua y predial.²³⁴

La modernización de la administración pública instrumentada bajo los elementos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en el funcionamiento de las administraciones municipales en México, delega todo lo concerniente al “manejo transparente de los recursos públicos” al desarrollo de sistemas, soporte técnico y la administración de la base de datos, tareas encomendadas a la Dirección General de Sistemas de dicho ayuntamiento.

²³³ “Tlalnepantla de Baz: un municipio modelo de desarrollo de implantación de tecnologías de información y comunicaciones”, en INEGI, *Boletín de política informática*, núm, 1, año XXVI, 2003. pp.71-72

²³⁴ *Ibid*, pp. 74-84

La mejora en los sistemas de recaudación municipal no ocupa un lugar predominante en los programas de modernización instrumentados desde la NGP, ya que un estudio reveló que de 141 programas de reforma administrativa que emprendieron tanto municipios de la región centro, norte y sur, la mitad están enfocados a la atención del usuario en trámites con la administración y la certificación de calidad; otro grupo de programas municipales buscaba incorporar tecnologías de la información (gobierno electrónico) para una más eficiente comunicación con ciudadanos sobre los servicios y trámites municipales; poco más de 10% de los programas de orientaban a mejorar los sistemas de planeación; otros al achicamiento del aparato administrativo y el resto a mejoras regulatorias y en fortalecer los sistemas tributarios.²³⁵

Los riesgos que conlleva una aplicación acrítica de la NGP pueden obstaculizar los procesos de democratización locales. La introducción de tecnologías de la información y la aplicación de esquemas de atención cliente-ciudadano por parte de la autoridad, ha llevado a que se abandonen programas de promoción de comités de colonos y asambleas ciudadanas de deliberación sobre la prioridad de obras públicas, sustituyéndolo por un programa de “atención personal” que el alcalde organiza un día a la semana con la idea de personalizar la atención al cliente ciudadano. De igual forma, la NGP puede conducir a la “cancelación de comités de “contraloría social” que deliberaban sobre las acciones del gobierno municipal, sustituyéndolos por un sistema de información por internet disponible para toda la población en el que se enlistaban las acciones municipales y las cuentas públicas de la hacienda local”.²³⁶

Ante la restricción presupuestal derivada tanto de la contracción y estancamiento económico que inhibe el crecimiento de los ingresos fiscales, la modernización de la hacienda municipal como instrumento de las acciones encaminadas para dotar de mayores recursos a los ayuntamientos, es una de las tareas que requiere de un trabajo coordinado con el orden estatal de gobierno. Las tareas que realicen los congresos locales en materia de fiscalización del gasto, por un lado, y el fortalecimiento de las agencias destinadas a la capacitación de los servidores

²³⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, p. 11

²³⁶ *Ibid*, p. 12

públicos en áreas vinculadas con la tesorería, por el otro, son pasos que deben darse con mayor celeridad, ya que las respuestas a la problemática hacendaria municipal difícilmente van a ser resueltas por la autoridad fiscal federal.

La asignación de las trasferencias federales a los estados y municipios con criterios territoriales debe sumarse a las acciones locales tendientes a fortalecer la hacienda municipal, como primer requisito para ampliar y destinar mayor número de recursos al desarrollo regional. Poco influye en el desarrollo de las regiones y zonas metropolitanas el tener a un ayuntamiento con capacidades hacendarias renovadas rodeado de un conjunto de municipios que no cuentan con las herramientas necesarias para modernizar las haciendas y contar con los recursos suficientes para hacer frente a problemáticas comunes, por ejemplo.

Las restricciones para conformar proyectos de desarrollo metropolitano son de índole legal, institucional y de voluntad política, toda vez que la ausencia de instrumentos formales diseñados para coordinar presupuestos entre los municipios y gobiernos estatales imposibilita la construcción de capacidades de gobierno y retarda aún más la instrumentación de políticas de corte regional y metropolitano. En el plano horizontal, existen características financiero-fiscales de las zonas metropolitanas que revelan un patrón de inequidad sumamente adverso para el desempeño de las haciendas locales determinado en buena medida por la competencia por recursos, el grado de especialización productiva, polarización y disparidad fiscal. Este cuadro se puede resumir con la siguiente explicación:

- Al extenderse las áreas metropolitanas sobre varias jurisdicciones locales, generalmente cada gobierno maneja sus propios recursos y su propio presupuesto de gasto con autonomía del gobierno local vecino. En el plano vertical, en varios casos estos gobiernos locales pertenecen a más de un gobierno regional (estatal) cada uno debiendo atender a problemas no claramente vinculados con la metrópoli, pero con los que comparte bases gravables y compite por presupuestos.
- Cada jurisdicción local al contar con diversas formas de especialización y sectores productivos indica que las necesidades de servicios urbanos y las bases fiscales de donde se pueden obtener recursos, también se van especializando y tiende a hacerse más evidentes las diferencias entre jurisdicciones ricas y jurisdicciones pobres.

- La polarización que se observa en las metrópolis en el contexto de la globalización, tiende a acentuarse más en aquellas metrópolis que juegan un papel importante dentro de la red de ciudades fuertemente terciarizadas. El resultado ha sido que las metrópolis se han ido desindustrializando, lo que ha tenido como efecto, por un lado, el crecimiento del sector informal pauperizado y, por el otro, el surgimiento de una capa de población rica.
- Hoy en día, las áreas metropolitanas se caracterizan ahora por los grandes contrastes entre la capacidad de cada jurisdicción para reunir recursos y atender los servicios e infraestructura urbana. Por lo tanto, existe un polo rico con una base fiscal muy valiosa, tanto la gravada por impuestos patrimoniales –predial, adquisición de inmuebles, y sobre todo vehículos y activos empresariales-; como a los flujos –nóminas, sobre la renta y al valor agregado-, así como personas físicas y morales con posibilidades cómodas para el pago de cargos –derechos- por los servicios públicos.²³⁷

Las inequidades verticales inherentes ligadas a la coordinación fiscal metropolitana están relacionadas con una distribución obsoleta de responsabilidades y recursos, lo cual imposibilita que las fuentes de recaudación puedan aumentar y conformarse bolsas presupuestales debido a que el marco constitucional no se ha adecuado a las necesidades actuales. Debido a la concentración de la riqueza en las ciudades éstas se vuelven más vulnerables a los vaivenes de la economía mundial por lo que ante los problemas suscitados por una desaceleración o recesión económica, las zonas metropolitanas no cuentan con los recursos para enfrentar el desempleo e inseguridad, motivados por los recortes de recursos aplicados por los gobiernos centrales.²³⁸

En el año 2001, los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales combinados respecto a los ingresos locales totales representaron el 22.46%, cifra menor a la alcanzada en 1992 la cual fue del 31%. La capacidad institucional de la hacienda pública local atraviesa por una constante disminución de recursos. En el corto y mediano plazo, el financiamiento de las zonas metropolitanas enfrenta un panorama poco alentador, pues “de qué servirá que los gobiernos estatales y municipales adopten fórmulas de coordinación si los recursos que pueden

²³⁷ Morales Schechinger, Carlos y Sara García Jiménez, “Elementos para una Discusión en torno a Coordinación Financiera y Fiscal Metropolitana”, en Borja, Jordi, *El desafío metropolitano*, México, UNAM-PUEC-II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004, pp. 204-206

²³⁸ *Ibid*, p. 208

aportar son pocos. En decir, su presencia fiscal es muy poco comparada con el nivel nacional, por lo que sus ingresos no alcanzan para cubrir su funcionamiento esencial.”²³⁹

La heterogeneidad de municipios en México se refleja en los mecanismos, herramientas y esquemas administrativos, tecnológicos que un segmento de ellos ha introducido para incrementar la captación de ingresos propios, sin dejar de lado que la gran mayoría de ayuntamientos aún no han empezado su modernización, como es el caso de los municipios rurales y semi rurales. En forma genérica, los problemas que enfrentan las administraciones municipales y que inciden en el funcionamiento de la hacienda pública son los siguientes:

- 1) La fragilidad del marco normativo;
- 2) La persistencia de sistemas administrativos obsoletos;
- 3) La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales;
- 4) La falta de profesionalización de los funcionarios municipales;
- 5) La ausencia de planeación municipal;
- 6) La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.²⁴⁰

La desarticulación de las políticas dirigidas a la creación de capacidades institucionales y la disociación que existe entre una mayor captación de recursos con políticas locales de desarrollo económico y social forma parte de la precariedad que existe en la gran mayoría de municipios del país. La planeación del desarrollo y la presupuestación de los recursos son instrumentos que aún no ha alcanzado carta de naturalización a nivel municipal, ya que no está generalizada su formulación y aplicación en el país. De ahí que exista una disociación marcada entre el diseño de políticas con la hacienda local.

²³⁹ *Ibid*, p.211

²⁴⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, CIDE, Serie de cuadernos de debate, 2000, p.13

Un diagnóstico de la actividad de la hacienda municipal da cuenta de un ineficiente desempeño, el cual advierte las fallas estructurales que están aún por corregirse en el mediano y largo plazo:

- i) Solo 35% de los municipios del país cuentan con un reglamento de catastro y en 7% de ellos no está actualizado o bien es inoperante. Es decir que poco más del 70% de los municipios no cuentan con la normatividad básica necesaria para el cobro y la actualización del impuesto predial.
- ii) Además casi la tercera parte de las entidades federativas carecían de una Ley de Coordinación Fiscal Estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal de gobierno hacia el ámbito municipal. Es de suponer un alto grado de incertidumbre en el nivel municipal que dificulta cualquier previsión en el flujo de recursos y acciones de gobierno.
- iii) En una tercera parte de los estados del país no existe una Ley de Deuda Pública que pueda dar claridad al ámbito municipal sobre las posibilidades para allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, las modalidades y los mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda.
- iv) Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que incita -al menos en la forma- al orden en el manejo de las finanzas públicas. De hecho, en los congresos locales se observa que hay una lucha para que las cuentas municipales se presenten con un mínimo de orden y homogeneidad, lo cual es difícil ante la ausencia de este tipo de legislación estatal.²⁴¹

La persistencia de sistemas y estructuras administrativas obsoletas han dado como resultado la ineficiencia en el aparato administrativo municipal dedicado a la hacienda pública. Los problemas de recolección de tributos tienden a complejizarse cuando la capacidad instalada enfrenta, como se había mencionado anteriormente, severas restricciones estructurales. Aunado a los obstáculos señalados:

- a) Si bien la mayoría de los municipios del país llevan a cabo las funciones básicas de tesorería, sólo 55% del total llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.
- b) La gran mayoría de los municipios del país cuenta con un tesorero municipal, sin embargo, sólo 39% del total cuenta además con un área de Oficialía Mayor o equivalente, es decir, que en más de 60% de los casos no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el gasto. La ausencia de un sistema mínimo que lleve a cabo la función de organización

²⁴¹ *Ibid*, pp.15-16

- del gasto, impide que ante un incremento de recursos la asignación y el control de los mismos sea cuidada con un mínimo de eficiencia.
- c) Sólo 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras, sólo 41% realiza una actividad sistemática de control para disminuir costos, y solo 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria. Es evidente que muy pocos municipios del país (los urbanos medios y grandes) son los que llevan a cabo funciones de gestión financiera, la mayoría solo lleva a cabo funciones operativas y rudimentarias de ejercicio del gasto o simplemente improvisan.
 - d) Otro dato indicativo es que 72% de los municipios reconocen haber recaudado menos de 50% de lo presupuestado, 27% recaudaron entre 50% y 85% de lo previsto. Se reconoce, por parte de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas y estructuras administrativas adecuadas, como el factor que impide el cumplimiento de las previsiones en materia fiscal.
 - e) En cuanto al equipamiento, un dato preocupante es que 60% de los municipios del país, no tenía ningún equipo de cómputo para 1995. La función de registro contable, cuando se llevaba a cabo, era manual en la mayoría de los municipios. Difícilmente se puede pensar en incorporar sistemas administrativos más actualizados sin la existencia de una infraestructura informática mínima.²⁴²

Estas restricciones son cuellos de botella permanentes que aún no han sido atendidas a profundidad por las autoridades. En el caso hipotético de que aumentara el número de contribuyentes por concepto de catastro, la capacidad instalada de los ayuntamientos debe modernizarse rápidamente, pues corre el riesgo de ser rebasada, sobre todo cuando el pago de impuestos tienda a generalizarse entre la población. Es decir, que si antes era una restricción la ausencia de modernización administrativa y tributaria, es posible que la modernización si no va al ritmo de los cambios tecnológicos, enfrentará nuevos problemas.

“Además de la precariedad en la planeación municipal, otro de los nuevos problemas que se pueden mencionar se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el ramo 33 ha canalizado en forma bastante autónoma a los municipios del país. En el primer año de ejecución (1998) se habían incrementado notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización en las cabeceras municipales, relegándose obras de infraestructura para el agua potable y caminos tanto en la cabecera como en el resto de las comunidades. Es muy probable que la falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana esté

²⁴² *Ibid*, p. 18

generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política.”²⁴³

Otras restricciones que dificultan que el municipio sea un protagonista en el desarrollo regional se refiere a que en muchos casos “los recursos económicos con los que cuenta la mayoría de los municipios del país dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo. Más de 70% de éstos canalizan casi 80% de sus recursos al pago de nómina; los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes.”²⁴⁴

El diagnóstico de la realidad municipal no es tan prometedor como parece. Este nivel de gobierno –salvo algunos ayuntamientos grandes y medianos- es sumamente dependiente de las transferencias federales. La mayoría de los municipios no cuentan con las capacidades técnicas y el personal calificado y, por si fuera poco, los mecanismos de subsidiaridad no están consolidados entre los órdenes estatal y municipal de gobierno. La subsidiaridad tiene que renovarse desde lo local. Si entendemos que el principio de subsidiaridad no es más reconocer las acciones que debe hacer aquel nivel de gobierno que esté más cercano a la población, debe insistirse en que el gobierno federal y estatal apoyen los programas de modernización administrativa y la creación de institutos catastrales estatales a través de bolsas presupuestales,²⁴⁵ para que los gobiernos municipales puedan acometer con éxito las tareas de recaudación y gasto.

Por ejemplo, el equipamiento municipal debe encontrar fórmulas en donde el gobierno estatal financie conjuntamente su adquisición. Esta situación nos indica el escaso asociacionismo entre municipios y autoridades estatales. De igual manera, una de muchas maneras de enfrentar la complejidad de la modernización hacendaria a nivel municipal, esta enfocada en establecer estrategias diferenciadas por municipio y que pueden ser de utilidad para el diseño de políticas orientadas a la conformación de haciendas locales modernas.

²⁴³ *Ibid*, p. 25

²⁴⁴ *Ibid*, p. 26

²⁴⁵ *Ibid*, p. 38

“En municipios grandes y metropolitanos es necesario incluir propuestas definidas acerca de la necesidad de mejorar los sistemas de cobro de los servicios. Esto no necesariamente se refiere al incremento, sino fundamentalmente a la eficacia en el cobro y a la eliminación de excepciones. Esta capacidad en este tipo de municipios para generar recursos permitirá realizar inversiones sobre los sistemas administrativos asociados a la prestación de servicios. En el caso de los municipios medios se requiere mejorar tanto la eficiencia en el cobro como la disponibilidad de fondos adicionales para el mejoramiento de la infraestructura para la prestación de servicios.”²⁴⁶

Una de las inquietudes que debió atender la Convención Nacional Hacendaria en el rubro del gasto se refiere a la ausencia de propuestas relacionadas con el papel que debe jugar la banca de desarrollo para generar préstamos revolventes que ayuden a la modernización de las estructuras administrativas y tributarias de los municipios. Por ello, la reforma de instituciones como Banobras coadyuvaría a construir las capacidades institucionales de los ayuntamientos más atrasados del país.

Las estrategias de corto plazo para los municipios urbanos se refieren a que éstos deben concentrarse en el mayor saneamiento financiero posible de los servicios municipales mediante el cobro eficiente, y llevar a cabo un diagnóstico de eficacia y cobertura de los mismos. Por su parte, los municipios rurales con la ayuda del nivel estatal de gobierno deberán emprender igualmente un diagnóstico de las diversas áreas de servicio con el fin de clarificar la magnitud de problemas y tipo de necesidades. En el mediano plazo tendrían que avanzar en programas para la modernización de servicios mediante créditos (para el caso de los municipios urbanos) o mediante apoyos federales y estatales (para el caso de los municipios rurales), lo cual permitiría una renovación paulatina de la infraestructura de servicios. Igualmente, en el mediano plazo—y aquí viene la parte polémica del asunto- se deberá avanzar en las reformas necesarias para hacer de la concesión de servicios o de la asociación de municipios pequeños

²⁴⁶ *Ibid*, p. 41

con este fin, mecanismos cotidianos de prestación de servicios, previa capacitación en la materia.²⁴⁷

En el caso de la privatización de servicios públicos como agua potable, recolección de basura o alumbrado, es obvio que las empresas privadas no buscarán el bienestar colectivo sino la manera de obtener ganancias suficientes que estén por encima de sus costos de operación, pero sobre todo, se enfocarán en atender a los sectores sociales con ingresos medios y altos, los cuales pueden acceder a estos satisfactores. El hecho de que la hacienda local enfrente serias restricciones para cumplir con sus obligaciones constitucionales, la concesión de los servicios básicos a empresas de ninguna manera que resolverá la problemática financiera y material de los ayuntamientos. Ante ello surgen las siguientes preguntas: ¿a quiénes se le debe concesionar los servicios públicos, a empresas trasnacionales o nacionales? En caso de quiebra de alguna empresa ¿por qué de nueva cuenta el Estado debe salir a rescatar los activos privados, sin que los empresarios asuman su responsabilidad en el asunto? La experiencia internacional sobre todo en América Latina indica que los fracasos de la concesión de servicios públicos como el agua potable o el suministro de gas tienen como consecuencia aumentos en las tarifas y deterioro y escasa modernización y ampliación de la infraestructura concesionada. Y en última instancia las autoridades centrales tienen que canalizar recursos fiscales para pagar a las empresas la indemnización y el mantenimiento y operación de la infraestructura.

Las prácticas municipales exitosas que se han documentado entre 2001-2003 dan cuenta de los esfuerzos de modernización de la hacienda municipal que han venido realizando diversas localidades del país en aspectos legales, tecnológicos, administrativos y presupuestales.²⁴⁸ Aunque dichas acciones sean intentos desarticulados de fortalecimiento hacendario, ya revela un creciente interés por parte de los ayuntamientos por construir capacidades recaudatorias con sus propios recursos. El reto en el mediano plazo será desplegar programas de desarrollo regional o metropolitano que contemplen generar recursos propios y compartirlos, ya sea creando fondos intermunicipales financiados por el propio esfuerzo recaudatorio de las

²⁴⁷ *Ibid*, p. 42

²⁴⁸ Véase los textos relativos a las experiencias exitosas que han tenido diversos municipios del país en materia de modernización hacendaria entre 2001-2003 en Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local*, 3 tomos, México, CIDE-Fundación Ford

haciendas municipales. La coordinación intermunicipal, interestatal y regional todavía no se le asigna una alta prioridad en el diseño de las políticas de desarrollo regional y sectorial que ejecutan las dependencias del gobierno federal con impacto en los municipios y estados.

Desde 2001, algunos ayuntamientos comenzaron a compilar las normas hacendarías para garantizar orden, crecimiento, legalidad y fluidez en la relación gobierno-ciudadanos, pues en todos los códigos financieros se encuentran definidos los aspectos de sujeto, objeto, base gravable, época y lugar de pago.²⁴⁹ Con lo anterior, se otorga seguridad jurídica al contribuyente, lo cual posibilita la defensa de los derechos de propiedad a través de un ordenamiento legal.

Los datos recientes revelan que la simplificación administrativa y la disminución de los tiempos de respuesta al contribuyente; la agilización de trámites como el registro inicial de predial; baja del registro de predios; cambios de superficie, de nombre, domicilio, clave, tasa o vigencia; digitalización de los certificados de libertad de gravamen; los sistemas de recaudación digitales; la capacitación del personal; la constante actualización de la información tributaria y catastral, el desarrollo de bases de datos, así como la aplicación de reglamentos y leyes locales han impactado positivamente en la recaudación en una media docena de municipios, entre los cuales se encuentran Rioverde, San Luis Potosí; La Paz, Baja California Sur; Guadalajara, Jalisco; Aguascalientes, Aguascalientes; y Tijuana, Baja California.²⁵⁰ Sin embargo, las estrategias de obtención de ingresos asumen patrones muy variados por región. Por ejemplo, el ayuntamiento de Tijuana, al haber aplicado descuentos en el pago de impuestos y derechos (predial y agua) durante los meses de enero y febrero de 2001, incrementó su recaudación en un 70%, mientras que en Uruapan, Michoacán, las autoridades han creado una tarjeta denominada “Mérito Ciudadano”, la cual otorga premios en especie a los ciudadanos cumplidos.

²⁴⁹ Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2001*, México, CIDE-Fundación Ford, 2001, t. 1, p. 283

²⁵⁰ *Ibid*, pp. 287-293

Son pocos los gobiernos municipales que han desarrollado proyectos tecnológicamente complejos financiados con sus propios recursos,²⁵¹ lo cual está generando disparidades muy marcadas en cuanto a capacidades hacendarias, pues mientras hay ayuntamientos que han incorporado procesos de certificación de sus procesos de recaudación y han podido obtener recursos a través de la emisión de títulos de deuda en los mercados financieros, la mayoría no está dentro de la dinámica de globalización tecnológica. Puede ya estar ocurriendo que existan ayuntamientos de “clase mundial” conviviendo con un inmenso universo de municipios que se debaten dentro de la subsistencia y el subdesarrollo de sus capacidades institucionales de gobierno.

Por ejemplo, Tlalnepantla, siguió con su programa de modernización catastral que instrumentó en 2001, pues mediante la creación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) ha permitido utilizar un catastro sistematizado el cual apoya la administración del inventario urbano, el trabajo catastral y proporciona los elementos indispensables para la planeación, la administración y la toma de decisiones de la Tesorería Municipal. Todo ello ha permitido la regularización catastral de casi la totalidad de los bienes inmuebles, la localización de obras urbanísticas, la identificación de redes de distribución y abastecimiento de servicios, la atención y mantenimiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado.²⁵²

Los municipios del Estado de México en el año 2002 introdujeron mejoras en sistemas de recaudación, en donde al parecer han generado resultados positivos. (Cuadro 4.12) Fundamentalmente, las acciones de modernización de los registros catastrales así como el fortalecimiento integral de la tesorería municipal que han instrumentado sobre todo municipios de tamaño pequeño, medio y grande como Axapusco, Atlacomulco, Ixtlahuaca y Tlalnepantla suponen un crecimiento de sus ingresos propios.

²⁵¹Entre estos municipios se encuentran Culiacán, Sinaloa; Aguascalientes, Aguascalientes; Guadalajara, Jalisco; Tijuana, Baja California; Matamoros, Tamaulipas; Tlalnepantla, Estado de México, entre otros. *Ibid*, pp. 292-296

²⁵² *Ibid*, p. 292

Cuadro 4.12
Experiencias exitosas en materia de
modernización hacendaria en cuatro municipios del Estado de México en 2002

Municipio	Atlacomulco	Axapusco
Programa	Programa financiero de la tesorería	Manual de organización de la tesorería municipal
Descripción	<p>El Programa surge como una necesidad de contar con una guía donde se especifiquen líneas de acción, objetivos específicos, metas, responsables y tiempos de ejecución, dirigidos al logro de una recaudación oportuna e integral y al manejo y aplicación de recursos de acuerdo a los principios de legalidad y transparencia. El programa financiero incluye: Presentación, Declaración de la Misión de la Tesorería y del Programa Financiero Municipal, Declaración de la Visión de la Tesorería y del Programa Financiero Municipal, Declaración de los Valores de los funcionarios públicos de la Tesorería Municipal, Líneas de Acción, Formulación de Objetivos y los Programas Operativos. Con estas acciones se busca incrementar la recaudación de las contribuciones de los contribuyentes morosos, remisos y omisos, en donde el objetivo más importante es ampliar la base de contribuyentes, incorporando a quienes están al margen de la ley. El éxito se muestra con el aumento de empleados que entregan los requerimientos de pago, por lo que se ha logrado un promedio de 75 invitaciones diarias y la recuperación ascendió más del 150%.</p>	<p>Los objetivos del programa son: fortalecer y desarrollar las funciones sustantivas de la tesorería municipal. Los aspectos a desarrollar son: 1) obtención de recursos financieros y ejercicio del gasto público; 2) coordinación hacendaria; 3) operación del control patrimonial y 4) generación de información financiera. La organización permite mejorar aspectos como: la atención al contribuyente, el conocimiento preciso de las actividades a desarrollar, agilizar la toma de decisiones, y en general, operar bajo un ambiente de eficiencia organizacional. Las evidencias del éxito del programa son: 1) una adecuada distribución de las cargas de trabajo; 2) cada empleado sabe cual es su tarea, lo que se espera de su trabajo y cual es su responsabilidad; 3) se brinda un mejor trato y atención a los contribuyentes; 4) los recursos disponibles se emplean de mejor manera; 5) se ha reducido el tiempo de respuesta en algunos trámites y 6) se ha incrementado la calidad de la gestión pública en la tesorería.</p>

Fuente: elaborado con base en Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2002*, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, t. II, 2002

Cuadro 4.12 (continuación)
Experiencias exitosas en materia de
modernización hacendaria en cuatro municipios del Estado de México en 2002

Municipio	Ixtlahuaca	Tlalnepantla
Programa	Programa integral para la modernización catastral de los gravámenes a la propiedad de raíz	Fortalecimiento de ingresos municipales
Descripción	<p>El programa consistió en la implantación de un sistema catastral automatizado que permite a la Hacienda Pública Municipal recaudar, controlar y administrar los impuestos a la propiedad raíz, sobre una base catastral fidedigna, confiable y actualizada permanentemente en sus contenidos y procesos. Sus objetivos son: obtener y procesar la información gráfica, alfabética y numérica necesaria para la correcta fiscalización del suelo, a fin de planificar y administrar su uso, y reducir el rezago y la evasión fiscal de contribuyentes respecto a los impuestos inmobiliarios, mediante un barrido de campo utilizando la cartografía digital. Se desarrollaron las siguientes estrategias: establecimiento de un sistema con tecnología que permita un eficiente control de la base de contribuyentes y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; manejo de información y tecnología para modernizar la administración de ingresos; difusión hacia la base tributaria de contribuyentes de los beneficios de autocorrección que otorga la ley. Dentro de las líneas de acción que se activaron está el diagnóstico catastral, captura de información gráfica y alfanumérica, así como el diseño e implantación del sistema de gestión catastral, y cálculo del valor catastral. Ésta experiencia deja el aprendizaje de reconocer la importancia de la información catastral no solo como un instrumento fiscal para los menesteres de las contribuciones inmobiliarias, sino como una herramienta que puede utilizarse para sustentar las decisiones de ingreso, gasto, justificar la presupuestación hacendaria, programar las partidas presupuestales destinadas a la prestación de servicios públicos y la inversión en obra pública.</p>	<p>Este programa sustentado en los principios de flexibilidad, economía, comodidad, firmeza, apego a la legalidad, seguridad jurídica; y sobre todo transparencia, permitió poner en operación los siguientes tres subprogramas: Asistencia al Contribuyente y Fomento de la Cultura de Pago; Modernización de la Administración de los Ingresos; Fortalecimiento de los Ingresos Propios. Como parte de las acciones seguidas se diseñó una estrategia en la que se apoya a los contribuyentes, atendiendo a su situación económica, las circunstancias del caso y la gravedad de la infracción, fomentando su regularización fiscal y la cultura de pago, se instalaron temporalmente un sistema de cajas Rápidas, así como una Campaña de Orientación y Asistencia al Contribuyente de Impuesto Predial, entre otras muchas acciones. El Programa da respuesta a la problemática de ineficiencia recaudatoria, que impide la correcta administración de la Hacienda Municipal y propicia además, falta de recursos para atender demandas ciudadanas e inequidad en las cargas tributarias, en perjuicio de los contribuyentes. El éxito logrado se muestra con el aumento del 14% de los ingresos propios municipales con relación al año anterior, apoyándose en una disminución de contribuyentes rezagados. En general, el mayor logro que se ha conseguido ha sido la mejora en la cultura fiscal entre la población contribuyente.</p>

Fuente: elaborado con base en Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2002*, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, t.II, 2002

Sin duda, estas experiencias relativas a la construcción y fortalecimiento de las capacidades hacendarias municipales están inspiradas tanto en la Nueva Gerencia Pública y en algunos casos se incorporan algunos aspectos de la administración tradicional, inclusive en municipios chicos. En este sentido, no hay un modelo único ni repetitivo de modernización hacendaria aún dentro de una realidad estatal. De ahí que la construcción de un federalismo moderno tienda a ser un proceso complejo, contradictorio y conflictivo. Precisamente, uno de los temas que más importancia ha cobrado en la agenda pública de los últimos años, vinculado con la demanda de generar mayores recursos, ha sido la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. La inmensa mayoría de los municipios desconoce los criterios de asignación de las transferencias federales que realizan los gobiernos estatales.

Recientemente, la mesa de trabajo encargada de la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de la Convención Nacional Hacendaria ha propuesto establecer un Sistema Nacional de Información Financiera (SNIF) que incluya las Leyes de Ingresos, los Presupuestos de Egresos y las Cuentas Públicas de todas las entidades; las fórmulas y mecanismos de distribución de las participaciones federales y los montos asignados a los municipios y el detalle de la deuda pública de cada estado. Según los datos revelados, sólo 5 entidades dan a conocer el monto de participaciones asignados a los municipios. El SNIF entre otras cosas, se dice, “permitirá medir el desempeño de las haciendas públicas y modernizarlas; diseñar políticas de desarrollo hacendario y hacer un mejor uso de los recursos públicos, realizar investigación histórica y advertir tendencias en la materia y mejorar las condiciones de coordinación fiscal en México”.²⁵³

Se ha podido documentar en los últimos 3 años que son pocos los municipios los que han convencido a las autoridades estatales a transparentar la asignación de las participaciones federales, siendo esto la excepción más que la regla en nuestro país.

²⁵³ Según los datos que han arrojado la mesa de trabajo de la Convención Nacional Hacendaria dedicada a la transparencia, sólo 25 estados hacen un desglose de los ingresos recaudados; 18 entidades reportan el destino de los recursos del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); y 8 hacen del dominio público el sueldo de los funcionarios. Véase la nota “Escatiman información hacendaria”, *Reforma*, 23 de mayo de 2004, p. 13A

La evidencia confirma que el fortalecimiento de la capacidad recaudadora de los ayuntamientos depende de la modernización y actualización de los registros catastrales, la conformación de la cultura de pago, la transparencia en el uso de los recursos y una adecuada presupuestación de los recursos. Es necesario que los gobiernos municipales tomen en cuenta las percepciones y actitudes de la ciudadanía respecto al destino final de los impuestos, ya que la creación de bienes y el mejoramiento de los servicios públicos tienden a favorecer el cumplimiento de las contribuciones. Y en este sentido, las autoridades tienen la obligación de dar un uso adecuado a los recursos recaudados.

Una tendencia observada en diversos municipios mexicanos revela que la sistematización, actualización y modernización del catastro forma parte de las estrategias para incrementar la recaudación, la transparencia del gasto público, la planeación municipal y equidad en el cobro de los impuestos, apoyándose en las tecnologías de la información. Entre los municipios que han incorporado estas herramientas se encuentran Mexicali, Baja California; Guadalupe, Chihuahua; Gómez Palacio, Durango; Tonalá, Jalisco y Tula de Allende, Hidalgo. En este último, con este tipo de medidas se logró en 2003 un incremento en la recaudación en 173% por impuestos prediales, gracias a la sistematización de la información cartográfica. La aplicación de las tecnologías no ha dejado de ser una opción para los municipios localizados en algunos estados del norte del país. Las experiencias municipales relacionadas con la modernización hacendaria dan cuenta de que los municipios arropados con cierta capacidad financiera han podido incorporar modernas tecnologías e innovaciones del sector privado al público, con lo cual se ha fortalecido un segmento reducido de ayuntamientos. Al ubicar las experiencias hacendarias novedosas desde el ángulo regional se observa que los municipios de la región Noroeste, Noreste, Norte, Centro Occidente y Centro Este, son los que más dividendos han obtenido en sus procesos de modernización financiera. (Cuadro 4.13)

Si bien existen municipios de la región Sur, Este y Península de Yucatán que han ido adaptando procesos de eficientización en las actividades hacendarias, solamente los que son urbanos o tienen alguna vocación turística han emprendido estas tareas.

Cuadro 4.13
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2001

Municipios de la región Centro-Este	Descripción del Programa
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tepalcingo, Morelos 	<p>En ese municipio, las autoridades convencieron a la población de los beneficios que tendría el pago del impuesto predial para la comunidad, debido a que era necesario contar con recursos para comprar un predio que servirá para la construcción de una clínica.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corregidora, Querétaro 	<p>Se instrumentó un sistema de control automatizado de presupuestos y administración, el cual tiene como objetivo mantener un estricto control en las finanzas del municipio, rendir cuentas a la ciudadanía y en general mejorar el uso de los recursos públicos. El Sistema Integral de administración y Control denominado “Tonalli”, ha permitido enlazar las principales funciones administrativas del Municipio y se han automatizado y descentralizado los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de proyectos.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2001*, México, CIDE-Fundación Ford, 2001, t. 1

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2001

Municipios de la región Sur	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iguala, Guerrero 	<p>Las autoridades adoptaron una legislación reglamentaria, con el objetivo de ajustar las cargas tributarias respecto de cada impuesto, acorde a la condición económica de los sujetos, sin fijar una cuota uniforme. De ahí que se ha considerado que la actualización de los valores catastrales permitirá ejercer una administración fiscal autónoma y moderna al ayuntamiento. La vinculación de la función recaudatoria con la dotación de mejores servicios, la inclusión de la opinión de la ciudadanía en el uso y destino de los recursos son estrategias que vienen realizando en municipios de tamaño medio y pequeño, toda vez que se facilita una mayor comunicación entre autoridades y ciudadanos y los problemas pueden atenderse con mayor rapidez.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acapulco, Guerrero 	<p>El gobierno municipal instrumentó un programa cuyo objetivo es procurar el cumplimiento de la ley y la transparencia en el tema de la coordinación fiscal entre el gobierno estatal y el municipio. Este programa busca reducir la discrecionalidad en la distribución y entrega de los recursos federales al Municipio, buscando darle pleno cumplimiento a la ley para lograr el máximo beneficio a la hacienda municipal. A partir del 2001, el gobierno estatal informa a los municipios de ese estado sobre la distribución y entrega de fondos federales y asegura que las autoridades estatales informen al municipio sobre los ajustes que aplica sobre las participaciones.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2001*, México, CIDE-Fundación Ford, 2001, t. 1

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2002

Municipios de la región Noroeste	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hermosillo, Sonora 	<p>Se instrumentó un programa denominado “Ventanilla única de traslado de dominio”, con el cual se han eliminado demoras, ya que se estableció un tiempo estándar para dar solución a cada caso particular, el cual es de cuatro días hábiles, y esto ha permitido disminuir los altos índices de rechazo del trámite por errores de datos generales del inmueble. Esto se ha logrado a través de la implementación de consultas al Registro Catastral vía internet, permitiendo que el usuario sepa en que área se está llevando su trámite.</p>

Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2002*, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, t. II, 2002

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2002

Municipios de la región Centro Norte	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zacatecas, Zacatecas 	<p>La introducción de equipo de cómputo enlazado en red ha logrado fortalecer la tesorería con un mayor control y eficiencia en la recaudación que se ha logrado aumentar en un 85% en 2002 con respecto a 2001.</p>

Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2002*, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, t. II, 2002

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Centro Occidente	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Celaya, Guanajuato 	<p>En otro ejemplo de modernización hacendaria, el municipio de Celaya, Guanajuato, el fortalecimiento de las finanzas municipales ha consistido en la realización de campañas de pago anticipado; la elaboración de estudios de tarifas; la emisión y entrega oportuna de los recibos de pago; el incremento de cuadrillas de corte de tomas por adeudo; la apertura de una sucursal permanente para el pago de los recibos de agua y del predial; la instalaciones de módulos de pago en puntos estratégicos de la ciudad, entre otras acciones.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tonalá, Jalisco 	<p>Ante la falta de actualización del padrón catastral, así como del nulo conocimiento en el valor y base para el cobro del impuesto predial, llevó a las autoridades municipales a diseñar un “Sistema Integral de Modernización y Gestión Catastral” que permite el almacenamiento, recuperación y procesamiento automático de la información. Con este sistema se trata de tener interrelacionada la información geográfica, estadística, documental, catastral, fiscal y de infraestructura urbana. Las acciones que se han llevado a cabo son: la firma de un convenio de colaboración y coordinación con el Instituto de Información Territorial; la adquisición de equipo de cómputo, servicios y licencias de software; la capacitación de personal para el manejo del sistema; el diseño de un manual de organización para la Dirección de Catastro Municipal, con el fin de estandarizar actividades rutinarias y optimizar el uso de los recursos; y la reubicación de las áreas de trabajo y las cajas de atención al público, para ofrecer un mejor servicio al contribuyente.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tlajomulco, Jalisco 	<p>Un caso representativo del trato de equidad que reclaman los municipios de la federación es el relativo al proyecto denominado “Competencia Hacendaria de los Municipios”, propuesto por el ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en donde se analizan las facultades que los municipios tienen en relación con los aeropuertos concesionados con el objeto de fortalecer el marco reglamentario en materia hacendaria de los bienes de dominio público concesionados a particulares. La celebración de un foro en esta materia obtuvo los siguientes resultados: a) la publicación de las concesiones otorgadas a los Grupos Aeroportuarios en el Diario Oficial de la Federación; b) el dictamen y aprobación por parte de la Cámara de Senadores de un “Punto de acuerdo sobre la problemática de los concesionarios de recintos aeroportuarios en relación con el pago de las contribuciones locales”, de tal forma que se favorece a los municipios; c) la emisión de un oficio por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a los Grupos Aeroportuarios, para que cumplan con lo estipulado en el artículo 115 Constitucional en relación al impuesto predial.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Centro Este	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuernavaca, Morelos 	<p>El Programa “Pago por adelantado” ha permitido que los usuarios paguen sólo once meses de agua, contando con el servicio durante doce meses del año. Se ha tenido aceptación de la población hacia el programa, y más de aquellas personas que ocupan sus casas únicamente los fines de semana. Aproximadamente 8,645 usuarios han sido beneficiados. En el 2003, los ingresos se incrementaron permitiendo la ejecución de obras en materia de agua potable. Otras acciones instrumentadas en este municipio para aumentar la recaudación por concepto de predial y otros servicios han consistido en enviar los estados de cuenta desde el mes de noviembre, para que los ciudadanos puedan pagarlos en los Bancos; el incremento del número de cajas, e instalación de módulos en los Centros Comerciales en los meses de enero y febrero; y la elaboración de convenios con los Bancos, para que sus clientes puedan realizar el pago vía internet. En los módulos instalados se puede hacer el pago con tarjeta de crédito y debito con lo que se amplían las alternativas de pago.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Noroeste	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mexicali, Baja California 	<p>Con el programa “Archivo Contable Gubernamental” se ha llevado las tareas de recaudación tributaria a través de seis líneas de acción: 1) diseño y desarrollo de un sistema que integre información cartográfica digital y alfanumérica; 2) diseño y desarrollo de un sistema de computo; 3) análisis y mejoramiento de los procesos y procedimientos para que los servicios satisfagan las necesidades de los usuarios; 4) instalación del Registro Inmobiliario Municipal con acceso al modulo de consulta en Ingeniería de Tránsito, Control Urbano, Planeación Urbana y el Registro Público de la Propiedad; 5 actualización de la información mediante la vinculación del sistema de catastro al de recaudación; y 6) coordinación de acciones entre instituciones públicas y privadas para el intercambio de información. De igual manera, con el proyecto de “Digitalización de la Cuenta Pública”, se intenta que los organismos fiscalizadores tanto internos como externos tengan un fácil acceso a la información y se transparente el ejercicio del gasto público.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Culiacán, Sinaloa 	<p>Se introdujo un “Sistema de Consultas Catastrales vía Internet”, el cual facilita a los contribuyentes consultas computarizadas en el caso de tratarse de servicios de información; se brinda un servicio de consulta de información a distancia; se cuenta con un sistema eficiente con información actualizada de los predios y cartografía de colonias y posibilita una retroalimentación con los usuarios. De esta manera, se pudo atender de forma más rápida a los contribuyentes que solicitan trámites de cambios de inscripción, fusiones, etc.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Centro Norte	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guadalupe, Chihuahua 	<p>En este municipio se instrumentó un programa denominado “Actualización Catastral: Nueva Visión 2003” cuyos objetivos son: i) actualizar el sistema; ii) aumentar los ingresos para fortalecer los recursos propios; iii) tener una justicia fiscal en los cobros del impuesto; iv) y fomentar una cultura de pago de impuestos. Para ello, se recurrió a un perito valuador para que realizara estudios sobre el valor unitario del metro cuadrado del suelo y construcción de zonas; el análisis de posibilidades para aumentar impuestos, considerando el nivel económico; la realización de visitas de campo para verificar las características de los predios; y la publicación en el diario oficial de las tablas de valores para el cobro de impuestos. Se detectó que existían predios que no se habían dado de alta, así como construcciones no notificadas. El resultado de estas acciones redundaron en que los ingresos para el primer semestre de 2003, superaron la suma recaudada en los dos años anteriores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gómez Palacio, Durango 	<p>Las autoridades pusieron en marcha el programa “Re-inventando Gómez Palacio, el cual tiene como propósito crear el expediente único de los contribuyentes, el cual tendrá información acerca del predial, infracciones, delitos, adeudos, etcétera, de todas las áreas. Este programa ha permitido integral información de los lugares y revisar los predios para incrementar los ingresos.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2002

Municipios de la región Noreste	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ San Pedro Garza, Nuevo León 	<p>En el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León se puso en marcha el programa denominado “Emisión de Certificados Bursátiles” cuya finalidad consiste en conformar una estrategia de financiamiento municipal con una visión de largo plazo; optimizando y flexibilizando el uso de recursos, por medio de la emisión de certificados bursátiles; reduciendo gastos financieros y mejorando el perfil de la deuda. Tanto el ayuntamiento como el H. Congreso del Estado aprobaron el monto del endeudamiento programado. Se llevaron a cabo las solicitudes y autorizaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Bolsa Mexicana de Valores y el Ineval; el proceso de calificación de la emisión por dos calificadoras internacionales; la creación de un fideicomiso maestro de administración y fuente de pago; el mercadeo de la emisión entre los clientes potenciales; el cierre de la emisión; cruce en bolsa y liquidación de la emisión; y el registro de deuda en el Gobierno del Estado y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Victoria, Tamaulipas 	<p>Este ayuntamiento diseñó un programa con el objetivo de obtener un sistema moderno y confiable del padrón catastral de la propiedad inmobiliaria, utilizando los avances tecnológicos de los sistemas de cartografía digital y de cómputo. Este programa permitió detectar a 18,300 usuarios que no reportaron construcciones en sus predios, lo cual fue posible mediante el cruce de información de la base de datos del Padrón Catastral con la información gráfica de la Cartografía digital. Se estima que el resultado de la regularización se va a traducir en el 2003 en un aumento en la recaudación del impuesto predial.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Este	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Boca del Río, Veracruz 	<p>Se llevó a cabo un programa cuyos objetivos consisten en: i) lograr una actualización al 100 por ciento de los predios existentes; y ii) corregir datos erróneos que existan en el padrón técnico como clave catastral, número y codificación del predio, medidas y superficies del predio, datos legales y nombre del propietario. Para esto, se llevaron las siguientes acciones: la elaboración de un proyecto de trabajo de campo; y la verificación de recorridos de las características cuantitativas, cualitativas, legales, económicas, estadísticas, fiscales y de planeación de los predios. En este proyecto se contó con la participación del departamento de geomática para la obtención de cartografía digital. Los resultados que se obtuvieron con este programa consistieron en: un padrón técnico catastral saneado al 100 por ciento; una eficiencia en los trámites catastrales; un cobro justo del predial de acuerdo a las características de la propiedad; y en una mayor recaudación fiscal por impuesto predial.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veracruz, Veracruz 	<p>Se instrumentó el programa “No dejes para mañana lo que Puedes Pagar hoy”, tendiente a incrementar la recaudación del impuesto predial, cuyas acciones se dirigieron a la actualización de los valores catastrales; la difusión de las razones de esta medida; y la instrumentación de diversos medios de pago. De esta manera, se les presenta a los ciudadanos una serie de opciones para el pago del impuesto como: tarjeta de crédito, a plazo de 6 meses sin intereses; la firma de convenios de no poder hacerlo al contado; el descuento en multas del 50% para aquellas colonias con mayor marginación; y el pago vía internet.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Sur	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oaxaca, Oaxaca 	<p>El programa “Ciudadano Cumplido, Apoyo a Jubilados, pensionados del INSEN” otorga un descuento del 5 por ciento adicional al 10 por ciento, establecido en la Ley de Hacienda y Ley de Ingresos Municipales, a los ciudadanos que hayan cumplido con sus pagos de impuesto predial y aseo público; en la parte de apoyo a los pensionados y jubilados se concede descuentos de un 40 a un 50 por ciento. Dichas acciones han incrementado notablemente la recaudación de los ingresos por concepto de impuesto predial y aseo público.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Cuadro 4.13 (continuación)
Experiencias relacionadas al fortalecimiento
hacendario municipal a nivel regional, 2003

Municipios de la región Península de Yucatán	Experiencia Hacendaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Benito Juárez, Quintana Roo 	<p>Desde el segundo trimestre de 2002 se logró aumentar el padrón de contribuyentes, el cual pasó de 135,474 cuentas, de las cuales poco menos del 40% se encontraba al corriente en sus pagos a poco más de 152,166, de las cuales el 50% a junio de 2003 había regularizado sus contribuciones. Esto se logró a través del programa “Abatimiento del rezago del Impuesto Predial” el cual se dividió en cuatro etapas: En la primera de ellas se aumentó el número de notificantes y se comenzó a evaluar su labor, en la segunda se notificó a las personas que tenían un adeudo y se les invitó a presentaran propuestas sobre la forma en que podrían cancelarlo, la tercera etapa consistió en atacar a los deudores con procedimientos legales más drásticos que la mera notificación y, finalmente, el programa contempló algunos descuentos para los contribuyentes de menores ingresos y una mejor atención en las ventanillas.</p>

Fuente: Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, t. III, 2003

Ante un difícil panorama económico nacional, es justificable que los municipios ante la insuficiencia de recursos propongan el cobro de impuestos a las instalaciones federales como el caso de las terminales aeroportuarias y otro tipo de imposiciones como el uso de suelo. En este caso, es necesario incorporar nuevas facultades tributarias a los ayuntamientos plasmadas en el artículo 115 Constitucional. Si bien la actualización de los sistemas catastrales ha permitido a un segmento pequeño pero creciente de municipios, elevar su recaudación por concepto del pago del predial, pocos municipios han emprendido acciones para elevar los ingresos derivados del consumo del agua. Otros municipios están aplicando herramientas financieras más sofisticadas para la obtención de mayores recursos para el financiamiento de las obras públicas.

Conclusiones

La hacienda pública es el centro donde descansa el accionar del Estado y el mercado. Si el Estado no establece reglas del juego claras y coherentes en lo relativo a la fiscalidad, difícilmente los agentes económicos tendrán certidumbre en las relaciones de intercambio, lo cual desfavorece la captación de los ingresos necesarios para el fortalecimiento del erario y el reciclamiento de la riqueza a través del gasto público. Un Estado requiere fuentes de ingresos para cumplir con sus obligaciones fundamentales que son defender la soberanía territorial y proveer a los ciudadanos de los servicios fundamentales como la salud, educación, vivienda, la seguridad pública, obras públicas y la justicia, elementos que son indispensables para que también los agentes económicos puedan desplegar con garantías todo tipo de actividades productivas.

Las debilidades estructurales del sistema fiscal mexicano están vinculadas a la desconexión que prevalece entre la recaudación fiscal y el destino del gasto público, pues no permite saber con especificidad cuál es el grado de responsabilidad de las autoridades hacendarias locales, siendo esto uno de los componentes que desincentiva a los ciudadanos realizar sus contribuciones. De igual modo, la profesionalización de los funcionarios encargados de administrar las haciendas locales nunca dejará de ser importante, ya que de ello depende que las decisiones presupuestarias se encaminen a facilitar la ejecución de la obra pública, el manejo de la deuda, el patrimonio y la recaudación de ingresos.

El federalismo mexicano tiene que replantear la relación entre el gobierno federal, estatal y municipal, a fin de introducir un manejo innovador en la asignación de las transferencias federales. En primer lugar, un nuevo arreglo fiscal entre los órdenes de gobierno podría incorporar del componente territorial, el cual es indispensable para lograr un desarrollo regional más equilibrado y posibilitar una inserción más ventajosa en la globalización. Por ejemplo, una reforma constitucional que otorgue mayores potestades y responsabilidades a los estados y municipios debe articularse con los programas gubernamentales destinados a fortalecer sectores productivos y regiones, sobre todo cuando los niveles de desarrollo favorecen la concentración de la inversión física del sector público en determinadas zonas

geográficas en detrimento de otras. De ahí el reclamo de los gobernadores agrupados en la recién conformada Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) por buscar una relación más horizontal con el gobierno federal. Sin embargo, el reclamo más fuerte se concentra en presionar al gobierno federal para que distribuya equitativamente los recursos excedentes derivados de los ingresos petroleros.

La reforma del sector público instrumentada durante 1983-2004 ha traído como resultado un debilitamiento de la capacidad fiscal del Estado mexicano, debido a que los recursos obtenidos por las privatizaciones se diluyeron una vez que se destinaron al pago de los intereses de la deuda pública, tanto interna como externa. Una de las contradicciones que ha enseñado el adelgazamiento del sector público en pleno proceso de globalización económica, consiste en haberle restarle capacidad y margen de maniobra a las políticas económicas del propio Estado a través de las recetas del Consenso de Washington. Aunque el propio Estado benefactor había sido capaz de garantizar la estabilidad laboral a diversos sectores de la población a lo largo de varias generaciones, el proceso de desincorporación de entidades del sector público, soslayó lo anterior e hizo inevitable que los costos del ajuste recaerían en el empleo y la producción, deteriorando con ello la capacidad de la demanda agregada de la economía y la propia situación financiera de las instituciones de seguridad social en el mediano y largo plazo. Sin embargo, para las autoridades gubernamentales encargadas del manejo de las finanzas públicas esta lectura nunca estuvo presente. La estrategia central del proceso de desmantelamiento de las empresas públicas fue disminuir el déficit público que en 1985 era del 16% del PIB, estrategia enmarcada dentro del Consenso de Washington cuya aplicación ya trasciende tres decenios. La disminución del déficit fiscal –llevada a cabo con mayor celeridad entre 1989-1993- por la vía de la privatización, liquidación, fusión o extinción de empresas públicas no se hizo bajo en el contexto de transparencia y rendición de cuentas, sino en el marco de un régimen autoritario, de partido hegemónico, que imposibilitó conocer con precisión el uso de los dineros recaudados bajo los anteriores mecanismos. En todo ello ha existido un déficit de confianza, de credibilidad y desconcierto público que no ha podido ser subsanado, a pesar de que se haya producido en el año 2000 un cambio de signo partidista en el Poder Ejecutivo Federal.

La reforma fiscal debe considerar transformar a las instancias hacendarias a fin de que sean más eficientes los procesos para el cobro de impuestos de personas físicas y morales y la obtención de la documentación para darse de alta como contribuyente, entre otras muchas acciones. Sin embargo, los amparos interpuestos y ganados por los contribuyentes a la Secretaría de Hacienda, derivados de las devoluciones de impuestos debido a la inconstitucionalidad de diversas disposiciones aprobadas por los legisladores, amenazan con debilitar aún más las finanzas del gobierno.¹⁵⁷

Como se ha expuesto, no hay una receta única que pueda aplicarse en lo relacionado a la asignación de las transferencias federales a los estados y municipios. Lo que sí está claro, es la complejidad para encontrar las mejores fórmulas para renovar el funcionamiento del sistema hacendario mexicano. Una fórmula que podría beneficiar a los estados más desfavorecidos tendría que tomar en cuenta el volumen de recursos asignados por participaciones o cada fondo del ramo 33 por habitante, a fin de equilibrar en el mediano y largo plazos los montos que cada entidad federativa recibe.

El fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales está directamente ligado al modelo de crecimiento económico, en un primer momento, y a las condiciones de fragilidad de las finanzas públicas federales. En este sentido, el fortalecimiento fiscal del Estado vuelve a ser uno de las principales prioridades para el futuro inmediato de México, ya que de ahí parte todo esfuerzo a realizarse en materia federalista, aspecto que está íntimamente ligado a la construcción de un estado socialmente responsable. De ahí que la política social, la descentralización fiscal y la redistribución de facultades hacendarias no tendrán viabilidad siempre y cuando se siga adoptando un programa económico recesivo y que limite las posibilidades de expansión de la economía.

El debilitamiento permanente de la capacidad de la economía mexicana para incrementar el ingreso y gasto públicos obedece a factores estructurales, institucionales y políticos que se

¹⁵⁷ Tan solo por la inconstitucionalidad del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, la Secretaría de Hacienda tendrá que devolver a los contribuyentes 4 mil millones de pesos. Véase “Complicarán amparos la reforma fiscal”, *El Economista*, 21 de julio de 2003, p. 14

pueden situar en las propias contradicciones del proceso de modernización de la economía nacional, la petrolización de las finanzas públicas a finales de los setentas y principios de los ochentas y en el largo periodo de ajuste económico ocurrido desde 1983 hasta la fecha, ha impactado negativamente en las finanzas de los gobiernos locales. Sin embargo, es importante reconocer que sin el aporte de los ingresos petroleros, las finanzas públicas locales habrían colapsado.

Si bien las haciendas locales dependen de las transferencias federales que año con año les asigna el gobierno federal a través de diversas fórmulas, la fuente más grave de inestabilidad que enfrenta el gobierno tiene que ver con escenarios económicos adversos y con el declive de los ingresos petroleros, lo cual inevitablemente ocasionaría una reducción del monto de los recursos asignados, situación que ya ha ocurrido entre 1995-1998. Por ese lado, la vulnerabilidad financiera federal y local sigue siendo muy elevada.

A esto esta complejidad se suma el agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal, el cual ha sido superado por la necesidad de contar con parámetros más realistas y metodologías más apropiadas para asignar recursos sin afectar a quienes más recaudan impuestos pero ayudando a los estados y municipios que tienen mayores niveles de atraso. Por ello no es ocioso señalar el federalismo hacendario necesita tres ejes que lo acompañen: 1) un cambio en el modelo económico; 2) asumir que forma parte central de la política social; y 3) un renovado federalismo, que ciertamente implica reformas constitucionales. Al haber basado el sistema de coordinación fiscal la distribución de recursos a lo largo de las últimas décadas bajo un sesgo centralista, ante el cambio de signo político en la Presidencia de la República, las demandas de los gobernadores y alcaldes requieren ser procesadas y atendidas en menor tiempo posible por parte del gobierno federal.

Ha quedado claro que un sistema federal sin un modelo económico que lo sustente difícilmente va a resolver los grandes problemas de una sociedad que enfrenta desafíos más complejos para su convivencia. En los países desarrollados pertenecientes a la OCDE existen tanto regimenes federales y unitarios; cada sistema ha logrado fortalecer las haciendas locales y federales

basándose en políticas económicas que han fomentado el crecimiento y el desarrollo económico, sin necesidad de aplicar programas de ajuste o políticas de liberalización financiera y comercial acelerada como ha ocurrido en México en los últimos 20 años. La experiencia internacional es evidente: estados-nación fiscalmente fuertes, cuentan con gobiernos locales que son capaces de contar con los suficientes recursos y la capacidad instalada necesaria, siempre y cuando el modelo de crecimiento impulse la actividad productiva y actúe como generador de riqueza.

La distribución de facultades a estados y municipios es un asunto sumamente complejo ya que depende de la endeble estabilidad macroeconómica del país. Como se ha podido apreciar, una redistribución de facultades restaría importantes recursos al gobierno federal, con lo cual complicaría su margen de maniobra para hacer frente a sus obligaciones financieras. Suponer también que con la redistribución de facultades hacendarias a los estados y municipios sin trastocar el modelo neoliberal resolverá los graves desequilibrios regionales, es algo que debe asumirse con la mayor seriedad. Es necesario un arreglo federal que posibilite a los estados y municipios fortalecer sus haciendas pero las actuales condiciones económicas del país no garantizan que los problemas de inequidad se resuelvan.

Las haciendas públicas locales tienen que verse fortalecidas no solamente con una sola redistribución de facultades o a través de una justa distribución de las transferencias federales. Para un país que debe construir su desarrollo desde lo local, es fundamental la construcción de las capacidades institucionales para que las haciendas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios puedan contar en el mediano y largo plazo mayor captación de ingresos para financiar su gasto corriente como de inversión pública, ya sea a través de la modernización de sus sistemas de cobro de los impuestos locales o a través de obtener créditos en el mercado de capitales en condiciones ventajosas.

El reto inmediato consiste en evitar que los gobiernos locales consideren a la deuda y las transferencias federales como un sustituto del esfuerzo local para generar ingresos propios debido a que esto puede poner en riesgo la frágil estabilidad de las finanzas públicas federales.

Evidentemente, las brechas de desempeño hacendario que existen entre municipios urbanos y rurales, por ejemplo, deberán corregirse mediante la aplicación de la subsidiaridad y la solidaridad, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con la cooperación técnica, humana e intergubernamental. Como se mencionó en el capítulo IV, los municipios rurales tienen escasas posibilidades de aumentar sus recursos debido a que la propiedad comunal está exenta del pago del predial, lo cual advierte de la complejidad prevaleciente en este terreno.

Aplicar los recursos generados localmente en obras que impacten directamente en el bienestar social es una de las prioridades a atender durante las primeras décadas del presente siglo. Los problemas metropolitanos con sus aristas horizontales y verticales debieron ser tratados durante el siglo XX, ya que ahora es necesario canalizar recursos para atender problemáticas tan inmediatas y complejas, lo cual requiere un esfuerzo adicional por parte de los municipios para coordinar el uso de los recursos.

Asimismo, los indicadores de autosuficiencia fiscal por entidad indican que las entidades federativas que cuentan con una mayor capacidad industrial y de servicios, así como importantes conexiones de infraestructura aeroportuaria, carretera, portuaria, son las que gozan de un desempeño satisfactorio. La evidencia revela que aquellas entidades que se encuentran ubicadas en regiones cuyas ventajas productivas y tecnológicas tienen una situación financiera sana, lo cual les permite vincularse con mayores oportunidades a la globalización. Por su parte, las entidades cuya aportación a la riqueza nacional es significativamente baja, la debilidad fiscal es sumamente mayor, con excepción de los estados que cuentan con una parte importante de la riqueza petrolera y turística del país.

Respecto al segmento mayoritario de entidades que tienen un déficit crónico en sus balances financieros, el fortalecimiento de sus haciendas no debe tratarse desde el punto de vista ortodoxo a semejanza del manejo de las finanzas federales, pues se ha podido comprobar que dichas entidades deben obtener un mayor monto de recursos para aumentar la inversión pública. Existen entidades que, a pesar de tener balances negativos el gasto de capital sigue siendo insuficiente para reactivar las actividades productivas, por lo cual no debe contraerse con el fin de “equilibrar” las finanzas locales. La lección nos indica que no se trata de mantener

solamente finanzas públicas sanas sino que el esfuerzo local tiene que dirigirse a construir y aumentar las capacidades hacendarias de los estados y municipios. El aumento de los ingresos y gastos, así como un manejo prudente de la deuda debe ser también el resultado de programas de modernización administrativa y colaboración entre los tres órdenes de gobierno.

Las paradojas del funcionamiento hacendario en las entidades también están presentes en los estados con mayor dinamismo económico. Por ejemplo, las entidades que presentan balances positivos, el gasto de capital no representa un componente fundamental de las políticas de inversión, lo cual no posibilita una fuerte reactivación de las economías locales y regionales. En el plano municipal se observa que el gasto de inversión tiende a ser mayor que a nivel estatal, lo cual revela una tendencia más favorable de lo que podría suponerse a primera vista. Sin duda, los ayuntamientos están concentrando sus escasos recursos para la atención de las demandas sociales, siendo esto un elemento que sin duda coadyuvara al proceso la gobernabilidad.

Finalmente, las medidas instrumentadas en los gobiernos municipales para la modernización de sus sistemas tributarios son tan variadas por el tipo de instrumentos que adoptan, pero que en su conjunto intentan incorporar elementos de la nueva gerencia pública y tecnologías de la información. Sin embargo, los riesgos de estas fórmulas estriban en hacer a un lado el componente político de la participación deliberativa por parte de los ciudadanos en lo que respecta a la aplicación de los recursos públicos. En los últimos años, los ayuntamientos con mayor capacidad recaudatoria han instrumentado esquemas de planeación estratégica al sector público sin que aún prueben totalmente su eficacia en el terreno de la satisfacción de las demandas sociales. La adopción de tecnologías de la información está siendo uno de los factores que ha permitido a los municipios con mayores recursos modernizar sus sistemas catastrales y administrativos.

Recurrentemente, en las zonas metropolitanas donde se asientan uno o dos municipios que comparten problemáticas comunes con otras demarcaciones, los problemas de inseguridad,

recolección de basura, desempleo y otros problemas sociales siguen sin ser atendidos, situación que impacta directamente en el bienestar de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, la crisis fiscal del estado mexicano impide dedicar mayores recursos a las entidades y municipios más atrasados del país, pero las acciones que están instrumentando un segmento cada vez mayor de municipios al canalizar más recursos a obras sociales, supone que los gobiernos federal y estatales deben apoyar con mayores recursos a las autoridades locales que más lo requieran.

Las participaciones están ayudando a solucionar parcialmente los problemas de insuficiencia financiera de las haciendas estatales y municipales. Un sistema fiscal federal deseable sería aquel en donde un 50% de los recursos provinieran de las transferencias no condicionadas y el otro 50% del esfuerzo recaudatorio local. Esto último necesariamente implicará hacer una descentralización dentro de la descentralización, lo que implicaría otorgar más potestades tributarias a los municipios.

En las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria se privilegian las relaciones fiscales verticales y el mantenimiento del actual orden económico. Dicho enfoque sigue siendo limitado para enfrentar la gama de necesidades sociales locales. La Convención Nacional Hacendaria prestó poca atención a los temas de carácter metropolitano y dejó de lado todo tipo de propuestas que incentivarán las relaciones fiscales horizontales. Por tal razón urge un diseño fiscal articulado desde lo local que posibilite ampliar la actual frontera de la descentralización fiscal, ya que debe permitirse en la Constitución y demás ordenamientos secundarios que los congresos locales legislen para que los ayuntamientos creen fondos intermunicipales para la resolución de los problemas comunes que afectan a más de una jurisdicción. De igual manera, la Convención soslayó la importancia de contar políticas económicas encaminadas a fortalecer las haciendas locales.

Dado que los ayuntamientos están gastando mayores recursos en obra pública respecto a los gobiernos de los estados será necesario que entren en operación controles ciudadanos y políticos del manejo del gasto. Durante los últimos años del decenio pasado y los primeros de

este siglo, las autoridades municipales han ido adquiriendo una mayor conciencia de los beneficios sociales que reporta la inversión pública en las localidades. Lo anterior se convierte en un aliciente para otorgar mayores potestades tributarias a los municipios, dado que al manejar más recursos, supone un mayor compromiso social y político con los ciudadanos. El federalismo mexicano tiene como principal reto afianzar la descentralización de la vida nacional evitando ante todo que se convierta en un instrumento retórico y de revanchas políticas entre las clases gobernantes de los tres órdenes de gobierno.

Bibliografía

- Aguilar, Luis, F, “Hacia un nuevo federalismo”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, pp. 13-23
- Ahmad, Ehtisham, (editor) “Intergovernmental Transfers –An International Perspective” en *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing, United Kindom, 1997, pp.1-17
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993
- Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1999
- Arellano Cadena, Rogelio, (compilador) “Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”, en *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE-Gobierno del Estado de Puebla, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, núm, 83, 1996, pp.121-149
- Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999
- , *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México, 2002
- Bassols Batalla, Angel, *México: la formación de regiones socioeconómica. Influencias, factores y sistemas*, UNAM, México, 1979
- Cabrero, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2003*, México, CIDE-Fundación Ford-Banobras, varios años, 3 tomos,
- , *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, CIDE, Serie Cuadernos de debate, 2000
- , *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, México, CIDE, Documentos de trabajo, núm, 128, abril de 2003

- Campos, A.T, Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia*, Géminis Editores, México, 2000
- Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad* (compilador), IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdez, México, 2001
- Clavijo, Fernando y José I. Casar (compiladores) *La Industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Serie: Lecturas de El Trimestre Económico, FCE, núm. 80, México, 1994, t.1
- (compilador) *Reformas económicas en México 1982-1999*, Serie: Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 92, FCE, México, 2000
- Cárdenas Gracia, Jaime, F, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000
- Castañeda Zavala, Jorge, “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Marichal, Carlos y Daniela Marino, (compiladores) *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750 a 1860*, México, El Colegio de México, 2001
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Indicadores de Finanzas Públicas por Entidad Federativa 1980-2000*, CEFP/024/2003
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Crozier, Michel, *Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992
- Delgadillo Macías, Javier, Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, Miguel Angel Porrúa-IIEc-UNAM, México, 2001
- Díaz Cayeros, Alberto, “Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE, Lecturas de El Trimestre Económico-Gobierno del Estado de Puebla, núm. 83, 1996, pp.105-119

- Foster, John, W.F, *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*, FCE, México, 1993
- Giddens, Anthony, *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, México, 2001
- Gil Villegas, Francisco, “Los retos de la soberanía ante la globalización”, en Bizber, Ilán (coordinador) *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp.
- Giugale, Marcelo y Steven B. Webb, (editores) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington, DC, 2000
- , et.al, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, The World Bank, Washington, DC, 2001
- Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992*, México, SRE-IMRED, 1993
- Hague, Rod y Martín Harrop, *Comparative government and politics. An introduction*, New York, Palgrave Publishers Ltd, 2001
- Hausmann, Ricardo y Ernesto Stein, “Políticas nacionales y financiamiento municipal”, en Huascar, Enguino y Frabrice Henry (editores), *La modernización de las finanzas públicas. Un paso esencial para la consolidación institucional*, BID, Antigua, Guatemala, 1998
- Heywood, Andrew, *Key concepts in politics*, MacMillan Press, London, 2000
- Huntington, Samuel. P, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1972
- IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, DC, 2001
- INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, varios años
- , *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001*, edición 2003

-----, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del Sector Público*, varios años

-----, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*

-----, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1996-2001*

-Iturriaga de la Fuente, José, *La Revolución Hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles*, SEP, Colección Foro 2000, México, 1976

-Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, 1998

-Johnson, Paul, *Tiempos Modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días*, Javier Vergara Editor, Barcelona, 2000

- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989

----- y Luciano Tomassini (compiladores) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000

-Knight, Jack, *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, 1992

-*Ley de Coordinación Fiscal*, Porrúa, 2001

-Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México, 1994

-Ma, Jun, "Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Country Experiences", en Polackova, Hana y Allen Schick, (editors) *Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, DC, 2002, pp.393-424

- Maddison, Angus, *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*, París, OCDE, 1996
- Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (compiladores) *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, UNAM-CISAN, 2000
- Méndez, José Luis, *Lecturas básicas en administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000
- Morales Schechinger, Carlos y Sara García Jiménez, “Elementos para una Discusión en torno a Coordinación Financiera y Fiscal Metropolitana”, en Borja, Jordi, *El desafío metropolitano*, México, UNAM-PUEC-II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004, pp. 204-206
- North, Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, México, FCE, 1993
- Oates, Wallace E, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1997
- O’Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, 1981
- OECD Papers, “Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey” en *Special Issue on tax policies of OECD countries*, Part. I. 2001
- Presidencia de la República, *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, VFQ, 1 de septiembre de 2002
- , *Anexo del Tercer Informe de Gobierno*, VFQ, 1 de septiembre de 2003
- Pipitone, Ugo, *Tres ensayos sobre frustración; Asia Oriental y América Latina*, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 1997

- Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La reforma del Estado en México. Una revisión crítica”, en Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Váldez, 2001, pp.
- Prakash, Assem y Jeffrey A. Hart, (editores) *Responding to globalization*, New York, Routledge, 2000
- Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993
- Rebolledo Gout, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993
- Recasens Fiches, Luis, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, México, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 15, 2003
- Retchkiman K, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas*, México, UNAM, t.II,
- Ruiz Durán, Clemente, “Reposicionando el desarrollo: del esquema central a la recuperación de lo local”, en *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM-Canacindra-El Colegio de Tlaxcala-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003, pp. 415-434
- Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*, México, IIEcUNAM-Miguel Angel Porrúa, 2000
- Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*
- Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006*,
- Secretaría de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Balance Fiscal en México. Definición y Metodología*, México, abril de 2002
- Sobarzo, Horacio, “El federalismo en el contexto de la reforma fiscal”, en Mejía Reyes, Pablo (coordinador) *La economía del Estado de México en el contexto del siglo XXI*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, México, 2003, pp.

-Ter-Minassian, Teresa, (editor) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC, 1997

-Velasco, Ambrosio y Corina Iturbe (compiladores) *La tenacidad de la política*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995

-Vickers, John y George Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE, 1991

- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001

-Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika, 1991

- Wright, Deil S, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997

Hemerografía

- Ayala Espino, José, “Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núms. 8 y 9, 2001, pp. 203-228

-Aguirre Alberto, “La reforma que congeló la Conago”, Suplemento *Enfoque*, 21 de septiembre de 2003, núm. 500, pp. 6-8

-Calva, José Luis, “Trienio perdido para el desarrollo económico”, *El Universal*, 4 de julio de 2003, p. A42

-----, “La economía mexicana en perspectiva”, en *economíaunam*, publicación cuatrimestral de la Universidad Nacional Autónoma de México, Núm.1, enero-abril de 2004, pp. 63-85

-Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas, “Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo”, en *Comercio Exterior*, núm. 11, noviembre de 2000, pp. 944-961

-Córdoba, José, “Diez lecciones de la reforma económica en México”, en *Nexos*, febrero de 1991, pp. 31-49

-Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. III, núm, 11, enero-junio de 2002, pp.

-Dornbusch, Rudiger, “México: estabilización, deuda y crecimiento”, en *El Trimestre Económico*, núm. 250, abril-junio de 1996, pp. 921-998

-*El Economista*, “La corrupción obstaculiza el desarrollo de México”, 18 de septiembre de 1997, p. 11

-----, “Complicarán amparos la reforma fiscal”, 21 de julio de 2003, p. 14

-*El Sol de Toluca*, 19 de noviembre del 2002, p. 4A

-----, 13 de abril de 2003, primera plana

-*El Universal*, “Deuda aplasta al gobierno federal”, Sección B, 19 de agosto de 2003, primera plana

-----, “Tiene Hacienda programa para salvar al ISSSTE”, 7 de agosto de 2003, Sección B, primera plana

-*Expansión*, “El eterno peso encima”, 22 de agosto-05 de septiembre de 2001, pp.

-Flores Hernández, José Luis y Ricardo Caballero de la Rosa, “Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, pp. 151-161

-Galbraith, John K., “El regreso de Keynes”, entrevista publicada en *Nexos*, número 185, mayo de 1993, pp.7-9

-Huerta González, Arturo, “Gobierno: gasto público y empresarios”, en *Economía Informa*, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, julio-agosto de 2003, núm. 318, pp. 14-22

INEGI, “Tlalnepantla de Baz: un municipio modelo de desarrollo de implantación de tecnologías de información y comunicaciones”, en *Boletín de política informática*, núm, 1, año XXVI, 2003. pp. 71-85

- Kamarck, Elaine, “Innovación global del gobierno”, en *Política Digital*, noviembre de 2003, núm, 13, edición extraordinaria, pp. II-XXV

- *La Jornada*, “Los fracasos de particulares han costado al país 109 mil 214 mdd”, 25 de julio de 2003, p. 20

-----, “Para Canales, el “monopolio” estatal del sector energético ya no tienen razón de ser”, 1 de agosto de 2003, p. 5

-----, “Presiona el BM a México pese a que reconoce fracasos”, 23 de julio de 2003, p. 20

-Pardo López, María del Carmen, “La política social como dádiva del presidente”, en *Foro Internacional*, Revista del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, núms. 1-2, Enero-Junio de 1996, vol. XXXVI, pp. 295-320

-----, “El servicio civil de carrera en México: logros y perspectivas”, en *Revista Iapem*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 56, noviembre-diciembre de 2003, pp.

-Pardinas, Juan E, “La oscuridad presupuestal”, en *Enfoque*, 14 de diciembre de 2003, pp.

-Pérez Morales, Constantino, “Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México, 1990-1999. Los retos del federalismo fiscal”, en *Momento Económico*, Revista trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Marzo-Abril de 2002, num.120, pp. 35-53

- Pérez González, Hugo Nicolás, “Descentralización y federalismo fiscal: El reto de la armonía de las relaciones intergubernamentales”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm, 62, abril de 1999, pp.

-Quigley, John M, y Daniel L. Rubinfeld, “Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism”, en *American Economic Review*, mayo de 1986, vol. 76, no.2, pp. 132-136

-*Reforma*, 21 de abril de 2003, Sección B, primera plana

-----, “Escatiman información hacendaria”, 23 de mayo de 2004, p. 13A

-Reynolds, Clark, “Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador” en *El Trimestre Económico*, Núm. 250, Vol. LXIII(2), abril-junio de 1996, pp.656-657

-Tello Macías, Carlos, “Convención Nacional Hacendaria”, en *Economía Informa*, publicación mensual de la Facultad de Economía de la UNAM, febrero de 2004, núm. 323, pp.5-15

-*The Economist*, “Redrawing the federal map”, Marzo 29 de 2003, pp.35-36

-Uvalle Berrones, Ricardo, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, Núm, 20, junio de 2000, pp.1-12

Internet

-Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1241, miércoles 30 de abril de 2003 en <http://www.gaceta.diputados.gob.mx>

-“Wanted: a new regional agenda for economic growth” en el sitio http://www.economist.com/World/la/displayStory.cfm?story_id=1735514

-Banco Central Europeo
<http://www.ecb.int/>

-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Locales
<http://www.indetec.gob.mx>

-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/economia/finanzas/fin_01.html

<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>

-Secretaría de Hacienda y Crédito Público
http://www.shcp.gob.mx/eofp/ces/eo_m121.html