



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

(Centro de Estudios en Administración Pública)

**Federalismo fiscal y la dependencia económica de las entidades
federativas del erario nacional**

Tesis que para optar por el grado de licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública
(Administración Pública)

Presenta

Milton Adrián Mosco Hernández

Director de tesis

Mtro. Humberto Polo Martínez

México, Distrito Federal, noviembre del 2011



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.

Dedicatoria

A mis padres

Por su apoyo incondicional durante mi vida personal y académica, misma que hoy concluye un ciclo muy importante en mi educación. Por ellos y para ellos, este trabajo que refleja mi desarrollo como persona, resultado de todas sus enseñanzas...

A mis hermanos

Por que a pesar de las diferencias, hemos sabido mantener la coherencia y superado las adversidades ajenas a nosotros y las propias...

Agradecimientos

A mi director de tesis, el Maestro Humberto Polo Martínez, por todo el tiempo y esfuerzo empleado a este proyecto académico, pero sobre todo, por las experiencias compartidas durante la realización de la investigación...

A mis sínodos, la Dra. Marcela Astudillo Moya, Mtra. Reyna Pineda González, Dr. Maximiliano Guzmán García y el Lic. Sergio Valderrama Herrera por sus comentarios y observaciones que enriquecieron esta investigación...

A todos mis compañeros, familiares, profesores y demás personas que de alguna u otra manera me han acompañado durante mis 23 años de vida, dejando en mí, experiencias que me han permitido forjar un criterio y pensamiento propio...

Índice	Página
- Introducción	
Capítulo I.- Sistema Federal y Federalismo Fiscal en México	1
1.1 La idea de Federalismo	1
1.1.1 Distintivos de un sistema federal	1
1.1.2 Relación entre federalismo y descentralización	7
1.2 El Federalismo mexicano	10
1.2.1 Breves antecedentes	10
1.2.2 El federalismo como identidad institucional	12
1.2.3 La constitución de 1917 y el federalismo	15
1.3 Federalismo Fiscal	17
1.3.1 ¿Qué es el Federalismo Fiscal?	17
1.3.2 Federalismo Fiscal en México	20
Capítulo II.- El modelo de coordinación fiscal y la dependencia económica de las Entidades Federativas	27
2.1 El fondo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	27
2.1.1 Fondo General de Participaciones	32
2.1.2 Fondo de Aportaciones Federales	36
2.1.3 Convenio de Adhesión. La renuncia de potestades tributarias estatales	39
2.1.4 Convenio de Colaboración Administrativa. Las entidades federativas como cajas recaudadoras del Gobierno Federal	43
2.1.5 Estructuras tributarias y deuda pública en las entidades federativas	46
2.2 Distribución de ingresos y la dependencia en las entidades federativas	50
2.2.1 Grados de Dependencia económica de las entidades federativas	50
2.2.2 Desigualdad de los ingresos estatales per cápita	54
2.2.3 Cobertura estatal de servicios públicos y presupuesto per cápita	57
2.2.4 Competitividad y grados estatales de pobreza	60

Capítulo III.- Mecanismos institucionales en el marco del Federalismo Fiscal	65
3.1 Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	65
3.1.1 Primera Convención Nacional Hacendaria	70
3.2 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)	75
3.2.1 Agenda para el desarrollo estatal	75
3.2.2 Aspectos de mejora en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	79
3.3 Mecanismos Institucionales Derivados de la Ley de Coordinación Fiscal	83
3.3.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Junta de Coordinación Fiscal	84
3.3.2 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)	86
3.3.3 Participación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas en el marco de la coordinación fiscal del país	90
Capítulo IV.- Reflexiones sobre las propuestas para una distribución equilibrada del ingreso nacional entre federación y entidades federativas	93
4.1 Fortalecimiento del federalismo fiscal	93
4.1.1 Equidad en los principios de distribución y recaudación de los ingresos fiscales	94
4.1.2 Descentralización de potestades tributarias	101
4.1.3 Corresponsabilidad política en el nuevo marco del federalismo fiscal	107
4.2 Rediseño de los sistemas de recaudación nacional en el marco de la coordinación fiscal	110
4.2.1 Sistematización y simplificación administrativa en los procesos de recaudación fiscal	111
4.2.2 Fiscalización en el combate a la evasión y elusión fiscal	113
4.2.3 Transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos	116
Conclusiones	121
Bibliografía	127

Introducción

El federalismo como forma de organización política de un Estado, presupone la división de competencias entre los órdenes de gobierno, siendo la tributación una de las tareas más importantes de los gobiernos, dado que permite obtener los recursos económicos que dan viabilidad política y administrativa en su función de gobernar, atendiendo la prestación de servicios públicos como uno de los fines más importantes de la administración pública.

El federalismo fiscal como parte intrínseca del modelo federal, cuenta con una condición particular en el contexto mexicano, ya que la centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal debilita de manera importante el desempeño autónomo de los gobierno locales, complicándoles la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia económica que les permita planear y gobernar de manera más independiente en sus jurisdicciones.

Muchos son los factores que pueden influir en relación con la dependencia financiera que tienen las haciendas locales de los recursos federales, siendo uno de ellos, el modelo federal que formalmente contempla el estado mexicano, pero que en la realidad se desenvuelve como un sistema unitario o centralizado, sobreponiéndose el poder central a la voluntad e intereses de las entidades.

Por lo anterior, el desarrollo de la investigación tiene como objetivo mostrar la inequitativa distribución de potestades tributarias y de ingresos fiscales que guardan las entidades federativas del país con la Federación, situación que permite conocer el federalismo fiscal en el marco de las relaciones horizontales y verticales de los gobiernos en México, lo cual genera como principal problema, la dependencia de las finanzas públicas estatales de los recursos fiscales que el gobierno federal les transfiere como parte del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La falta de estudios que permitan conocer la dependencia de los recursos fiscales que tienen las entidades federativas de las transferencias federales, fue factor importante para contemplar la necesidad por ahondar en un tema poco tratado, en el que se pretende demostrar al fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas estatales, como una alternativa viable para el desarrollo económico, político y social en el país.

El interés por conocer las relaciones fiscales que existen en México en el marco del federalismo, radica en la desigualdad existente entre los recursos fiscales que recaudan las entidades federativas en relación con la Federación, así como en conocer y analizar los desequilibrios generados por los esquemas de distribución de los ingresos entre una entidad federativa y otra, situación influenciada también, por la condición partidista de los ejecutivos estatales en turno.

Para el desarrollo de esta investigación, se consideraron los ingresos que presentan las 32 entidades federativas de México durante el ejercicio fiscal 2011, diferenciando los porcentajes de los recursos provenientes del gobierno federal y los recursos propios de cada entidad, obteniendo resultados que evidencian la cantidad de recursos fiscales federales que reciben las haciendas públicas locales.

El trabajo pretende contribuir con los elementos cuantitativos necesarios para mostrar la necesidad de reestructurar los esquemas de coordinación fiscal en el país, teniendo como principales argumentos, la desigualdad en la distribución de los ingresos fiscales entre las entidades federativas y la centralización de recursos fiscales en la Federación en el 2011.

La intención de la investigación, es la de volverse en un elemento que ayude a fortalecer la concepción por la necesidad de aumentar los ingresos propios de las haciendas locales, ello para mejorar el desempeño de sus administraciones en la prestación de servicios públicos a partir de su autonomía presupuestaria, debilitando la injerencia que la Federación ejerce en éste orden de gobierno.

Para su desarrollo, la investigación se dividió en cuatro capítulos que desglosan diversos conceptos y que fueron analizados de manera cualitativa y cuantitativa, permitiendo reconocer la inequidad en la distribución de los recursos como característica propia del país en dos vertientes: 1) desequilibrio en las potestades tributarias entre los componentes del sistema federal; y 2) desequilibrio en los recursos federales que recibe una entidad y otra.

El primer capítulo hace referencia de las doctrinas teóricas de Hans Kelsen, Karl Loewenstein y los escritos de John Jay, Alexander Hamilton y James Madison del federalismo como teoría política del Estado. De igual manera, se hace una breve remembranza del modelo federal mexicano desde la vida independiente del país hasta la actualidad, retomando como antecedentes las Juntas Provinciales que dieron origen a las Diputaciones Provinciales por un breve periodo de tiempo.

Como segundo apartado, se analiza el federalismo fiscal como parte inherente del federalismo, principalmente en la relación de los ingresos tributarios de un Estado federal como teoría. Como práctica, se considera la condición que impera en México en la distribución de las potestades tributarias entre federación-entidades federativas y la distribución de los ingresos fiscales federales entre los estados, de acuerdo al marco legal que rige el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El segundo capítulo tiene la finalidad de examinar el marco legal que regula las relaciones entre la Federación y las entidades para cumplir con sus obligaciones de tributación fiscal, considerando como elemento fundamental a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que bajo la introducción de los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa regulan el actual modelo de coordinación fiscal en el país.

Seguido del marco jurídico y mediante un análisis cuantitativo, se presentan los porcentajes de dependencia económica que las entidades federativas tuvieron en el ejercicio fiscal 2011 de los recursos que el gobierno federal les transfirió, evidenciando los desequilibrios verticales y horizontales en materia fiscal.

El tercer capítulo muestra un estudio de la creación y participación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como institución de contrapeso político a las decisiones del gobierno federal, así como de los esfuerzos realizados durante la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) celebrada en 2004 por los representantes de los gobiernos estatales en la búsqueda de alternativas por mejorar su condición financiera

En el mismo capítulo, se hace un estudio del desempeño de los mecanismos institucionales en el fomento del federalismo en el país, situación que pretende ayudar a resaltar la poca trascendencia de instituciones como el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y de los mecanismos institucionales enmarcados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), tales como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El cuarto capítulo contempla propuestas para reestructurar el modelo de coordinación fiscal del país, surgidas a partir de experiencias internacionales como lo es la implementación de un sistema de nivelación fiscal, la descentralización de potestades tributarias y la corresponsabilidad política en un nuevo marco fiscal, principios para revertir los desequilibrios actuales.

Además, se explican los elementos que son necesarios para mejorar el problema de los bajos niveles de tributación fiscal existentes en el país, así como la necesidad de fomentar una nueva cultura cívica entre los ciudadanos para mejorar los sistemas de confianza en la implementación de los cambios mencionados, donde la transparencia y rendición de cuentas serán los principales atributos de los gobernantes.

Capítulo I

Sistema Federal y Federalismo Fiscal en México

El presente capítulo comprende el estudio del federalismo como modelo político, retomando los trabajos de Hamilton, Madison y Jay para la conformación del modelo federal estadounidense según lo establecido en los artículos que conforman “El Federalista”, además del análisis de los modelos federales propuestos por Hans Kelsen y Karl Loewenstein.

Como segundo apartado, se estudia el modelo federal mexicano desde los inicios de la vida del México independiente hasta los últimos sucesos que influyen en el rumbo del país, realizando una revisión histórica de los fenómenos que definieron el federalismo, finalmente, se analiza el federalismo fiscal como teoría y práctica en el país para entender la dependencia económica de los ingresos federales por parte de las entidades federativas en México.

1.1 La idea de Federalismo

El Federalismo como forma de organización política de un Estado surge de la unión voluntaria de las partes que lo conforman, en el cual, la cesión de derechos y libertades civiles y políticas son condiciones necesarias para la creación de un gobierno nacional, teniendo la seguridad del pacto federal como el elemento central del modelo, por lo que a continuación, se esboza brevemente el federalismo como modelo político de un estado, considerando algunas de sus características y el funcionamiento del mismo.

1.1.1 Distintivos de un sistema federal

El sistema federal cuenta con una serie de características propias que le permiten diferenciarse de un sistema centralista, unitario o de cualquier otra forma de organización política, dichos rasgos, serán contemplados a partir de 5 principios característicos de los estados federales que a continuación se explican.

Como primer principio, se considera la unión de los estados miembros para crear un órgano político de carácter nacional, con la finalidad de fortalecer la seguridad pública del todo ante posibles intervenciones extranjeras o rebeliones internas, de representación política a nivel internacional y como reguladora de las normas económicas que imperen en su territorio.

Al respecto, Hans Kelsen ejemplifica las potestades con las que el poder federal cuenta para mantener su objetivo, en el que se destaca claramente la seguridad pública como cuestión fundamental de dicha unión.

“Entre las materias que en un Estado federal corresponden usualmente a la competencia de la federación, se cuentan todos los asuntos extranjeros y, por tanto, de manera específica, la conclusión de tratados internacionales, la declaración de guerra, los tratados de paz y el control de las fuerzas armadas. Esto equivale a sostener que el ejército, la armada, la marina y la fuerza aérea son órganos de la federación, no de los Estados miembros, quienes, como tales, para nada intervienen en los asuntos exteriores”¹

El segundo principio que se contempla un sistema federal, es lo relativo a la república democrática. Si bien, al hablar de república y de democracia nos referimos a dos conceptos diferentes, el grado de interrelación en la teoría y la práctica, permite considerarlos de manera homogénea, ya que resulta difícil considerar una república autoritaria así como una democracia sin participación ciudadana.

Lo anterior busca garantizar las libertades políticas, en base a las garantías constitucionales que ayuden a fortalecer la república en favor del interés general, y de una democracia sólida y lo bastante madura para contar con un mecanismo político que garantice el cumplimiento del bien común.

La importancia por garantizar el respeto de los derechos políticos de las personas, tiene su interés primordial en evitar fomentar un gobierno autoritario, en el que “es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de

¹ Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues sino fuere ese el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de republicanos y reclamar para su gobierno el honroso título de república. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ya que, de otro modo, todos los gobiernos en los Estados de la Unión, algunos funcionarios del gobierno son nombrados tan sólo indirectamente por el pueblo.”²

El tercer principio, es lo relacionado a la división de poderes, cuestión fundamental dentro del equilibrio en la distribución y limitación de facultades de la Federación, con la finalidad de evitar transgredir las atribuciones de carácter estatal, así como también, de usurpar funciones entre los propios poderes de la unión. Para su desempeño, los poderes de la unión se dividen en tres, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Legislativo se efectúa de manera bicameral, es decir, se deposita la función legislativa en dos cámaras, una conformada por los representantes del pueblo (Cámara de Representantes o Diputados) y otra en representación de los estados miembros de la Federación (Cámara de los Estados ó Senado), y tiene como atribución principal la creación de leyes y los reglamentos jurídicos que guíen la vida política de la sociedad en el Estado.

El poder Ejecutivo se encuentra investido en una sola persona, electa democráticamente y proveniente de la sociedad, con la principal función de llevar a cabo la aplicación de las normas que rigen al Estado para conseguir el bienestar político, social y económico de la sociedad.

El poder Judicial, se establecerá como el máximo tribunal encargado de dictar sentencia en la búsqueda de justicia, mediante la interpretación de las leyes vigentes que rigen el aparato jurídico del Estado, en un ámbito de competencia

² Hamilton, J. Madison y J. Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 159.

federal, ya sea de conflictos de Estado-Estado, Estado-Federación, particulares-gobierno o entre particular-particular.

La relación que se debe mantener entre los 3 poderes de la unión, debe ser estrecha, sin embargo, la libre actuación y el respeto por el funcionamiento y las decisiones emitidas por cada uno de los poderes evita la confrontación entre estos, brindándoles a cambio, la autonomía necesaria para actuar en sus respectivos campos de acción, sin intromisiones que legalmente no se encuentren justificadas o contempladas por la ley.

El cuarto principio característico del federalismo y que se encuentra sumamente ligado a la presente investigación, es lo referente a la tributación, tema que se vislumbra como una necesidad para mantener todo el aparato legislativo, judicial y administrativo de los estados, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Kelsen así como lo expresado en diversos artículos del Federalista, denotan la importancia de que la Federación cuente con dichas atribuciones, indispensables en los mecanismos de regulación de la actividad económica de la nación, teniendo en cuenta lo siguiente:

“Usualmente, el Estado federal constituye una sola unidad aduanal y monetaria. Es importante, sin embargo, que la federación tenga el derecho de imponer y cobrar contribuciones para cubrir los gastos de su actividad en los campos de la legislación, el poder judicial y la administración de justicia. Mediante las leyes fiscales y militares de la federación, los individuos se encuentran directamente obligados al cumplimiento de ciertos deberes.”³

Importante resulta el tema de la tributación del Estado, debido a que representa parte esencial del objeto de estudio que se lleva a cabo en ésta investigación, explicando la necesidad de una tributación de índole federal, sin que esto signifique que los estados renuncien a las potestades para cobrar tributos a fin de

³ Kelsen, Hans, Óp. Cit., p. 383.

cubrir los gastos necesarios para brindar los servicios públicos que están obligados a brindar.

El último principio, lo encontramos en la autonomía de los estados, misma que quizás podamos considerar como la característica más importante de un sistema federal, pues es la unión de los estados la que da origen al federalismo, siendo la misma distribución de atribuciones entre estados y Federación lo que permite diferenciar un Estado centralizado de un Estado federal.

La autonomía anteriormente mencionada, surge de las capacidades de autogestión y control con los que cuentan los estados, siendo esto únicamente en su campo jurídico de actuación, pues de acuerdo a lo expuesto por Kelsen, una característica fundamental del federalismo es que:

“el estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes cambios en sus propias Constituciones.”⁴

Entrelazar los últimos dos principios aquí mencionados, permitirá obtener un panorama general de lo que en materia de federalismo fiscal se busca, pues a partir de la atribución y distribución de las potestades federales y estatales para la tributación, es que se procederá al análisis de dicha situación en el contexto del federalismo en México.

Otra perspectiva importante en el estudio del federalismo, es la proporcionada por Karl Loewenstein, que en su Teoría de la Constitución considera que “la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal

⁴ *Ibíd.*, p. 378.

unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal.”⁵

Bajo la premisa descrita, se puede contemplar la visión de Loewenstein sobre el federalismo, situación que como bien se explica, surge a partir de una necesidad de los estados por homogeneizar sus diferencias étnicas y culturales, en la que la dispersión de las mismas, no permitiría una relación de armonía entre los habitantes de los territorios, ello por una serie de intereses en común que obliga a la creación de un estado federal.

Para Loewenstein, la confederación es una etapa anterior al Estado federal que deciden unirse cuando los intereses políticos, económicos, militares, tradiciones, aspiraciones futuras, la consanguinidad o ascendencia y en algunas ocasiones el idioma, se vuelven intereses comunes entre los estados confederados, situación que los orilla a crear un poder central con su propia soberanía para ejercer un dominio entre los habitantes de los diferentes estados.

Según lo expuesto por el autor, tres son las principales características que identifican la conformación de un Estado federal, mismas que representan las condiciones necesarias para catalogar o diferencias a un estado de otro como un modelo federal, para ello, es importante contemplar dichos requerimientos.

En primer lugar, la conformación de un Estado federal obliga a la creación de una soberanía propia del poder central, separada y diferente de la de los estados que lo conforman, y aún más importante, es que esta soberanía se encuentra por encima de las soberanías locales, limitándolas de manera considerable y ejecutándolas con sus propios mecanismos de acción de poder de manera supranacional, sin la necesidad de su consentimiento.

El segundo rasgo característico lo representa la división de competencias entre el orden federal y los estados, misma que pretende dotar de las capacidades necesarias al poder central para su correcto funcionamiento, que le permita actuar de manera independiente, pero a su vez, otorgue libertades a los estados

⁵ Loewenstein, Karl, Teoría de la constitución, España, Ariel, 1976, p. 355.

miembros en el desempeño de las funciones propias de su jurisdicción, capaz de permitirles una interacción entre la Federación y sus jurisdicciones.

El último requisito de un Estado federal, lo representa el ordenamiento legal que se encarga de garantizar las relaciones federales, mismas que se encuentran establecidas en un documento legal escrito, es decir, la constitución como el máximo ordenamiento encargado de establecer las condiciones y los términos de la unión, representando además, el contrato formal con la que se instituye la Federación de lo que Loewenstein denomina, la “alianza eterna”.

Es a partir de los tres elementos mencionados, que el autor da forma a lo que es su conformación de un modelo federal, el cual considera que:

“En la distribución de competencias yace la clave de la estructura del poder federal. Existe un mínimo irreductible de competencias federales que son indispensables en un auténtico orden federal.”⁶

Resulta importante lo anterior, puesto que un parámetro importante dentro de los modelos federales, es la distribución de competencias como mecanismo para determinar la centralización o la descentralización de las atribuciones, condición que permite caracterizar a estados federales en la teoría, pero centralizados en la práctica (sin convertirse por ello en estados unitarios o totalitarios), como en el caso de México, situación que se podrá ver más adelante.

1.1.2 Relación entre federalismo y descentralización

La relación entre federalismo y descentralización se da al considerar que la autonomía de los estados pertenecientes a una Federación, significa un proceso de descentralización territorial del poder estatal, que va del gobierno central a los gobiernos locales. Por ello, considerar ésta relación es indispensable para el desarrollo de la presente investigación.

⁶ *Ibíd.*, p. 356.

Para Hans Kelsen, “lo único que distingue a un estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización,”⁷ mismo que puede medirse por la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, involucrando un mayor compromiso y aumento de la responsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

El proceso, como explica Kelsen, tiene su importancia dentro del sistema federal por las ventajas que presenta la manera de llevar a cabo las decisiones políticas, es decir, es un mecanismo eficiente del gobierno central y los gobiernos locales para mantener una forma adecuada de administrar cada entidad federativa a partir de las condiciones particulares de cada estado miembro.

Para tener presente lo que se considera como descentralización en el marco del federalismo, es importante considerar lo siguiente:

“...solamente hablamos de descentralización cuando la organización se lleva a cabo de acuerdo con el principio territorial, es decir, cuando las normas de un orden jurídico se diferencian tomando en cuenta su ámbito territorial, aún cuando la diferenciación relativa a su ámbito personal de validez tiene el mismo efecto. Estos ámbitos territoriales de validez de las normas locales son a menudo llamadas provincias, y la descentralización implica entonces la existencia de las provincias.”⁸

Dicho precepto, establece de manera más clara y precisa, el significado del proceso de descentralización política en las relaciones de un modelo federal, en el que la división de competencias entre la Federación y los estados, se percibe como la manera adecuada de administrar el poder entre los órdenes de gobierno, que si bien interactúan en los diferentes campos de acción de un estado, se termina por respetar lo referente a la jurisdicción de cada uno.

Respecto al federalismo como forma de gobierno, Miguel Carbonell considera que:

⁷ Kelsen, Hans, Óp. Cit., 376.

⁸ *Ibíd.*, p. 363.

“El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su sustantividad, y que en esa virtud reclaman campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.”⁹

Lo anterior demuestra la intrínseca relación del federalismo en el empleo y uso de la descentralización, ya que el gobierno federal al aceptar la existencia de gobiernos diferentes en su jurisdicción y su capacidad para autoregularse, proporciona un parámetro importante para conocer el nivel de descentralización con el que se rige un país con principios federales.

El empleo de la descentralización en un sistema federal, evita el considerar a los territorios miembros de la Federación como una condición homogénea en sus características, siendo quizás esta, una de las razones más importante de su uso en el federalismo, debido a la heterogeneidad de las condiciones que privan en los estados miembros de una Federación, razón que permite considerar una importante dicotomía entre descentralización y federalismo.

Si bien es cierto que la descentralización política representa parte fundamental en el federalismo, también es de suma importancia considerar la descentralización administrativa, ya que es el mecanismo por el cual se da cumplimiento a los ordenamientos y mandatos que surgen de los acuerdos políticos, situación sobre todo en la importante tarea de la recaudación fiscal.

Con todo lo expuesto en este apartado, es importante tener presente que la relación más importante entre federalismo y descentralización, se da por el hecho de que el federalismo es un mecanismo de descentralización política, que se da por la división de atribuciones entre los órdenes de gobierno de una nación para gobernar un territorio bajo su propia jurisdicción en total respeto al pacto federal.

La descentralización de atribuciones políticas y económicas, retoma mayor importancia por la conformación del modelo federal que existe en México,

⁹ Carbonell, Miguel, el Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, en Anuario de derecho constitucional latinoamericanos, México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, 2003, p. 380.

principalmente en lo referente a la distribución de las potestades tributarias entre los órdenes de gobierno, ya que en términos de lo aquí planteado, se puede observar una realidad muy distinta entre lo que debe ser un modelo óptimo de federalismo y la situación que persiste en el país.

Importante resulta considerar como parámetro significativo la descentralización fiscal en México, ya que permitirá caracterizar el marco en el que se desenvuelve el federalismo en el país, contemplando la manera en que se llevan a cabo las relaciones políticas entre los órdenes de gobierno y aún cuando se tratan específicamente los esquemas fiscales, se podrán obtener los elementos necesarios para caracterizar el modelo federal mexicano.

1.2 El Federalismo mexicano

El desarrollo del sistema federal mexicano cuenta con características propias que permiten diferenciarlo de los diferentes sistemas federales en el mundo, esto si se consideran los procesos históricos que influyeron en la concepción de la adopción del federalismo como forma de organizaciones políticas del Estado mexicano, circunstancias que permitirán entender el actual federalismo en el país.

1.2.1 Breves antecedentes

Nettie Lee Benson considera que el primer antecedente del sistema federal surge en la época de la Colonia con el establecimiento de la Diputación Provincial, que tiene su origen en las juntas provinciales surgidas en España durante 1808, influenciada por la invasión francesa que obligó a promover el autogobierno de las provincias para administrar debidamente la obtención de recursos económicos y humanos que les permitiera hacer frente al ejército francés.

La configuración de las juntas provinciales, se enmarcó de manera temporal en el denominado “Reglamento de Provincias”, haciendo que las juntas provinciales fueran “el conducto por el que el gobierno comunicaría al pueblo las órdenes y cuantas providencias estimase convenientes para la defensa de la patria en contra

de los franceses y habrían de administrar todos los negocios que el gobierno les confiase.”¹⁰

El uso y empleo de las juntas, en un principio se desarrollo únicamente en territorio español, sin embargo, pronto se hizo hincapié en trasladar dicho mecanismo a territorio americano, es decir, a las colonias pertenecientes a la Corona española, en el cual se encontraba la Nueva España, mismo que hoy día conforma México como nación independiente.

Ante la posibilidad de implementar el mecanismo de juntas provinciales en territorio americano, diferentes diputados de los territorios de América, tuvieron una participación más activa al respecto, pues dicho mecanismo les significaba mayor independencia política en su territorio respecto del gobierno español, lo cual en términos generales, buscaba debilitar la influencia de la corona en las decisiones políticas de las provincias.

Tiempo después, cuando se aplicó el modelo de las juntas provinciales en América, la representación y el trabajo activo de José Miguel Ramos Arizpe (considerado del padre del federalismo mexicano), ayudó a llevar a cabo la realización de dicho objetivo, estableciéndolas en la Constitución firmada el 18 de marzo de 1812 bajo el nombre de “diputaciones provinciales”.

Al respecto, Benson considera lo siguiente:

“La DIPUTACIÓN provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812, desde el punto de vista del papel que representó en la Evolución del estado federal mexicano.”¹¹

Es necesario resaltar que este proceso transformó de manera radical la relación entre la colonia y el gobierno de España, pues en principio se dio la creación de únicamente 6 diputaciones provinciales en el país, además de eliminar al virrey como figura política, fortaleciendo la imagen del jefe político que rendía cuentas

¹⁰ Lee Benson, Nettie, La diputación provincial y el federalismo mexicano, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 22.

¹¹ *Ibíd.*, p. 21.

con el ministro de asuntos de ultramar, y cosa aún más importante, es la independencia entre los diferentes jefes políticos de cada diputación.

Fundamental resultó la división territorial para el desarrollo de las provincias, pues les significó una mayor autonomía de las decisiones emanadas de la corona española, ya que debilitó la influencia de los políticos españoles en los territorios de la Nueva España, objetivo principal de los representantes americanos en la aprobación de su instauración.

Desde su instauración, las diputaciones fueron adquiriendo cada vez más atribuciones, ya que se constituyeron como las máximas instancias en el repartimiento de las diferentes atribuciones en sus territorios, desapareciendo en gran medida, la figura del virrey y concediendo mayor importancia al Jefe Político de México como autoridad suprema de las diputaciones dentro del territorio y conforme a sus límites jurisdiccionales.

Si bien, el nombramiento de Juan O'Donojú como virrey de la Nueva España por parte de Fernando VII, el cual a su vez revocó todos los decretos de las Cortes, trajo consecuencias jurídicas en el desempeño de las diputaciones, estas acciones no tuvieron demasiada relevancia, pues en 1821 los consejeros de Fernando acordaron que la figura del virrey no existía dentro de la Constitución de 1812, además del inicio de la guerra de Independencia.

1.2.2 El federalismo como identidad institucional

Cabe recordar, que durante el proceso en que se instrumentaron las diputaciones provinciales, se gestaba el movimiento de independencia en el país y en España privaba la lucha con Francia, por lo que se debe contemplar que no fue mucho el tiempo que permaneció este modelo, sin embargo, el aporte que brindó ayudo a establecer muchas bases de lo que hoy es el federalismo mexicano.

Una vez superado el proceso de independencia y ya en la vida del México independiente, “el 24 de febrero de 1821, Iturbide hace una proclama de independencia reconocida por el nombre de Plan de Iguala. En él se señala la

adopción de un régimen monárquico para el nuevo país y el reconocimiento del imperio de Fernando VII o el que nombrara la junta provisional en el defecto de que este o los de su dinastía no quisiesen venir.”¹²

Lo anterior significó indudablemente un retroceso para el federalismo mexicano, sin embargo, poco fue el tiempo en el que se mantuvo dicho régimen, debido sobre todo, a la fuerte oposición político-militar de la época, ya que las provincias no aceptaron el imperio de Iturbide y menos un régimen monárquico como forma de gobierno, provocando alianzas de los generales Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria para derrocar la monarquía.

Con la firma del Plan de Casa Mata el 1 de Febrero de 1823 entre Santa Anna y el General José Antonio Echávarri, se terminó el imperio de Iturbide el 31 de marzo de 1823, dando paso a la implantación de un triunvirato conformado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino, además de convocar al congreso para llamar a nuevas elecciones y la instauración del federalismo como forma de organización política del nuevo Estado.

Durante el periodo comprendido entre la disolución de la monarquía y la adopción del nuevo régimen político, las provincias se erigieron libremente, siguiendo y haciendo caso de los lineamientos del poder central por convicción, sin embargo, la mayoría de sus acciones y decisiones eran tomadas por decisión propia y sobre todo, con una total y completa autonomía del poder central.

Finalmente, el 7 de Noviembre de 1823 se instauró el segundo Congreso Constituyente, contando con la presencia del José Miguel Ramos Arizpe en función de presidente de la Comisión de la Constitución, misma que aprobó el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que establecía al país como una nación bajo el régimen del sistema federal.

El 3 de octubre de 1824 se aprobó en el Congreso la denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conformada por 171 artículos divididos

¹² Martínez Sánchez, León Javier, Capítulo II: Historia del federalismo en México y sus perspectivas en Palacios Alcocer, Mariano, Federalismo y relaciones intergubernamentales, México, Miguel Ángel Porrua, 2003, p. 65.

en 7 títulos, y que en su artículo 4 señaló: La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, postulado que mantuvo su esencia en la Constitución de 1857 y en la actual Constitución de 1917.

En palabras de Miguel Carbonell, la implementación del modelo federal en la constitución de 1824, se dio en gran medida por las presiones políticas de los grupos liberales del congreso, sin embargo, considera que en la realidad “el federalismo no sirvió para conjuntar realidades dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas, heredadas del periodo colonial.”¹³

Lo anterior, tiene validez si consideramos los más de 300 años de ocupación española en México bajo un sistema político altamente centralizado, caracterizado por la figura del Virrey que fungía con las atribuciones del rey en España, y que a pesar de la implementación de las juntas provinciales en 1808 y las diputaciones provinciales de 1812, los años de experiencia que tuvieron las provincias no fueron los suficientes para superar la tradición centralista del país.

La Constitución de 1857, surgió como consecuencia del contexto histórico que enmarcaba la época, eran los primeros años del México independiente y las luchas internas por el poder eran una constante entre los liberales y conservadores, aunado a la dificultad de un país con extenso territorio (mucho de él sin poblar), ocasionando la pérdida de gran cantidad del mismo y una deplorable situación económica, consecuencia de la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

El 11 de marzo de 1857 fue publicada la Constitución Política de la República Mexicana, conformada por 128 artículos que se dividieron en 8 títulos y que en su artículo 40 estableció la forma de organización política que adoptaba la nación y que a la letra expresa lo siguiente:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

¹³ Carbonell, Miguel, Óp. Cit., p. 380.

concerniente á su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Fundamental resulta tener en claro lo establecido en dicho artículo, pues emplea las características a que nos convocan los teóricos del federalismo; en primer término, la creación de una república democrática, y en segundo lugar, a los estados como instituciones libres y soberanas para buscar la unión que permita crear un cuerpo federal capaz de brindar mayor seguridad a la alianza.

1.2.3 La constitución de 1917 y el federalismo

Para 1917, la situación que imperaba en el país era de una enorme problemática en todos los sentidos de la vida nacional, en donde el proceso revolucionario alteró la estabilidad del país, sin embargo, el 5 de febrero de 1917 se proclamó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), misma que impera como norma suprema del orden jurídico del país hasta nuestros días.

Debido a que la Constitución de 1917 se mantiene vigente, para su análisis, se considera la legislación actual que incluye todas las reformas hechas hasta hoy día, lo que permitirá contar con una visión más reciente de los temas relativos al federalismo en el país, así también, de todo lo que tenga que ver con lo relacionado a la situación fiscal.

El primer artículo que se debiera mencionar es el ya expresado artículo 40 de la Constitución de 1857, pero como mantiene las mismas atribuciones de la época se omitirá para no repetir lo mismo, contemplando en segunda instancia, el artículo 124 de la Constitución de 1917, debido a que representa una concesión importante a los estados de la Federación, razón trascendental de este estudio y que a la letra menciona:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Como bien lo establece el artículo 124, la CPEUM, es el ordenamiento legal que pretende regularar y legislar en materia federal, sin embargo, legisla de manera

inherente en cuestiones que repercuten a los estados, dejando por un lado una ambigüedad entre lo que puede hacer o dejar de hacer cada una de los órdenes de gobierno.

De igual manera, en los diversos artículos que componen la Constitución, se establece el sistema federal con la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno en diversos rubros, además, se establece la elección democrática para los diversos cargos de elección popular, así también, se otorga parte de la soberanía a la Federación reconociendo la soberanía de los estados, generando los principios del federalismo mexicano.

Característica importante del federalismo mexicano, es el establecimiento que se ha hecho de los diferentes tipos de facultades en la Constitución, y que se encuentran en función de la relación que guardan las entidades federativas y la Federación, mismas que han sido estudiadas y denominadas por los teóricos en la materia como facultades coincidentes, coexistentes y concurrentes, definidas de la siguiente manera:

“Facultades coincidentes: son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas en dos formas:

- a) Una amplia, cuando no se faculta a una o a otras a expedir las bases o cierto criterio de división...
- b) Una restringida, cuando la facultad se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar las bases o un cierto criterio de división...

Facultades coexistentes: Son aquellas que una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas...

Facultades concurrentes: Entendidas como aquellas que es facultad de una de las dos competencias (Federación o Estados) pero que mientras ésta no la ejerza, la otra puede legislar o actuar, hasta tanto la haga la facultada...”¹⁴

¹⁴ Quiroz Acosta, Enrique, Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México, pp. 45-46.

1.3 Federalismo Fiscal

En el marco del federalismo, los ingresos fiscales representan parte fundamental en la sustentabilidad del Estado, teniendo como factor importante la recaudación y distribución de los mismos entre las entidades de la Federación, por ello, el tema del federalismo fiscal surge como una premisa importante en el desempeño de un gobierno federal, situación que prevalece en el contexto de la conformación del estado mexicano.

Por lo anteriormente expuesto, en este apartado se analizan los lineamientos que caracterizan al federalismo fiscal dentro de un sistema federal, considerando el caso de México como ejemplo para evaluar el desempeño del sistema en el país, tomando en cuenta la relación entre los órdenes de gobierno, para contemplar la situación que existe en el área de los recursos fiscales, es decir, del federalismo fiscal mexicano.

1.3.1 ¿Qué es el Federalismo Fiscal?

Como primer punto, es necesario conocer el campo de acción del federalismo fiscal dentro de un sistema federal, mismo que por definición lo comprenderemos de la siguiente manera:

“...el federalismo fiscal representa a la distribución territorial del gasto público entre las distintas entidades gubernamentales de un modelo federal, teniendo entre una de sus manifestaciones más características, la distribución de competencias y responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto, así como la asignación proporcional y equitativo de los recursos captados por el Estado federal, distribuido a través de indicadores preestablecidos para cada uno de los gobiernos subnacionales.”¹⁵

Como bien se explica, el federalismo fiscal utiliza básicamente los principios de un sistema federal, en el que la distribución de funciones entre los órdenes de gobierno, es quizás, la parte más importante y característica del modelo, con la

¹⁵ Plascencia de la Torre, Gloria María, El federalismo fiscal en México. Propuestas de modificación tendientes a fortalecer el municipio en su potestad recaudatoria y eficiencia administrativa, México, UNAM, 2009.

idea de buscar un equilibrio en la recaudación y distribución de los ingresos que el gobierno federal o estatal lleva a cabo.

Los ingresos percibidos por los estados, son recursos que permiten satisfacer la demanda de los bienes y servicios públicos, sin embargo, la recaudación de los mismos, tiene que darse en base al respeto y apego de principios únicos que permitan contar con una tributación acorde a las realidades económicas, políticas y sociales de cada estado.

Dentro de los acuerdos institucionales que surgen en el marco del federalismo fiscal, se tienen que considerar las relaciones horizontales y verticales que se suscitan, ello como referencia para determinar las condiciones de equilibrio en la distribución de atribuciones entre la Federación y las entidades, y entre las entidades mismas, con la finalidad de contar con un federalismo fiscal mas acorde al federalismo político.

En el federalismo fiscal, se pueden encontrar con relaciones horizontales y verticales, mismas que pueden representar situaciones de desequilibrios en el marco de las finanzas públicas, tanto de manera horizontal como de manera vertical, para comprender la situación, es importante considerar que

“Los desequilibrios verticales ocurren cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno federal y a los estatales no corresponden a sus responsabilidades de gastos.”¹⁶

El reflejo de una inadecuada distribución de competencias tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno, conlleva consigo al desequilibrio fiscal, mismo que es considerado así por la relación jerárquica que supone la relación Federación-Estados-Municipios y que dependiendo las condiciones de cada país, puede ser en mayor o menor medida la dispersión de los ingresos en cada orden.

De igual manera, las relaciones horizontales se entienden por lo que a continuación se describe:

¹⁶ Astudillo Moya, Marcela, Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México, México, UNAM, 2009, p. 21.

“El desequilibrio horizontal ocurre cuando las capacidades de ingresos de las diferentes unidades constituyentes varían de tal manera que no pueden proveer a sus ciudadanos con la misma categoría de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos.”¹⁷

A diferencia de los desequilibrios verticales, las relaciones horizontales hacen referencia a la condición que guarda cada elemento de un mismo orden de gobierno, y que en términos fiscales, se refiere a la capacidad de ingresos que tienen las entidades federativas o los municipios de una misma entidad, en relación a las relaciones estatales y municipales respectivamente, es decir, la relación que guardan estados con estados y municipios con municipios.

Dentro del marco del federalismo fiscal, es necesario contemplar un factor muy importante y que es característico del federalismo, como lo es el proceso de descentralización, condición que en términos fiscales se refiere a lo que a continuación se expresa:

“En la teoría del federalismo fiscal la descentralización desempeña un papel muy importante, ya que precisamente ésta disminuiría la distancia entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales”¹⁸

El principio de la descentralización relacionado al federalismo fiscal, permite mejorar los mecanismos de recaudación y distribución de los recursos fiscales entre los gobiernos locales y la Federación, permitiendo que la tributación entre los órdenes de gobierno se de de manera equilibrada, para evitar que el gobierno federal o los gobiernos locales concentren un alto porcentaje de los mismos, provocando una dependencia excesiva de los recursos y un centralismo fiscal.

La búsqueda primordial de la implementación de un modelo federal es la nivelación de responsabilidades entre la Federación y los miembros que la

¹⁷ *Ibíd.*, p. 22.

¹⁸ Edith Navarrete Marneou y Edgar Sansores Guerrero, *El federalismo fiscal en México: una revisión teórica*, revista de investigaciones en ciencias sociales, económicas y administrativas, num. 4, 2006, p. 113.

componen, por lo cual, el modelo del federalismo fiscal que se busca analizar aquí, debe de contar con condiciones tales como la equidad en la distribución de potestades tributarias entre la Federación y sus elementos, así como la capacidad de recaudación fiscal entre cada orden de gobierno.

1.3.2 Federalismo Fiscal en México

La historia de la recaudación fiscal en México, tiene sin duda alguna, muchos antecedentes que pueden caracterizarla como un sistema de centralismo fiscal, sin embargo, por concepción del sistema político y por su diseño constitucional, se considera como un sistema federal que implementa el federalismo fiscal como mecanismo de distribución de los recursos entre sus entidades federativas.

Para empezar, es necesario tener en claro lo que el federalismo fiscal en México tiene como características. Para ello, se considera el siguiente planteamiento que trata de explicar tal situación:

“El sistema federal mexicano busca una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales. Aunque estos objetivos no se alcancen plenamente, el sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se recuperen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo económico y social”¹⁹

La distribución del poder entre la Federación y las entidades federativas, es una situación pendiente de atender con profundidad en el país, ya que factores históricos y políticos, no han permitido contar con las condiciones necesarias para desarrollar los mecanismos que faciliten dicho objetivo, pues a pesar de que constitucionalmente se configura el federalismo, de igual manera, se limita la autonomía de las entidades federativas.

Las excesivas limitaciones jurídicas que caracterizan el modelo federal mexicano, fomentan de manera importante los desequilibrios fiscales en los ingresos de las entidades federativas, e inclusive de los propios municipios, ya que verticalmente

¹⁹ *Ibíd.*, p. 115.

la Federación concentra más del 80% de los recursos fiscales y horizontalmente existen diferencias de más del 100% del presupuesto per cápita entre una entidad federativa y otra.

A continuación se hace mención a la normativa jurídica que regula la situación fiscal en el país, comenzando por la Constitución y las diversas leyes y reglamentos que de ella emanan, sin embargo, es importante mencionar lo referido en la fracción IV del artículo 31:

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Tener presente dicha obligación como parte del estudio de la situación fiscal de la nación, debe ser considerada de manera importante por el carácter de obligatoriedad que se otorga a los mexicanos en la recaudación de los ingresos públicos, situación que realza la importancia de tener un federalismo fiscal lo suficientemente adecuado a las necesidades del país.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es quizás uno de los más importantes a considerar con motivo de este estudio, ya que considera lo referente a los ingresos por los cuales, la Federación obtendrá los recursos necesarios para cubrir con la demanda de los servicios públicos que brinda a sus ciudadanos.

Para lo anteriormente descrito, consideremos lo establecido en dicho artículo, y en las fracciones VII y XXIX del mismo:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Es importante tener en consideración dicho artículo en las respectivas fracciones, debido a que permite observar la centralización de las atribuciones fiscales en la Federación, mismos que como explica el párrafo último de la fracción XXIX, hacen partícipe a las entidades federativas en su rendimiento, sin embargo, a cambio se limitan enormemente sus potestades tributarias.

La Constitución, además de plantear específicamente todas las atribuciones que en materia fiscal tiene la Federación, también establece una serie de limitaciones fiscales para los estados, situación que termina por disminuir la capacidad de recaudación fiscal de los gobiernos estatales, mismos que en un sistema federal deben de contar con una distribución uniforme de las potestades entre la Federación y los estados.

Otros artículos importantes a considerar en materia fiscal, es el 117 y 118 constitucional, mismos que en la materia establecen lo siguiente:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

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

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

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

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

El artículo 117 en algunas de sus fracciones, y el artículo 118 en parte de su enunciado, se encargan de restringir en gran medida el número de contribuciones a los que tienen derecho de cobrar los estados, situación que podemos analizar a partir de dos puntos de vista.

El primero es la limitante que significa para los gobiernos estatales el renunciar al cobro de ciertos tipos de contribuciones fiscales, el segundo tiene que ver con la regulación de los gravámenes y su recaudación, pues la tipificación de los mismos, permite evitar la duplicidad de su tributación entre la Federación y las entidades, problema importante que se dio en el país durante muchos años.

El artículo 131, de igual forma, se encarga de regular la actividad fiscal en el país, mismo que brinda mayores atribuciones a la Federación, aunado a los ya establecidos por los artículos anteriormente mencionados.

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Después de considerar la regulación jurídica que existe constitucionalmente hablando en materia fiscal, se puede vislumbrar muy visiblemente la alta concentración de las potestades tributarias en la Federación, situación que complica el crecimiento en los ingresos propios de las entidades, las cuales tienen por derecho que sujetarse a los lineamientos generales emitidos por la Federación, aún siendo un obstáculo para su desarrollo.

Resulta evidente que la condición de desequilibrio en la distribución de competencias responde a dos temas importantes de observar, en primer lugar, la alta injerencia que tiene la Federación en las entidades federativas, a partir de la centralización de los recursos, y en segunda instancia, el poco interés de los gobiernos locales por buscar alternativas que mejoren su autosuficiencia económica, condiciones reflejadas en la dependencia de los recursos federales.

Por lo antes expuesto, la presente investigación trata de evidenciar las deficiencias que en materia fiscal presenta el modelo federal mexicano, para contemplar posibles soluciones que permitan revertir la situación, en donde la participación activa de las entidades federativas y municipios, así como la voluntad política de los actores políticos, será el principal obstáculo a considerar para los cambios que el país requiere.

En el caso de las entidades federativas, la recaudación de ingresos propios en las se da a partir de 4 elementos que integran sus estructuras tributarias, siendo los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos sus fuentes de recaudación local, para ello, es importante identificar a que se hace referencia cuando se habla de dichos elementos dentro de las finanzas públicas de las haciendas públicas.

Para Musgrave, “Los impuestos son los medios por los cuales una parte de las rentas privadas se desvía hacia la compra de bienes públicos,”²⁰ siendo esta fuente de tributación una de las mas importantes en cuanto la generación de recursos para las haciendas públicas.

De acuerdo a lo estipulado por el Código Fiscal de la Federación (CFF), los productos se identifican como “... las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado,”²¹ siendo así, una renta de los bienes públicos con los que las entidades cuenta para su explotación o comercialización, además de los servicios que los gobiernos prestan a las personas de derecho privado.

²⁰ Musgrave, Richard, *Sistemas fiscales*, España, Ediciones Aguilar, 1973, p. 14.

²¹ Código Fiscal de la Federación con última reforma publicada DOF 10-05-2011

En el mismo sentido y con lo estipulado por el CFF, los aprovechamientos “...son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal,”²² teniendo aquí la oportunidad de generar ingresos a partir de conceptos provenientes de acciones compensatorias o de resarcimiento a la hacienda pública.

Los derechos son entendidos como “...las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”²³

Es a partir de los 4 elementos mencionados, que los gobiernos locales deben de buscar mejorar sus ingresos propios, mismos que tienen la obligación de ser lo suficientemente necesarios para prestar los bienes y servicios que la sociedad requiera, creando así, la condiciones necesarias para el pleno desarrollo de la calidad de vida en los habitantes de cada entidad.

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

Capítulo II

El modelo de coordinación fiscal y la dependencia económica de las entidades federativas

Para el desarrollo de este segundo capítulo, se analizan dos elementos fundamentales de la investigación, el primero es lo referente a la conformación del modelo de coordinación fiscal que impera en el país, considerando para ello, la Ley de Coordinación Fiscal como ordenamiento jurídico en la materia, teniendo presente los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa establecidos en el proceso de la coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

En el segundo apartado, se revisa la situación de los ingresos presupuestales que guardan las entidades federativas del país para el ejercicio fiscal 2011, correlacionando el análisis con diversos indicadores, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano, Índice de Competitividad, Índice Promedio de Escolaridad, Cobertura de Servicios Públicos, entre otros, a fin de comprender la situación que se vive en el orden estatal.

2.1 El fondo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Enmarcado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) surgió como respuesta a la mejora de los procesos de recaudación fiscal, esto, a consecuencia de las deficiencias existentes en la coordinación tributaria entre los tres órdenes de gobierno, además de volverse en el mecanismo por el cual se buscó erradicar lo concurrencia impositiva que privó mucho tiempo en el país.

La problemática fiscal en la que se encontraba el país dio paso a la creación de un nuevo mecanismo jurídico, el cual “su origen se ubica a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando, debido a la inmensa variedad de gravámenes en los tres órdenes de gobierno (que expresaba una desorganizada

estructura administrativa y una excesiva carga fiscal, por la doble o a veces múltiple tributación para las contribuyentes), el Gobierno Federal y las entidades federativas acordaron constituir el actual SNCF”¹

Fue así que el 27 de diciembre de 1978 la nueva ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, misma que de acuerdo al artículo primero transitorio, entró en vigor el 1ro. de enero de 1980 salvo el capítulo IV que entró en vigor el 1ro. de enero de 1979, derogando la denominada Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

Con la implementación de dicha ley, se buscó mejorar las relaciones de coordinación en la recaudación fiscal entre las entidades federativas y el gobierno federal, estableciendo en el artículo 1º el fundamento de la nueva reglamentación, que a la letra establece:

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”²

Considerar lo enmarcado en este primer artículo, brinda un marco general que caracteriza la coordinación fiscal del país, en el cual, al reglamentar la relación entre los órdenes de gobierno, permite articular los procesos que ayuden a mejorar la recaudación y distribución de los recursos entre las entidades federativas y la Federación, teniendo como aporte principal, la estructuración de un sistema homogéneo a nivel nacional que simplifica el desarrollo fiscal.

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas, México, SHCP-Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 188.

² Ley de Coordinación Fiscal, última reforma en el Diario Oficial de la Federación del 24-05-2009.

La coordinación fiscal que se da entre entidades federativas y la Federación, se lleva a cabo a partir de dos mecanismos jurídicos encargados de legitimar las acciones tributarias, en primer lugar, la firma del Convenio de Adhesión con los estados y el Distrito Federal, el cual enmarca las atribuciones fiscales que serán competencia de cada orden de gobierno, proceso que fue llevado a cabo a partir de una decisión autónoma de las entidades federativas.

En segundo término, los Convenios de Colaboración Administrativa tienen como finalidad, establecer una cooperación en materia administrativa en el proceso de la recaudación fiscal, es decir, se busca una recaudación de impuestos federales a partir del uso de las administraciones públicas locales, encargándose también de administrar los recursos obtenidos durante el año fiscal en curso.

En la actualidad, tanto el Convenio de Adhesión y el Convenio de Colaboración Administrativa, cuentan con diversos anexos, acuerdos y resoluciones particulares para cada entidad, ello con la finalidad de tener una mejor coordinación en lo referente a los proceso de recaudación, además de que les permite particularizar en temas que son de competencia exclusiva para algunas entidades, como por ejemplo, lo referente a las entidades que participan en la producción de petróleo u algunas otras actividades económicas.

El desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a partir de la implementación de los convenios, brinda una característica centralizadora al federalismo mexicano, sobre todo si se considera la implicación que tuvo la adscripción al sistema para los gobiernos de las entidades, situación que resume el siguiente enunciado.

“El sistema de coordinación fiscal vigente, se distingue por dos elementos sustanciales: la concentración de las más amplias fuentes impositivas en el orden federal, y la normatividad que establece la Ley de Coordinación Fiscal;

para que funcione el sistema fiscal, pese al sacrificio económico que significó para los gobiernos locales el perder la mayoría de sus contribuciones...”³

La pérdida de las contribuciones fiscales para las haciendas públicas locales, agravó la situación de las finanzas públicas y aumentó el poder del gobierno federal en las decisiones de los estados y del Distrito Federal, limitando el desempeño de las administraciones públicas de cada entidad y fomentando un sistema que garantiza la espera de los recursos federales sólo por estar incluido en el sistema, desincentivando la recaudación interna de recursos propios.

Por tanto, la implementación y diseño del SNCF instituido en la década de los 80, significó el surgimiento de un nuevo mecanismo institucional que propició situaciones benéficas y contrarias para la búsqueda de un federalismo fiscal racionalizado, sobre todo si se considera que el modelo inherentemente creó un sistema de subordinación de las entidades a la Federación, debilitando las finanzas públicas de las haciendas locales y dificultando el desarrollo de sus ingresos.

La idea de la subordinación de las entidades frente al poder federal, surge de lo que representó la firma del Convenio de Adhesión, mecanismo jurídico de carácter institucional que limitó las capacidades de tributación de las haciendas locales, a cambio de participar en la distribución de los ingresos obtenidos por la Federación de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que se encuentran en su jurisdicción.

Las debilidades surgidas en los ingresos de las entidades, a consecuencia de la centralización de las potestades fiscales derivadas del Convenio de Adhesión, facultaron de manera inherente al gobierno federal para intervenir gradualmente en las decisiones económicas de los gobiernos locales, propiciando la intromisión de la Federación en las decisiones políticas y económicas de los estados.

³ Guerrero García, Javier, La lucha por el federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 34.

La evidencia más fiel de la centralización de las facultades tributarias en la Federación, se refleja en la distribución de la Recaudación Nacional Participable, ya que del 100% de los recursos, el 80% se quedan en propiedad de la Federación y el 20% restante en las entidades, mismos que a su vez sólo retienen el 16% del monto por la obligatoriedad de distribuir el 4% de sus recursos entre los municipios de su jurisdicción.

La retribución de algunas fuentes de ingresos a las haciendas locales, representa un camino viable para contrarrestar el problema, ya que otorgaría mayores opciones de financiamiento con recursos propios a los gobiernos, situación que no los obligaría a mantener finanzas públicas dependientes de los criterios del gobierno federal, permitiéndoles la posibilidad de planear con mayor certidumbre las acciones de gobierno a emprender durante los periodos de gobierno.

Otro factor importante a mencionar, es la manera en que se lleva a cabo la distribución de los ingresos federales en las entidades, situación enmarcada por varias situaciones, en buena medida, de carácter político, en el que la filiación partidista influye mucho en los montos que año tras año reciben las entidades, situación permitida por las propias deficiencias que presenta la coordinación fiscal.

Las condiciones propiciadas por la configuración del modelo de coordinación del país, acentúan la inequidad de los criterios de distribución de los recursos, debido a la existencia de variables dependientes del aparato administrativo federal en los criterios de la fórmula de distribución de los ingresos, lo que facilita la injerencia política de la Federación para aumentar o disminuir los ingresos en una entidad.

Respecto de la inequidad de la distribución de los ingresos, diversos actores políticos estatales han hecho énfasis en la búsqueda de la autonomía presupuestal de los gobiernos, ello a partir de la implementación de diversos programas encargados de mejorar el desempeño de sus instituciones encargadas de la recaudación fiscal.

La implementación de programas de combate a la evasión y elusión fiscal, así como la mejora y sistematización de los procesos en la recaudación, representan alternativas viables para obtener mayores recursos propios, que brinden la posibilidad de incrementar la autonomía presupuestaria requerida para el funcionamiento adecuado de sus aparatos administrativos, sin embargo, dicha condición no podría implementarse hasta no contar con mayores fuentes de tributación en las entidades.

En la distribución de recursos, dos son las principales fuentes de ingreso para las entidades federativas, el primer concepto es lo referente a las Participaciones y el segundo lo conforman los ingresos distribuidos vía Aportaciones, conceptos que en el ejercicio fiscal 2011 representan el 66.71% de los ingresos totales obtenidos por las entidades federativas, sin ser estos los únicos recursos obtenidos como parte del gasto federalizado.

2.1.1 Fondo General de Participaciones

Las Participaciones (Ramo 28), encuentran su sustento legal en La Ley de Coordinación Fiscal, que en su Capítulo I denominado “De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”, artículo 2º, estipula la conformación y distribución de las participaciones hacia las entidades federativas, rubro compuesto por el 20% del total de la Recaudación Federal Participable, compuesto de lo expresado en dicho artículo:

“La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.”⁴

La Recaudación Nacional Participable (RNP) se concibió como un mecanismo encargado de aglomerar las principales fuentes de ingresos fiscales en la

⁴ Ley de Coordinación Fiscal, última reforma en el Diario Oficial de la Federación del 24-05-2009.
Página | 32

Federación, sin embargo, su inclusión en la coordinación fiscal del país, legitimó la preponderancia del gobierno federal en la captación de recursos tributarios, permitiéndole retener actualmente el 80% de los recursos fiscales de la nación.

Dentro del Federalismo fiscal en México las Participaciones juegan un papel fundamental, pero se debe considerar que "...no constituyen el medio eficiente para lograr una distribución equitativa de ingreso, principalmente por que los problemas redistributivos son interpersonales. Aunque cabe aclarar que obviamente existe un problema de equidad horizontal derivado de las desigualdades entre regiones, en el cual las participaciones pueden servir para garantizar, por parte del gobierno federal, un nivel mínimo de servicios públicos."⁵

Comprender la función primordial de las Participaciones dentro del esquema de distribución de recursos en el país, es la de garantizar la prestación de los servicios públicos que mínimamente requieren los habitantes de las entidades, permite entender de la necesidad de su existencia en el marco del federalismo, como un medio adecuado de garantizar recursos a los gobiernos, aunque bien podría cuestionarse la medida en la que participan en las haciendas locales.

Se debe tener presente, que los recursos distribuidos vía Participaciones, representan ingresos indispensables en muchos casos para el funcionamiento medianamente adecuado de algunos estados, en el que a pesar de contar con recursos considerables, muchas de las veces, la calidad de los servicios públicos brindados no responde a las capacidades reales de gasto por habitante de los gobiernos, situación que va en decremento del desarrollo social, amenazado también por la opacidad en el manejo de los recursos.

De acuerdo al artículo 3º de la LCF, se desprende la obligatoriedad por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de publicar la distribución anual

⁵ Astudillo Moya, Marcela en Luís Calva, José (coordinador), Finanzas públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo, Vol. 5, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 206.

que tendrán los ingresos que se distribuirán entre las entidades federativas por concepto de las Participaciones, mismos que para el ejercicio fiscal 2011 cuentan con la siguiente distribución:

Cuadro 1
Distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones 2011
(RAMO 28)

Entidad	Ingresos por Participaciones (pesos)	Ingresos Totales (pesos)	% respecto de los ingresos totales	% de los ingresos por Participaciones
Aguascalientes	4,131,505,591	12,521,109,800	33.00	1.09
Baja California	10,775,354,424	36,942,703,063	29.17	2.85
Baja California Sur	2,483,523,401	8,674,540,405	28.63	0.66
Campeche	3,539,104,291	13,562,497,043	26.09	0.94
Coahuila	9,042,232,759	31,165,061,000	29.01	2.40
Colima	2,540,973,517	7,456,763,000	34.08	0.67
Chiapas	16,665,192,578	57,838,713,000	28.81	4.42
Chihuahua	10,985,954,059	41,826,096,000	26.27	2.91
Distrito Federal	43,868,822,624	137,012,501,104	32.02	11.62
Durango	4,980,274,460	18,506,074,070	26.91	1.32
Guanajuato	15,276,072,468	44,184,020,566	34.57	4.05
Guerrero	8,771,537,496	37,917,609,300	23.13	2.32
Hidalgo	7,167,667,555	23,473,050,496	30.54	1.90
Jalisco	24,405,296,047	66,849,311,128	36.51	6.47
México	50,685,298,719	148,343,022,000	34.17	13.43
Michoacán	11,374,343,449	44,571,062,850	25.52	3.01
Morelos	5,436,745,641	16,170,000,000	33.62	1.44
Nayarit	3,569,456,606	14,504,890,600	24.61	0.95
Nuevo León	17,457,194,596	56,789,742,600	30.74	4.63
Oaxaca	9,849,566,194	42,050,821,008	23.42	2.61
Puebla	16,114,320,993	52,534,669,143	30.67	4.27
Querétaro	6,233,902,846	19,119,944,331	32.60	1.65
Quintana Roo	4,476,121,107	15,557,208,210	28.77	1.19
San Luis Potosí	7,381,649,260	26,928,788,635	27.41	1.96
Sinaloa	9,129,760,472	32,390,377,678	28.19	2.42
Sonora	9,136,670,210	34,604,866,492	26.40	2.42
Tabasco	13,243,987,530	31,902,204,014	41.51	3.51
Tamaulipas	10,649,929,166	31,107,354,000	34.24	2.82
Tlaxcala	3,785,805,976	11,026,528,102	34.33	1.00
Veracruz	23,752,482,005	81,964,876,182	28.98	6.29
Yucatán	5,995,031,654	25,423,210,108	23.58	1.59
Zacatecas	4,528,422,307	19,184,527,262	23.60	1.20
TOTAL	377,434,200,001	1,242,104,143,190	30.39	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en la información presentada en el ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y con información obtenida en cada Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011 de cada entidad federativa

Como se observa en el Cuadro 1, los más de 377 mil millones de pesos que representan los ingresos por Participaciones, equivalen al 30.39% del total de los recursos que ejercerán en el año 2011 las entidades federativas, recursos que por su condición se destinan en su gran mayoría al gasto corriente, es decir, cubren el

pago de las nóminas del personal, de servicios personales, servicios generales, así como subsidios y transferencias principalmente.

Hay estados como el caso Tabasco que con ingresos equivalentes al 41.51% del total de sus recursos por concepto de Participaciones, lo convierte en la entidad federativa más dependiente por la transferencia de estos recursos, seguidos de Jalisco, Guanajuato, Tlaxcala y Tamaulipas con el 36.51%, 34.57%, 34.33% y 34.24% respectivamente en su dependencia de las Participaciones.

Caso contrario a los ejemplos anteriores, se tiene a los estados de Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Zacatecas y Nayarit con porcentajes equivalentes al 23.13%, 23.42%, 23.58%, 23.60% y 24.61% de sus ingresos totales respectivamente, habiendo así, una diferencia porcentual de únicamente 18.38% entre la entidad más dependiente y la menos dependiente del país de los recursos obtenidos por concepto de las Participaciones.

Se debe mencionar que los recursos distribuidos vía Participaciones, son ingresos que no se encuentran etiquetados para su uso, es decir, se utilizan de manera libre por los gobiernos subnacionales, teniendo como función principal el garantizar los bienes y servicios públicos indispensables para la población, además de distribuir mínimo el 20% de los recursos entre los municipios, por obligación de lo establecido en el artículo 4º-B de la LCF.

Existen entidades como Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz que tienen un ingreso de las Participaciones mayor por la existencia del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye entre ellas el 0.6% de los derechos que paga PEMEX Exploración y Producción a estas entidades al formar parte del grupo de estados que participan en la extracción de petróleo y gas de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La situación de los ingresos por los derechos de hidrocarburos a las entidades, les representa que su dependencia de las Aportaciones pase a ser de 26.09%,

28.81%, 41.51%, 34.24% y 28.98% respectivamente de los estados mencionados, resultando parte fundamental en la distribución de los recursos, los obtenidos por la actividad petrolera que se desarrolla en sus entidades.

2.1.2 Fondo de Aportaciones Federales

Los fondos que conforman el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, son una fuente importante de ingresos para las haciendas estatales, las cuales por normatividad federal, se encuentran limitados para su uso exclusivo a 8 diferentes rubros, que de acuerdo al Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal considera lo siguiente:

“...las aportaciones federales, como 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...”⁶

Para su distribución, los ingresos se dividen en 8 fondos estipulados en el artículo 25 de la LCF, quedando con la siguiente división **I.** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, **II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, **III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, **IV.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, **V.** Fondo de Aportaciones Múltiples, **VI.-** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y **VII.-** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y **VIII.-** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Como a continuación se muestra, las Aportaciones representan 36.32% de los ingresos totales de las entidades, colocándose 5.93% por encima de los ingresos

⁶ Ley de Coordinación Fiscal, última reforma en el Diario Oficial de la Federación del 24-05-2009.

que se distribuyen a través del Ramo 28, siendo así, estas dos fuentes los principales soportes de financiamiento para las entidades federativas en términos relativamente iguales entre la mayoría de ellas.

Cuadro 2
Distribución de recursos por concepto de Aportaciones 2011
(RAMO 33)

Entidad	Ingresos por Aportaciones (pesos)	Ingresos Totales (pesos)	% respecto de los ingresos totales	% de los Ingresos por Aportaciones
Aguascalientes	5,127,514,509	12,521,109,800	40.95	1.14
Baja California	11,648,739,789	36,942,703,063	31.53	2.58
Baja California Sur	3,428,906,561	8,674,540,405	39.53	0.76
Campeche	5,082,117,217	13,562,497,043	37.47	1.13
Coahuila	10,563,502,108	31,165,061,000	33.90	2.34
Colima	3,610,259,043	7,456,763,000	48.42	0.80
Chiapas	24,979,975,891	57,838,713,000	43.19	5.54
Chihuahua	12,859,279,403	41,826,096,000	30.74	2.85
Distrito Federal	9,111,096,567	137,012,501,104	6.65	2.02
Durango	8,790,353,087	18,506,074,070	47.50	1.95
Guanajuato	19,127,273,139	44,184,020,566	43.29	4.24
Guerrero	21,050,825,759	37,917,609,300	55.52	4.67
Hidalgo	13,149,941,297	23,473,050,496	56.02	2.91
Jalisco	23,730,808,780	66,849,311,128	35.50	5.26
México	47,383,845,682	148,343,022,000	31.94	10.50
Michoacán	19,087,113,989	44,571,062,850	42.82	4.23
Morelos	7,311,772,196	16,170,000,000	45.22	1.62
Nayarit	5,819,829,954	14,504,890,600	40.12	1.29
Nuevo León	14,112,766,141	56,789,742,600	24.85	3.13
Oaxaca	22,631,965,359	42,050,821,008	53.82	5.02
Puebla	22,334,261,426	52,534,669,143	42.51	4.95
Querétaro	6,997,302,317	19,119,944,331	36.60	1.55
Quintana Roo	5,526,655,977	15,557,208,210	35.52	1.22
San Luis Potosí	12,237,595,054	26,928,788,635	45.44	2.71
Sinaloa	11,202,550,780	32,390,377,678	34.59	2.48
Sonora	10,418,333,016	34,604,866,492	30.11	2.31
Tabasco	10,192,891,601	31,902,204,014	31.95	2.26
Tamaulipas	13,551,109,844	31,107,354,000	43.56	3.00
Tlaxcala	5,342,822,463	11,026,528,102	48.45	1.18
Veracruz	32,555,508,653	81,964,876,182	39.72	7.22
Yucatán	8,497,124,738	25,423,210,108	33.42	1.88
Zacatecas	8,351,847,998	19,184,527,262	43.53	1.85
No distribuido geográficamente	15,352,045,033	-	-	3.40
TOTAL	451,167,935,371	1,242,104,143,190	36.32	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en la información presentada en el ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y con información obtenida en cada Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011 de cada entidad federativa

La distribución de los ingresos por concepto del Ramo 33 para el ejercicio 2011, muestra una peculiar situación en la distribución de los mismos, ya que si se contrasta con la distribución del Ramo 28, se refleja una mayor dependencia en

los recursos totales de cada entidad federativa, que con excepción del Distrito Federal, consecuencia de su condición política, no percibe recursos de algunos de los Fondos del Ramo 33.

Punto importante a considerar en la distribución del ramo, es que estados como Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Colima con porcentajes de 56.02%, 55.52%, 53.82%, 48.45% y 48.42% respectivamente de sus ingresos totales, contrastan significativamente con el 6.65 del Distrito Federal, habiendo así, una diferencia porcentual de 49.37% entre la entidad más beneficiada y la menos favorecida de estos recursos.

Las entidades menos beneficiadas por la distribución de estos recursos, son el Distrito Federal con 6.65%, Nuevo León con 24.85%, Sonora con 30.11%, Chihuahua con 30.74% y Baja California con su 31.53%, mismas que resultan ser las entidades con mejores balances fiscales en cuanto a la dependencia financiera de los ingresos federales, es decir, se encuentran por encima de la media en cuanto a generación de ingresos propios.

La trascendencia de un mecanismo fiscal como lo son las Aportaciones, sólo es justificable a partir del contexto histórico que prevaleció muchos años de la vida nacional como lo es el presidencialismo, situación que explica la existencia de una herramienta que transgrede las facultades propias de las entidades federativas a costa de debilitar la autonomía financiera y de gestión de las mismas.

Se debe considerar que el ramo 33 representa un medio más de subordinación de las entidades federativas a la Federación, esto si se considera que los criterios para establecer los montos y las áreas a las que se destinan los recursos, están determinados por la voluntad y visión federal, es decir, son recursos transferidos a las entidades que aumentan la injerencia económica de la Federación en asuntos locales, lo cual realiza a través de sus representaciones en los estados.

La garantía que año tras año representa la distribución de ingresos fiscales, por concepto de Participaciones y Aportaciones, "...ha permitido que Entidades Federativas con reducido potencial recaudatorio y débil administración tributaria puedan acceder a importantes montos de recursos, lo que ha sido posible por su participación de los recursos fiscales generados en el conjunto del país, en este sentido el sistema de coordinación ha propiciado incentivos perversos para que las Entidades no realicen esfuerzos importantes por fortalecer su gestión administrativa, la calidad en sus programas, la promoción económica y el mejoramiento de los niveles de bienestar de su población."⁷

La tergiversación de la idea de distribución de recursos federales como mecanismo institucional de financiamiento para las entidades federativas, en la búsqueda de brindar los bienes y servicios públicos que la sociedad de cada entidad requiere, ha decaído en generar un sistema de desinterés por aumentar las bases tributarias de los gobiernos, sobre todo, por dos cuestiones.

En primer término, se debe considerar el costo político que representa para los gobiernos en turno el aumentar los conceptos a gravar o los porcentajes de los ya gravados, pues históricamente se ha utilizado el tema como campaña política para ganar elecciones; en segundo lugar, lo anteriormente ya expresado, la garantía con la que cuentan al recibir recursos en alta proporción por parte de la Federación, situación que desincentiva la mejora de la tributación.

2.1.3 Convenio de Adhesión. La renuncia de potestades tributarias estatales

Los Convenios de Adhesión como herramienta de adscripción al Sistema de Coordinación Fiscal, tienen su sustento legal en el capítulo II denominado "Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, que a la letra establece:

⁷ Guerrero García, Javier, Óp. Cit., pp.37-38

“Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.”⁸

Se debe considerar que la obligatoriedad impuesta en la suscripción del convenio, provoca que este no pueda ser firmado sólo en lo particular, por lo que se aceptan todas y cada una de las condiciones que el mismo ofrece a los gobiernos, es decir, se trata de un documento homogéneo para las 32 entidades federativas del país, en el que se estipulan todos los conceptos a gravarse por parte del gobierno federal, mismos que son renunciados por cada uno de los gobierno locales.

Para su conformación, el Convenio de Adhesión fue ratificado por el representante de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público así como del Subsecretario de Ingresos de dicha institución por parte del gobierno federal y por parte de los gobiernos locales, el representante del Ejecutivo estatal, el Secretario General de Gobierno y el Tesorero General de cada entidad, que mediante los órganos administrativos pertinentes de acuerdo a sus ordenamiento jurídicos, hacen la función de la coordinación fiscal en el país.

En lo concerniente al Convenio de Adhesión en la coordinación fiscal del país, José María Serna de La Garza considera que, “la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de obtener una participación en los fondos federales.”⁹

⁸ Ley de Coordinación Fiscal, última reforma en el Diario Oficial de la Federación del 24-05-2009.

⁹ Serna de la Garza, José María, Las convenciones nacionales fiscales y el Federalismo Fiscal en México, México, UNAM, 2005, pp. 23-24.

Para efectos de la coordinación fiscal en el país, el convenio de adhesión representó un mecanismo adecuado para llevar a cabo la recaudación y distribución de los ingresos fiscales, debido a que mejoró los procesos recaudatorios y evitó la duplicidad en el cobro de impuestos, además de fortalecer el crecimiento de los ingresos públicos.

Caso contrario a lo anterior, en el desarrollo del federalismo fiscal, el convenio representa una condicionante importante en el contexto de los ingresos públicos de los estados y el Distrito Federal, pues centraliza gran cantidad de potestades tributarias que bien podrían ser administrados por las entidades y la Federación, de manera más equitativa en la distribución de los mismos.

En la actualidad, la firma del Convenio de Adhesión representa para los gobiernos estatales, el principal factor causante de la dependencia económica que hoy día tienen los 31 estados que conforman el pacto federal, exceptuando al Distrito Federal, situación que permite al gobierno federal condicionar la entrega y distribución de los recursos a través de la Administración Pública Federal.

La renuncia a parte de sus potestades tributarias por parte de las entidades, representa un importante retroceso en materia de federalismo en el país, ya que con la concentración de las tributaciones en el poder federal, aumentó excesivamente el control del poder económico en un sólo orden de gobierno, lo cual llevó a politizar primero en poder del Ejecutivo federal y recientemente en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), la distribución de los ingresos nacionales entre las entidades.

La centralización de los ingresos fiscales, es acto contrario de lo establecido en el federalismo como forma de organización política, en el que la búsqueda por crear el pacto federal que origine un órgano político de índole nacional, no signifique que el gobierno federal sea un poder omnipresente en las decisiones políticas de los gobiernos estatales.

Dicha situación prevista en “El Federalista” parece ser parte de la actual realidad mexicana, sobre todo si se considera la preponderancia del poder federal sobre la autonomía de los gobiernos estatales, para ello, consideremos el siguiente enunciado que refleja la preocupación de la supremacía tributaria del poder federal.

“Pero las ambiciosas usurpaciones del gobierno federal a costa de las potestades de los gobiernos locales, no provocarían la oposición de un Estado aislado ni la de unos cuantos únicamente. Serían las señales para una alerta general. Cada gobierno abrazaría la causa común. Se iniciaría una correspondencia entre ellos. Se concentrarían planes de resistencia. Un solo espíritu animaría y dirigiría a todos. En una palabra, la aprensión del yugo federal, tendría como resultado las mismas combinaciones que el temor al yugo extranjero; y a menos de que se renunciase voluntariamente a las innovaciones proyectadas, se recurriría a la decisión de la fuerza en este caso, de la misma manera que se hizo en el anterior.”¹⁰

La decadente situación del federalismo en México, responde de manera muy precisa a lo que significativamente hace más de 200 años se veía como el obstáculo a evitar por parte de los propulsores del modelo federal norteamericano, realidad que hoy día caracteriza al país, inmiscuyendo al federalismo fiscal, que por medio del Convenio de Adhesión usurpa las potestades fiscales de los gobiernos locales.

Los niveles de dependencia económica con que funcionan las haciendas locales, acentúan la gravedad del problema, en el que la necesidad por obtener recursos propios para garantizar el brindar los servicios públicos necesarias a la población, se vuelve indispensable para el mejor funcionamiento del aparato administrativo de las 32 entidades federativas.

¹⁰ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, Óp. Cit., p. 202.

Replantear los términos en que la adhesión al modelo de coordinación fiscal se da, es hoy día, una obligación para los gobiernos federal y locales, a fin de que exista una reconsideración realmente federativa en el rediseño del SNCF, para tener la certeza de contar con los recursos necesarios para gobernar de mejor forma.

2.1.4 Convenio de Colaboración Administrativa. Las entidades federativas como cajas recaudadoras del Gobierno Federal

La idea de considerar al aparato administrativo de las entidades federativas del país, como cajas recaudadoras de los ingresos fiscales de índole federal, surge de lo establecido en los denominados “Convenios de Colaboración Administrativa”, los cuales permiten a los gobiernos locales recaudar los recursos obtenidos por los diferentes conceptos establecidos en dichos convenios, ampliando las opciones de pago y aumentando las posibilidades de recaudar recursos fiscales.

La justificación legal del Convenio de Colaboración Administrativa, se encuentra en el capítulo III denominado, “De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación”, artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece lo siguiente:

“El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.”¹¹

¹¹ Ley de Coordinación Fiscal, última reforma en el Diario Oficial de la Federación del 24-05-2009.

Se debe precisar que para su cumplimiento, el Convenio de Colaboración Administrativa es suscrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del titular de la misma así como del Gobernador Constitucional del estado en turno, además del Secretario General de Gobierno y el Secretario de Finanzas, que mediante las unidades administrativas correspondientes a sus ordenamientos jurídicos locales, se encargan de llevar a cabo la colaboración administrativa de los conceptos expresados en cada uno de los convenios.

Tanto el Convenio de Adhesión como el Convenio de Colaboración Administrativa, reflejan la incongruencia de los mecanismos institucionales establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, sobre todo si se considera que mientras las potestades tributarias se encuentran centralizadas en la Federación, administrativamente se busca la desconcentración de algunos impuestos, productos, derechos y aprovechamientos exclusivos de la Federación.

La paradoja de la inclusión del Convenio de Colaboración Administrativa como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la desconcentración de facultades para la recaudación y administración de recursos tributarios federales hacia los estados y el Distrito Federal, mediante el uso de la administración pública de los gobiernos locales, atribuciones enmarcadas en el Convenio de Adhesión y que se estipulan en la Ley de Coordinación Fiscal.

El uso y empleo de recursos humanos y financieros que representa a los gobiernos estatales y del Distrito Federal, para la recaudación de los ingresos federales, permite ver a las administraciones públicas de las entidades, como cajas recaudadoras de los recursos federales, ya que realizan funciones política y jurídicamente consideradas exclusivas de la Federación, pero que en la práctica, administrativamente se encuentran a cargo de las administraciones locales.

La adopción e implementación de este convenio, obliga a las entidades a contraer obligaciones con la Federación, ya que en principio, "...el estado debe hacerlo en

términos de la legislación federal. Asimismo, si bien en virtud de estos convenios los órganos del estado no dependen jerárquicamente de la administración, sí se da una relación por la que aquéllos tienen obligaciones como la siguientes: informar a la Federación sobre la probable comisión de delitos fiscales; depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la Federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior; rendir mensualmente ante la Federación, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados; y seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la Federación.”¹²

La colaboración administrativa de los estados en la recaudación fiscal federal, no implica ninguna idea de descentralización de potestades tributarias, pues como se explicó, los estados cuentan con obligaciones frente a la Federación que no les permite actuar libremente, sobre todo si consideramos la cantidad de disposiciones federales bajo las cuales desarrollan su actividad las administraciones locales.

El sistema de incentivos económicos aplicado en la colaboración, es uno de los principales alicientes para que los gobiernos locales suscribieran este convenio, puesto que significan ingresos extras a sus administraciones en cada ejercicio fiscal, es decir, el gobierno federal paga a los gobiernos estatales por el servicio prestado para la recaudación y administración de sus impuestos.

Si bien, la colaboración administrativa que pretende fomentar el convenio pudiera resultar necesaria, lo inexplicable del tema es las condiciones bajo las cuales se desarrolla, pues la desconcentración de las atribuciones fiscales enmarcadas, reflejan que en la actualidad, los órganos de recaudación fiscal de las entidades

¹² Serna de la Garza, José María, Óp. Cit., pp. 31-32.

tienen los elementos necesarios para poder cumplir de manera adecuada con el objetivo, situación contraria a los argumentos que veían esto como imposible.

La autonomía presupuestaria que significaría para las haciendas locales el contar con mayores fuentes de ingresos propios, plantearía una nueva forma de llevar a cabo la administración de las entidades, ya que facilitaría la transparencia y fiscalización de los recursos, aumentando también el grado de responsabilidad de los gobiernos en el ejercicio del gasto, provocando la eficacia en la aplicación de los recursos en obras públicas y sociales.

2.1.5 Estructuras tributarias y deuda pública en las entidades federativas

Para el desarrollo del presente apartado, se consideró la estructura tributaria del Distrito Federal como la entidad con mayor generación de recursos fiscales propios y se retomó el caso de Tlaxcala por ser el estado que menos captación de ingresos propios tiene con respecto de las 32 entidades federativas del país, lo anterior, con la finalidad de presentar la conformación de las estructuras fiscales de dos entidades tan contrastantes entre sí.

Se debe tener presente que los esquemas de tributación aquí analizadas sólo representan una muestra de 2 de las 32 entidades federativas del país, sin embargo, los estados restantes cuentan con estructuras tributarias bien definidas pero débiles en cuanto a la capacidad real de obtener recursos, dejando de lado por circunstancias políticas, la posibilidad de crear nuevos conceptos a gravar como una oportunidad para que los gobiernos locales impulsen el fortalecimiento de sus haciendas públicas.

Para contemplar lo antes mencionado, es importante observar el cuadro 3 para ejemplificar lo descrito.

Cuadro 3
Esquemas tributarios del Distrito Federal y Tlaxcala

DISTRITO FEDERAL	TLAXCALA
IMPUESTOS	
Predial	Impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos
Sobre Adquisición de Inmuebles	Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con cruce de apuestas legalmente permitidos
Sobre Espectáculos Públicos	Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos
Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	Impuesto sobre la prestación del servicio de hospedaje
Sobre Nóminas	Impuesto sobre ejercicio de profesiones
Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Impuesto sobre funciones notariales y correduría pública
Por la Prestación de Servicios de Hospedaje	Impuesto sobre nóminas
	Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados
DERECHOS	
Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua	Secretaría de Gobierno
Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Por los Servicios de Control Vehicular	Secretaría de Finanzas
Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos	Oficialía Mayor de Gobierno
Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública	Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda
Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles	Coordinación General de Ecología
Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos	Procuraduría General de Justicia
Por la Prestación de Servicios del Registro Civil	Secretaría de la Función Pública.
Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la Autorización para usar las Redes de Agua y Drenaje	Secretaría de Salud
Por los Servicios de Expedición de Licencias	Secretaría de Seguridad Pública.
Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y Expedición de Constancias de Zonificación y Uso de Inmuebles	Instituto de Catastro
Por Descarga a la Red de Drenaje	Poder Judicial
Por los Servicios de Recolección y Recuperación de Residuos Sólidos	Servicios Generales
Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas	
Otros Derechos	
PRODUCTOS	
Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado	Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles
Por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado	Rendimientos o intereses
	Venta de publicaciones oficiales o del periódico oficial
	Venta de formas oficiales
	Otros Productos
APROVECHAMIENTOS	
Multas de Tránsito	Recargos
Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos	Multas
Recuperación de Impuestos Federales	Gastos de ejecución
Venta de Bases para Licitaciones Públicas	Actualización
Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los Mismos	Fianzas
Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones	Otros aprovechamientos
Resarcimientos	Contribuciones Especiales
Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones	
Donativos y Donaciones	
Sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público	
Otros no especificados	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011 del Distrito Federal y el estado de Tlaxcala

Como se puede apreciar, la conformación de las estructuras tributarias entre estados contrastantes en cuanto a la captación de recursos fiscales es muy similar, sin embargo, la desigualdad de los porcentajes de recaudación fiscal es del 39.4% entre el Distrito Federal y Tlaxcala, condición que puede entenderse a partir del grado de desarrollo económico que existe entre una entidad y otra principalmente, además de otros factores como el número de contribuyentes.

Es importante tener presente el que a pesar de la similitud en cuanto a la conformación de las estructuras tributarias de las entidades mencionadas, estas, siguen representando esquemas tributarios débiles, ya que gravan conceptos que no tienen una actividad económica sustanciosa, es decir, se recaudan recursos de actividades económicas con escasa producción de recursos económicos.

Con lo mencionado anteriormente, el grado de crecimiento y desarrollo económico que existe entre una entidad y otra, es un factor relevante a considerar, ya que si se observa la dinámica económica y desarrollo que se genera entre las entidades, se puede contemplar que las actividades económicas del Distrito Federal superan por muchos las del estado de Tlaxcala, condición que permite entender las disparidades en cuanto a la captación de recursos propios.

Por lo anterior, diversificar las fuentes de tributación como medida adecuada para incrementar la cantidad de recursos fiscales propios, representa uno de los retos más importantes para las haciendas locales, ya que dicha situación, ampliaría las posibilidades para la obtención de recursos, una necesidad que en la actualidad cobra mayor importancia, sobre todo por la problemática de la falta de recursos para solventar los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda.

Contemplar la creación de conceptos gravables de base amplia y la necesidad de fomentar las actividades económicas lícitas que generen mayor captación de recursos fiscales, es una de las tareas más importantes para los gobiernos locales en la búsqueda de una mayor autosuficiencia económica, por lo que el trabajo

para los ejecutivos locales aumenta ante retos como la generación de recursos propios, aún y que esto signifique costos políticos importantes.

La deficiencia que caracteriza las estructuras tributarias de las entidades federativas, ha traído consigo, una dinámica poco deseada para el desempeño de los gobiernos en turno, como lo es el uso excesivo y a veces injustificado de la deuda pública, que como ejemplifica el Cuadro 4, existen entidades que comprometen en deuda más del 100% de sus recursos, como el caso de Coahuila, y otros en menor medida como Nuevo León que superan el 50%.

Cuadro 4
Deuda Pública de las entidades federativas al 30 de septiembre de 2011
(pesos)

Entidad	Deuda pública 2011	Ingresos Totales	% de sus recursos totales
Aguascalientes	2,496,833,869	12,521,109,800	19.9
Baja California	10,456,859,174	36,942,703,063	28.3
Baja California Sur	1,750,487,973	8,674,540,405	20.2
Campeche	372,393,038	13,562,497,043	2.7
Coahuila	36,675,841,760	31,165,061,000	117.7
Colima	1,443,864,914	7,456,763,000	19.4
Chiapas	9,978,699,380	57,838,713,000	17.3
Chihuahua	16,401,594,580	41,826,096,000	39.2
Distrito Federal	52,391,048,613	137,012,501,104	38.2
Durango	4,492,942,286	18,506,074,070	24.3
Guanajuato	7,384,646,348	44,184,020,566	16.7
Guerrero	3,782,425,280	37,917,609,300	10.0
Hidalgo	3,848,462,335	23,473,050,496	16.4
Jalisco	24,098,765,472	66,849,311,128	36.0
México	38,207,940,016	148,343,022,000	25.8
Michoacán	13,623,777,452	44,571,062,850	30.6
Morelos	1,886,988,237	16,170,000,000	11.7
Nayarit	5,094,641,136	14,504,890,600	35.1
Nuevo León	36,277,551,990	56,789,742,600	63.9
Oaxaca	4,454,663,172	42,050,821,008	10.6
Puebla	9,086,832,427	52,534,669,143	17.3
Querétaro	2,115,577,770	19,119,944,331	11.1
Quintana Roo	11,676,142,737	15,557,208,210	75.1
San Luis Potosí	4,754,263,513	26,928,788,635	17.7
Sinaloa	4,837,583,915	32,390,377,678	14.9
Sonora	13,809,485,248	34,604,866,492	39.9
Tabasco	2,650,412,665	31,902,204,014	8.3
Tamaulipas	8,955,344,741	31,107,354,000	28.8
Tlaxcala	0	11,026,528,102	0.0
Veracruz	22,594,778,003	81,964,876,182	27.6
Yucatán	1,803,410,079	25,423,210,108	7.1
Zacatecas	1,097,012,870	19,184,527,262	5.7
T O T A L	358,501,270,992	1,242,104,143,190	28.9

Fuente: Elaboración propia con datos del 3er informe trimestral de deuda pública de entidades federativas y municipios 2011 de la SHCP y de las Leyes de Ingresos de cada entidad federativa 2011

El fenómeno del uso excesivo de la deuda, puede generar condiciones adversas al desarrollo de los gobiernos locales, ya que en caso de no ser asumida con responsabilidad, se puede caer en un caso excesivo de falta de liquidez, comprometiendo la prestación de los bienes y servicios públicos para el desarrollo sociedad de la sociedad, condición que pondría en riesgo la gobernanza de los ejecutivos estatales en sus diferentes ámbitos de acción.

Caso de lo anterior, lo demuestra el gobierno de Coahuila y su actual sobreendeudamiento que en el mediano y largo plazo puede ser un lastre para el desarrollo social de su entidad, que además de todo, no cuenta con la certeza del buen uso y empleo de esos recursos por la opacidad con que se maneja el tema.

Resulta evidente que el manejo responsable de los recursos públicos se vuelve indispensable en la promoción del desarrollo social en los estados, por ello, la Federación y las entidades deben crear mecanismos que impidan el endeudamiento indiscriminado de los estados, y más aún, que se brinden la certeza del uso y empleo de esos recursos.

2.2 Distribución de ingresos y la dependencia en las entidades federativas

En este apartado, se analiza cuantitativamente los ingresos estatales presupuestados para el ejercicio 2011, para conocer los niveles de dependencia económica de las entidades federativas, cuyo fenómeno afecta el desarrollo armónico e integral del país. Aunado a lo anterior, se realizan cuadros comparativos para ver la relación existente entre la cantidad de recursos que reciben las entidades, contraponiéndolos con indicadores de prestación de servicios públicos a fin de observar si estos responden a sus posibilidades.

2.2.1 Grados de Dependencia económica de las entidades federativas

En este apartado, se tomó como información base los datos que aparecen en el Cuadro 3 que refleja los ingresos obtenidos para el ejercicio fiscal 2011 por parte

de las entidades federativas, los cuales demuestran cuantitativamente la poca capacidad de recaudación fiscal de las entidades federativas (exceptuando al Distrito Federal), que con porcentajes entre el 80% y el 100% en su mayoría, para el año 2011 muestra la siguiente situación:

Cuadro 5
Grados de dependencia de las entidades federativas del ingreso nacional 2011
(pesos)

Entidad	Ingresos Totales	Ingresos Propios	% respecto de los ingresos totales	Ingresos Federales	% respecto de los ingresos totales
Aguascalientes	12,521,109,800	1,766,607,800	14.11	10,754,502,000	85.89
Baja California	36,942,703,063	9,176,957,065	24.84	27,765,745,998	75.16
Baja California Sur	8,674,540,405	748,833,611	8.63	7,925,706,794	91.37
Campeche	13,562,497,043	1,722,557,360	12.70	11,839,939,683	87.30
Chiapas	57,838,713,000	7,691,088,000	13.30	50,147,625,000	86.70
Chihuahua	41,826,096,000	9,408,669,000	22.49	32,417,427,000	77.51
Coahuila	31,165,061,000	2,598,517,000	8.34	28,566,544,000	91.66
Colima	7,456,763,000	988,435,000	13.26	6,468,328,000	86.74
Distrito Federal	137,012,501,104	72,232,996,214	52.72	64,779,504,890	47.28
Durango	18,506,074,070	1,912,487,423	10.33	16,593,586,647	89.67
Guanajuato	44,184,020,566	5,426,907,620	12.28	38,757,112,946	87.72
Guerrero	37,917,609,300	1,938,999,500	5.11	35,978,609,800	94.89
Hidalgo	23,473,050,496	1,819,254,727	7.75	21,653,795,769	92.25
Jalisco	66,849,311,128	7,677,307,688	11.48	59,172,003,440	88.52
México	148,343,022,000	24,024,277,000	16.20	124,318,745,000	83.80
Michoacán	44,571,062,850	4,017,829,098	9.01	40,553,233,752	90.99
Morelos	16,170,000,000	872,612,000	5.40	15,297,388,000	94.60
Nayarit	14,504,890,600	2,100,540,600	14.48	12,404,349,000	85.52
Nuevo León	56,789,742,600	10,698,023,234	18.84	46,091,719,366	81.16
Oaxaca	42,050,821,008	2,304,545,685	5.48	39,746,275,322	94.52
Puebla	52,534,669,143	2,782,277,528	5.30	49,752,391,615	94.70
Querétaro	19,119,944,331	2,547,724,854	13.32	16,572,219,477	86.68
Quintana Roo	15,557,208,210	2,012,318,834	12.93	13,544,889,376	87.07
San Luis Potosí	26,928,788,635	1,948,856,777	7.24	24,979,931,858	92.76
Sinaloa	32,390,377,678	3,134,310,879	9.68	29,256,066,799	90.32
Sonora	34,604,866,492	4,261,000,081	12.31	30,343,866,411	87.69
Tabasco	31,902,204,014	2,404,538,037	7.54	29,497,665,977	92.46
Tamaulipas	31,107,354,000	2,583,459,000	8.30	28,523,895,000	91.70
Tlaxcala	11,026,528,102	434,807,730	3.94	10,591,720,370	96.06
Veracruz	81,964,876,182	12,789,653,171	15.60	69,175,223,011	84.40
Yucatán	25,423,210,108	3,903,273,364	15.35	21,519,936,744	84.65
Zacatecas	19,184,527,262	951,066,181	4.96	18,233,461,081	95.04
TOTAL	1,242,104,143,190	208,880,732,061	16.82	1,033,223,411,126	83.18

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de cada Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011 de cada entidad federativa

La situación que guardan las 32 entidades federativas, en términos generales, mantienen una misma tendencia respecto de la inequidad distributiva de los ingresos federales entre la Federación, entidades y municipios con porcentajes que van desde 96.06% del estado de Tlaxcala y 95.04% del estado de Zacatecas,

como las dos entidades más dependientes del gasto federalizado, así como la excepción del Distrito Federal con sólo un 47.28% de ingresos vía Federación.

Si se considera que del 100% de los ingresos totales de las 32 entidades federativas, el 83.18% representan recursos distribuidos por la Federación, mientras que el 16.82% restante son recursos propios, se suponen cuando menos dos escenarios. El primer escenario es el desinterés por aumentar las bases tributarias de las fuentes locales, aún cuando pocas son las opciones con que cuentan los gobiernos estatales para diversificar sus conceptos a tributar, el segundo escenario lo representa la irracionalidad del SNCF, ya que las mejores fuentes fiscales, se encuentran centralizadas en el gobierno federal.

31 de las 32 entidades que componen el pacto federal, comparten prácticamente la misma situación en cuanto a sus ingresos, pues con el 75.16% de Baja California y el 96.06% del estado de Tlaxcala, como el segundo y el último estado respectivamente en su grado de dependencia económica, encontramos un margen de sólo 20.9%, porcentajes demasiado elevados para el desarrollo de sus haciendas públicas.

Si la información de la tabla se analiza a partir de deciles, se encontraría que Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas son las 14 entidades federativas que se ubican en el décimo decil, es decir, tienen una dependencia económica del más de 90% de sus ingresos totales respecto de los recursos que distribuyó la Federación en el 2011.

En el noveno decil se encuentran 15 de los 32 estados, conformado por Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán, con una dependencia de los recursos federales mayor al 80 % de sus ingresos totales en el ejercicio fiscal 2011.

El octavo decil se encuentra conformado únicamente por Baja California y Chihuahua con 70% o más de recursos federales en sus haciendas públicas, y muy detrás de todas las entidades, en el quinto decil se encuentra el Distrito Federal como la entidad federativa más autosuficiente, con sólo un 47.28% de dependencia económica de los recursos federales.

La excepción mencionada como parte del pacto federal en relación con sus ingresos, es lo concerniente al Distrito Federal, mismo que cuenta con una peculiar condición política, económica y demográfica que le permite contar con un 52.72% de ingresos propios de sus recursos para el ejercicio fiscal 2011, situación que se puede entender a partir del siguiente apartado:

“La mayor parte de los ingresos tributarios y no tributarios en México, son atribuibles al petróleo. Aunque el petróleo no se produce ahí, según las estadísticas, dichos ingresos se declaran generalmente en el Distrito Federal. Este Fenómeno, por el cual se da una diferencia entre el domicilio en que se declara un impuesto y el lugar donde se realiza la actividad económica que lo genera, es una de las mayores dificultades para comparar las cargas fiscales...”¹³

El Distrito Federal como centro financiero por excelencia del país, se desarrolla predominantemente como una ciudad de bienes y servicios, condición, que le permite contar con grandes flujos de capital por la residencia de los grandes corporativos (administrativos) de la industria nacional y extranjera, otorgando grandes ingresos en su declaración de impuestos por tener su domicilio fiscal en la ciudad, aún cuando su actividad económica se desarrolla en otro estado.

Las condiciones políticas, económicas y sociales que caracterizan a cada una de las entidades, representan factores que afectan el desempeño de cada gobierno

¹³ Díaz Cayeros, Alberto, Balance fiscal de los estados en el sistema federal, en Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, (coordinadores), De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 32.

en la búsqueda por mejorar su actividad fiscal, situación que permite comprender las diferencias en las cantidades porcentuales de los ingresos obtenidos por un gobierno y otro, sin justificar los índices de 70%, 80%, 90% o más en el grado de dependencia de los recursos federados.

La implementación del modelo actual de coordinación fiscal, ha reflejado en los ingresos a través de los años, una situación prácticamente idéntica desde su implementación hasta la actualidad, grados de dependencia económica de niveles mayores al 90% en el total de los recursos en la mayoría de las entidades, situación que si bien se ha buscado revertir por parte de los gobiernos locales, no se han conseguido todavía los cambios necesarios para el objetivo.

A pesar de la centralización de recursos en la Federación, existen algunas entidades en el país que cuentan con la capacidad de mejorar su capacidad recaudatoria y disminuir la dependencia del ingresos nacional, sobre todo, aquellas que cuentan con un grado importante de industrialización, entidades que sufren inequidad en la distribución de los recursos federales, esto si se considera que también aportan mayor cantidad de ingresos a la Federación.

2.2.2 Desigualdad de los ingresos estatales per cápita

Contemplar el presupuesto per cápita por parte de los gobiernos de las diferentes entidades, permite establecer a dicho indicador como el parámetro adecuado para tomar como referencia en la contraposición que se haga de los niveles que reflejen los otros indicadores a considerarse, pero además de ello, permiten vislumbrar la situación que guarda la distribución del ingreso nacional por entidad, ya que el principio de equidad puede ser analizado a partir de este factor.

Sin quitar el dedo del renglón sobre la dependencia de los estados en el ingreso nacional, bien vale la pena hacer un comparativo en relación con el nivel de ingresos presupuestados para el ejercicio fiscal 2011 con el número de habitantes

según el censo poblacional 2010, a efecto de conocer el presupuesto per cápita por entidad federativa, situación que genera los siguientes resultados:

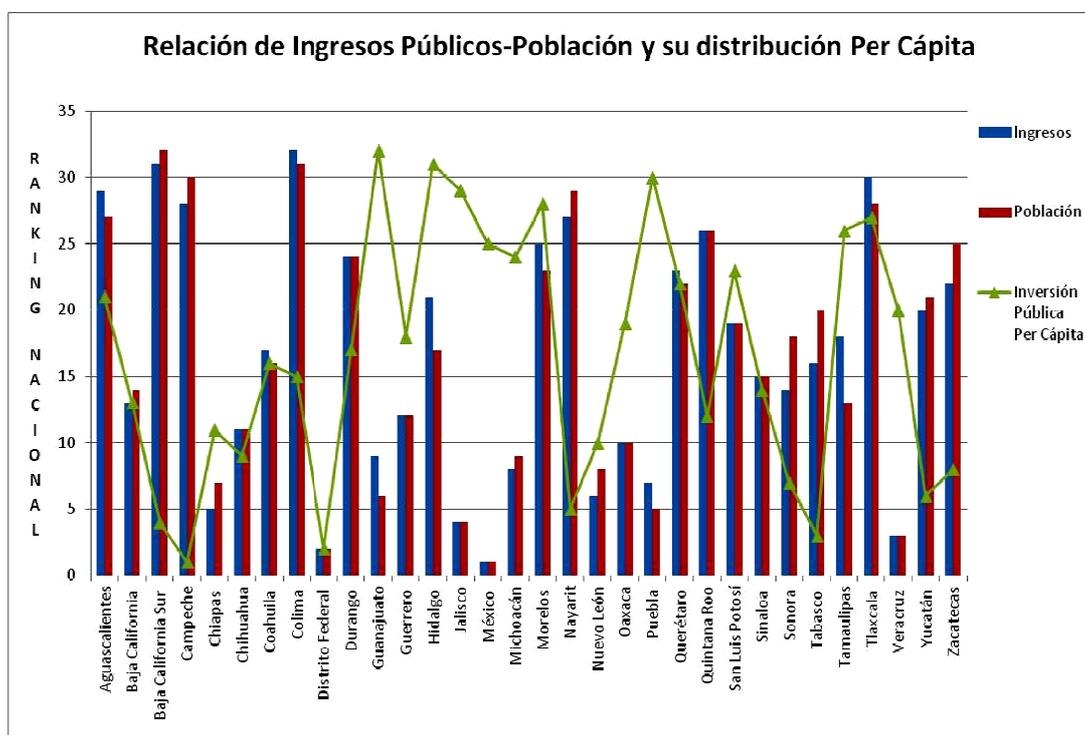
Cuadro 6
Relación de Ingresos Públicos-Población y su distribución Per Cápita

Entidad	Ranking Nacional	Ingresos (pesos)	Ranking Nacional	Población	Ranking Nacional	Presupuesto Per Cápita
Aguascalientes	29	12,521,109,800	27	1,184,996	21	10,566.37
Baja California	13	36,942,703,063	14	3,155,070	13	11,709.00
Baja California Sur	31	8,674,540,405	32	637,026	4	13,617.25
Campeche	28	13,562,497,043	30	822,441	1	16,490.54
Chiapas	5	57,838,713,000	7	4,796,580	11	12,058.32
Chihuahua	11	41,826,096,000	11	3,406,465	9	12,278.45
Coahuila	17	31,165,061,000	16	2,748,391	16	11,339.38
Colima	32	7,456,763,000	31	650,555	15	11,462.16
Distrito Federal	2	137,012,501,104	2	8,851,080	2	15,479.75
Durango	24	18,506,074,070	24	1,632,934	17	11,333.02
Guanajuato	9	44,184,020,566	6	5,486,372	32	8,053.41
Guerrero	12	37,917,609,300	12	3,388,768	18	11,189.20
Hidalgo	21	23,473,050,496	17	2,665,018	31	8,807.84
Jalisco	4	66,849,311,128	4	7,350,682	29	9,094.30
México	1	148,343,022,000	1	15,175,862	25	9,774.93
Michoacán	8	44,571,062,850	9	4,351,037	24	10,243.78
Morelos	25	16,170,000,000	23	1,777,227	28	9,098.44
Nayarit	27	14,504,890,600	29	1,084,979	5	13,368.82
Nuevo León	6	56,789,742,600	8	4,653,458	10	12,203.77
Oaxaca	10	42,050,821,008	10	3,801,962	19	11,060.29
Puebla	7	52,534,669,143	5	5,779,829	30	9,089.31
Querétaro	23	19,119,944,331	22	1,827,937	22	10,459.85
Quintana Roo	26	15,557,208,210	26	1,325,578	12	11,736.17
San Luis Potosí	19	26,928,788,635	19	2,585,518	23	10,415.24
Sinaloa	15	32,390,377,678	15	2,767,761	14	11,702.74
Sonora	14	34,604,866,492	18	2,662,480	7	12,997.23
Tabasco	16	31,902,204,014	20	2,238,603	3	14,250.94
Tamaulipas	18	31,107,354,000	13	3,268,554	26	9,517.16
Tlaxcala	30	11,026,528,102	28	1,169,936	27	9,424.90
Veracruz	3	81,964,876,182	3	7,643,194	20	10,723.90
Yucatán	20	25,423,210,108	21	1,955,577	6	13,000.36
Zacatecas	22	19,184,527,262	25	1,490,668	8	12,869.75

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada de la ley de Ingresos para Ejercicio Fiscal 2011 de cada entidad federativa y con información obtenida de los "Principales resultados del censo de población y vivienda 2010" del INEGI

Para ejemplificar la desigualdad en la distribución de los ingresos, se considera al estado de Campeche con una capacidad de gasto de 16,490.54 pesos per cápita y el estado de Guanajuato que tiene un presupuesto per cápita de 8,053.41 pesos, lo que representa una diferencia de 104.76% entre el primer y último lugar a nivel nacional en cuanto a la capacidad de gasto por habitante, evidenciando la discrepancia en los montos económicos a invertir entre un gobierno y otro.

Existen otras entidades como Baja California Sur, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Zacatecas que comparten un situación similar a la de Campeche, ubicados por encima de la media nacional en cuanto a la alta capacidad en el gasto por habitante con el que cuentan, situación que sólo se encarga de incrementar la inequidad fiscal del país, y que se puede observar de manera más detallada en la siguiente gráfica:



Al visualizar la gráfica, se observa la disparidad entre la relación del presupuesto per cápita en relación de los recursos por entidad y su número de población, situación que demuestra de manera precisa un proceso de inequidad absoluta entre la mayoría de los estados, condición propia de un modelo de coordinación fiscal displicente entre sus criterios de distribución de gasto y las realidades sociales de cada entidad.

Si se toma también como referencia la media en cuanto al presupuesto de las entidades, se contempla la condición de Colima y Coahuila que con presupuesto

de 11,462.16 y 11,339.38 pesos respectivamente, presentan una condición coherente entre su posición nacional en cuanto a su capacidad de gasto y la cantidad de recursos que se manejan, sin embargo, la diferencia que se da entre cantidades sigue resultando considerable entre las entidades.

Caso contrario a la situación reflejada por el estado de Campeche, se encuentran entidades como el ya mencionado Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla y Veracruz, estados fuertemente castigados en cuanto a la relación de su capacidad de gasto por habitante, que con diferencias porcentuales del 100% o más, no justifican la diferencia porcentual de recursos económicos obtenidos entre los estados de la Federación.

Si bien es cierto que el comparativo que la gráfica permite hacer en relación al ingreso y el número de habitantes de las entidades se puede catalogar como una relación de equidad entre los dos conceptos, al momento de contraponer la información que guardan las 32 entidades federativas, se ejemplifica de manera más precisa la problemática de la inequidad en la distribución del ingreso.

2.2.3 Cobertura estatal de servicios públicos y presupuesto per cápita

La prestación de bienes y servicios públicos en cualquier administración pública, crea una relación estrecha entre la calidad y la cobertura de los mismos con la ejecución del gasto público, condición que para efectos de evaluar el desempeño de los aparatos administrativos, permite tener un panorama adecuado para analizar detenidamente, el uso que se hace de los recursos públicos en la función básica de la prestación de bienes y servicios públicos.

Considerando el presupuesto per cápita para el ejercicio fiscal 2011, en una relación que permita evaluar el desempeño que se hacen de los recursos públicos, se consideró los años promedio de estudio y la cobertura de los servicios de salud pública en cada entidad, para obtener indicadores fiables que posibiliten la tarea, para ello, la visualización del Cuadro 7 ayuda a cumplir el objetivo.

Cuadro 7
Relación de Indicadores de Salud-Educación y Presupuesto Per Cápita

Entidad	Ranking Nacional	Años promedio de estudio	Ranking Nacional	Cobertura de Servicios de Salud Pública	Ranking Nacional	Presupuesto Per Cápita
Aguascalientes	7	9.2	2	78.5	21	10,566.37
Baja California	6	9.3	17	69.1	13	11,709.00
Baja California Sur	4	9.4	7	75.6	4	13,617.25
Campeche	21	8.5	4	76.8	1	16,490.54
Chiapas	32	6.7	28	56.8	11	12,058.32
Chihuahua	15	8.8	14	73.1	9	12,278.45
Coahuila	3	9.5	5	76.5	16	11,339.38
Colima	12	8.9	1	81.3	15	11,462.16
Distrito Federal	1	10.5	23	63.8	2	15,479.75
Durango	18	8.6	19	68.2	17	11,333.02
Guanajuato	27	7.7	16	69.7	32	8,053.41
Guerrero	30	7.3	31	53.3	18	11,189.20
Hidalgo	24	8.1	21	65.3	31	8,807.84
Jalisco	16	8.8	22	64.1	29	9,094.30
México	8	9.1	27	58.1	25	9,774.93
Michoacán	29	7.4	30	54.2	24	10,243.78
Morelos	13	8.9	24	63.2	28	9,098.44
Nayarit	19	8.6	6	76.3	5	13,368.82
Nuevo León	2	9.8	3	77.1	10	12,203.77
Oaxaca	31	6.9	29	56	19	11,060.29
Puebla	25	8	32	49.5	30	9,089.31
Querétaro	14	8.9	10	74	22	10,459.85
Quintana Roo	9	9.1	20	67.6	12	11,736.17
San Luis Potosí	22	8.3	15	73	23	10,415.24
Sinaloa	10	9.1	8	74.9	14	11,702.74
Sonora	5	9.4	11	73.9	7	12,997.23
Tabasco	20	8.6	12	73.5	3	14,250.94
Tamaulipas	11	9.1	13	73.4	26	9,517.16
Tlaxcala	17	8.8	25	61.6	27	9,424.90
Veracruz	28	7.7	26	58.7	20	10,723.90
Yucatán	23	8.2	9	74.9	6	13,000.36
Zacatecas	26	7.9	18	68.5	8	12,869.75

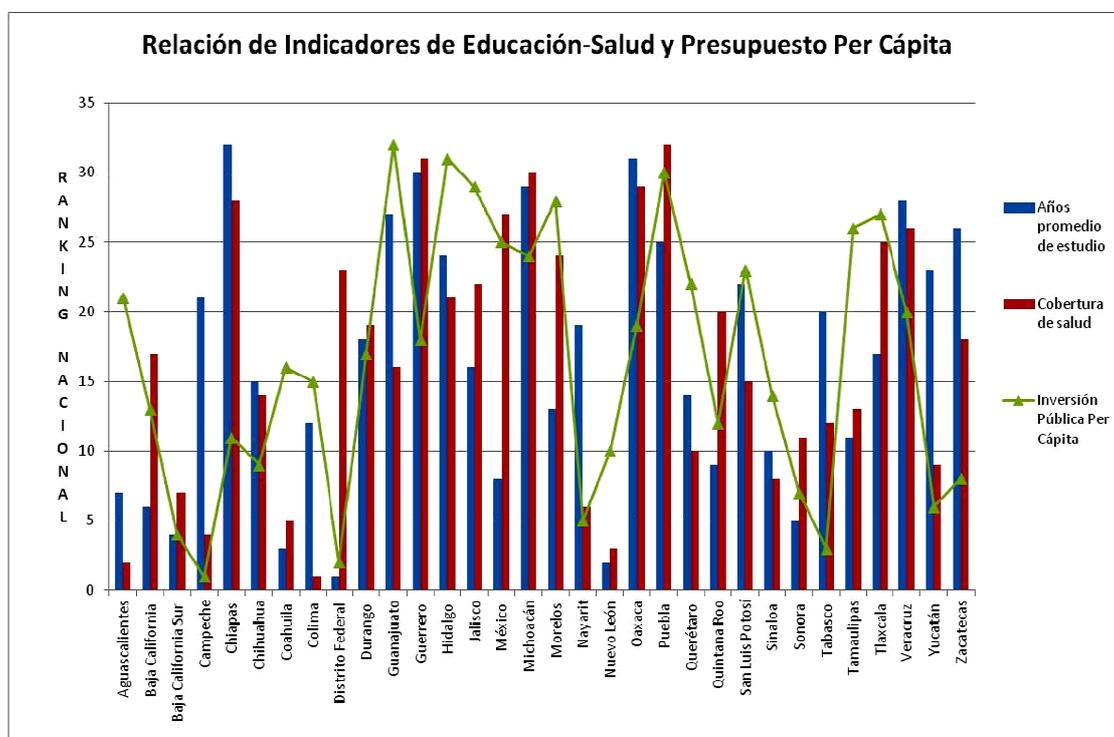
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los "Principales resultados del censo de población y vivienda 2010" del INEGI

La disparidad existente entre los indicadores demuestra una grave problemática que va más allá de la distribución del ingreso, puesto que aunado a la inequidad reflejada en la capacidad de ingreso por habitante, los indicadores de educación y servicios de salud, no son acorde a la capacidad financiera de algunas entidades, y contrario a ello, estados con menor ingreso per cápita tienen un mejor desempeño en el desarrollo social de los habitantes.

La importancia de que la distribución de los recursos contemple como criterio los niveles de calidad de vida medidos en servicios públicos, mejoraría y aumentaría el desempeño de los gobiernos en la implementación de sus programas, puesto

que la posibilidad de contar con mayores ingresos se condicionaría a la calidad en el desempeño de los recursos públicos.

El siguiente gráfico, evidencia la inconsistencia entre los servicios públicos y el empleo del gasto, ya que resulta difícil de comprender la situación de entidades como Aguascalientes que con baja capacidad de gasto y liderando la calidad de los servicios de salud y educación que ofrece y Chiapas ubicado por encima de la media en su presupuesto per cápita, presentando un rezago considerable.



La inestabilidad de los indicadores reflejados en la gráfica, habla de la calidad efectuada en el desempeño del ejercicio en el gasto público realizado por los gobiernos de cada entidad, situación que permite considerar una evaluación que de manera parcial identifique a los gobiernos que hacen mal uso de los recursos públicos, o aquellos recursos que logran realmente un beneficio social para el desarrollo de las potencialidades de su población.

Se debe considerar que en el desempeño de los recursos públicos y de acuerdo a lo mostrado en la gráfica, se encuentran varios casos de éxito de gobiernos y sus respectivos aparatos administrativos que realizan un uso muy eficiente de los recursos, tales casos como lo son el estado de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Sinaloa.

Si se considera el caso del estado de Campeche como la entidad con mayor capacidad de gasto, se observa que no existe una correlación entre el bajo promedio de estudios de sus habitantes y aún cuando la cobertura de servicios de salud es adecuada, la cantidad de recursos con los que cuenta, permiten exigir mayores resultados en su desempeño como gobierno.

Así como existen gobiernos con desempeños buenos y malos, es visible encontrar entidades con un desarrollo acorde a la realidad de su capacidad de gasto, es decir, se encuentran en un punto de equilibrio entre sus ingresos y el impacto en la calidad de los servicios públicos que prestan y que aquí fueron considerados para efectos ilustrativos, casos como el de Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Nayarit y Quintana Roo pueden clasificarse en dicho rango.

2.2.4 Competitividad y grados estatales de pobreza

Considerando nuevamente el presupuesto per cápita de cada entidad como el parámetro a considerar en la contraposición de indicadores nacionales e internacionales, se contempló el Índice de Competitividad y el Índice de Desarrollo Humano en el país, con la finalidad de observar la relación que guardan estos conceptos para brindar los elementos que permitan evaluar de la misma manera el desempeño que se hace del gasto público.

Para lo anterior, resulta importante considerar la tabla que a continuación se muestra con los indicadores mencionados.

Cuadro 8
Relación del Índice de Competitividad y Desarrollo Humano en función del Presupuesto Per
Cápita

Entidad	Ranking Nacional	IDH	Ranking Nacional	Competitividad	Ranking Nacional	Presupuesto Per Cápita
Aguascalientes	8	0.8271	10	0.524	21	10,566.37
Baja California	3	0.8391	9	0.526	13	11,709.00
Baja California Sur	6	0.8332	6	0.539	4	13,617.25
Campeche	9	0.8263	16	0.495	1	16,490.54
Chiapas	32	0.7185	32	0.366	11	12,058.32
Chihuahua	5	0.8340	15	0.510	9	12,278.45
Coahuila	4	0.8356	5	0.541	16	11,339.38
Colima	12	0.8097	4	0.549	15	11,462.16
Distrito Federal	1	0.8837	1	0.661	2	15,479.75
Durango	15	0.8045	17	0.479	17	11,333.02
Guanajuato	22	0.7782	24	0.438	32	8,053.41
Guerrero	30	0.7390	30	0.387	18	11,189.20
Hidalgo	27	0.7645	21	0.441	31	8,807.84
Jalisco	14	0.8056	13	0.515	29	9,094.30
México	18	0.7871	19	0.470	25	9,774.93
Michoacán	28	0.7575	25	0.438	24	10,243.78
Morelos	16	0.8011	20	0.461	28	9,098.44
Nayarit	23	0.7749	11	0.520	5	13,368.82
Nuevo León	2	0.8513	2	0.606	10	12,203.77
Oaxaca	31	0.7336	31	0.375	19	11,060.29
Puebla	26	0.7674	28	0.411	30	9,089.31
Querétaro	13	0.8087	3	0.559	22	10,459.85
Quintana Roo	7	0.8296	12	0.519	12	11,736.17
San Luis Potosí	19	0.7850	22	0.441	23	10,415.24
Sinaloa	17	0.8011	14	0.511	14	11,702.74
Sonora	10	0.8253	7	0.537	7	12,997.23
Tabasco	21	0.7800	29	0.405	3	14,250.94
Tamaulipas	11	0.8246	8	0.531	26	9,517.16
Tlaxcala	24	0.7746	27	0.421	27	9,424.90
Veracruz	29	0.7573	26	0.428	20	10,723.90
Yucatán	20	0.7831	18	0.476	6	13,000.36
Zacatecas	25	0.7720	23	0.440	8	12,869.75

Fuente: Elaboración propia con base en información de la publicación "La Competitividad de los Estados Mexicanos 2010. Fortalezas ante la Crisis" del ITESM y con información obtenida del "Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007", del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

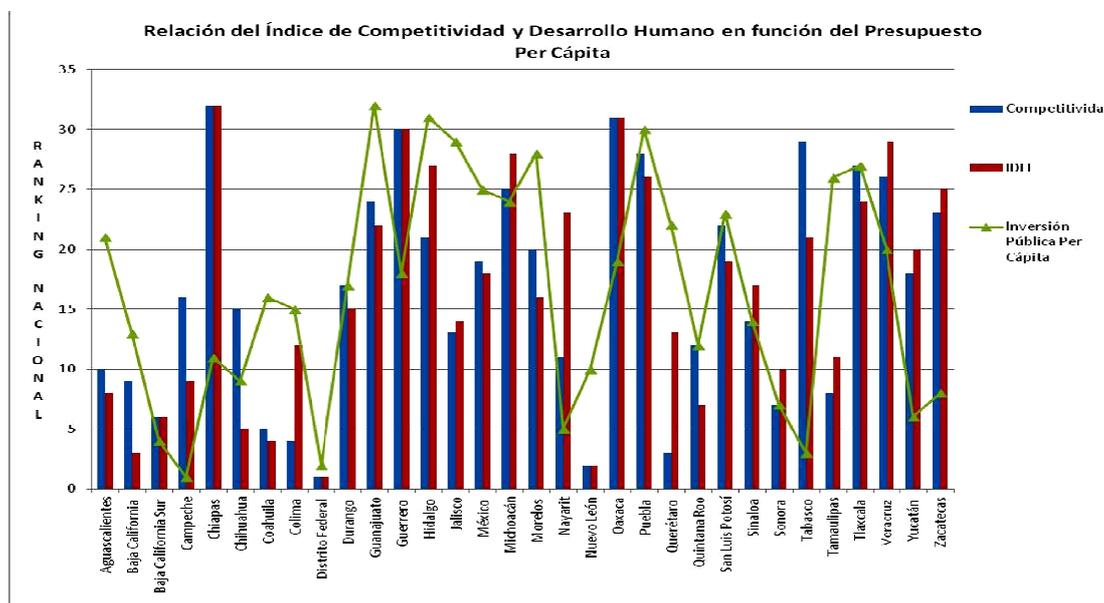
La situación que caracteriza los datos es muy similar a los reflejados anteriormente, con un alto grado de similitud según la posición que mantiene cada entidad a través de los diferentes indicadores considerados, condición que afirma el grado de desigualdad en la distribución del ingreso y la mayor o menor eficiencia en el desempeño del gasto público.

Los datos obtenidos del Cuadro 8, permiten ratificar el buen desempeño que tienen gobiernos como el de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Tamaulipas, con indicadores

que muestran un alto índice de calidad en su forma de vida en consideración de sus presupuestos, es decir, un uso altamente efectivo en la aplicación del gasto que realizan.

Situación contraria, lo representan entidades como Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, entidades que no materializan en mejores condiciones de vida para sus habitantes, la cantidad de recursos presupuestados con los que cuentan, generando malas condiciones para el desarrollo social de sus habitantes.

Finalmente, la siguiente gráfica considera los elementos revisados en la tabla anterior, misma que permite visualizar de manera más precisa la situación a la que se hace referencia, considerando la disparidad de los datos como resultado de la mayo o menor eficiencia de los recursos empleados por las administraciones públicas de los diferentes gobiernos.



Resulta inexplicable la situación que persiste en entidades que cuentan con una capacidad de gasto superior a la media, y sin embargo, mantienen condiciones de desarrollo social y económico en los últimos lugares a nivel nacional, caso

contrario a gobiernos que cuentan con la capacidad de efficientar el uso de los recursos públicos, brindando mayores oportunidades de desarrollo a sus habitantes o estados que mantienen un equilibrio entre ingresos y su desempeño.

Así como se tienen casos de entidades con un éxito relativo en el desempeño de sus recursos, y gobiernos con deficiencias a la hora de implementar el gasto, se tienen gobiernos que con un adecuado manejo en sus recursos, saben mantener un equilibrio entre dicha relación. En este caso se pueden ubicar entidades como Baja California Sur, Durango, Michoacán, Puebla, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

La similitud que al respecto guardan las entidades con los diferentes indicadores, es quizás el mejor sustento para establecer una breve evaluación del desempeño de los gobiernos en el gasto público, pero sobre todo por lo que significa para la investigación, la inexplicable disparidad en la distribución de los ingresos, situación que como se evidenció en el capítulo, es caracterizado por una importante disparidad en los montos distribuidos en las entidades sin justificación aparente.

La importancia de contemplar indicadores que permitan evaluar la eficacia en la aplicación de los recursos, surge de la necesidad de tener parámetros que determinen no sólo el desempeño de las administraciones, sino que también sean capaces de reflejar la desigualdad en la distribución de los ingresos que se hace años tras años, que de manera inexplicable, favorece más a unos gobiernos que a otros.

Es importante mencionar, que si bien los indicadores utilizados no son la mejor manera de evaluar el desempeño de los gobiernos y sus aparatos administrativos, si reflejan una realidad que parcialmente permite dimensionar la situación que persiste en el desarrollo social de cada entidad, además de brindar elementos a considerar en la evaluación del desempeño del gasto público.

El modelo de coordinación fiscal ha generado una serie de problemáticas que significan un retraso para el federalismo en el país, en principio, la centralización de las potestades fiscales en el gobierno federal, debilita en gran medida la autonomía económica de las entidades federativas, otorgando a la Federación de manera inherente, una gran influencia en las decisiones locales a partir de la limitación o compensación de recursos económicos.

Retomar el factor político como una de las circunstancias más importantes a contemplar, sobre todo si se considera que el costo político que implicaría un cambio en la reestructuración del federalismo fiscal en México, es un tema que preocupa en demasía a los políticos del país, aunado también, a la gran desconfianza que los habitantes tienen del desempeño del gobierno, en los tres diferentes órdenes de gobierno.

Así como la distribución de los recursos fiscales federales responde a criterios que no resanan los defectos del desarrollo económico de las entidades, al constituirse en un factor contrario a los procesos de descentralización y democratización del país, el esquema prevaleciente es disfuncional y paternalista, obligando a los gobernadores a cabildear en las instancias federales mayores recursos para su entidad, principalmente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente mencionado, resulta indispensable la búsqueda de los mecanismos necesarios para dotar de mayor autonomía presupuestaria a las entidades federativas del país, en el que el fortalecimiento de sus ingresos sea la mejor solución a un problema que ocasiona una subordinación entre los órdenes de gobierno y que obstaculiza su desarrollo como organizaciones políticas.

Capítulo III

Mecanismos institucionales en el marco del Federalismo Fiscal

Este capítulo contempla el desempeño que tienen en el marco del federalismo fiscal, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y los mecanismos institucionales enmarcados en la Ley de Coordinación Fiscal, tales como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

3.1 Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), tiene como primer antecedente la reunión celebrada en Mazatlán Sinaloa en el 2001, situación que respondió en gran medida a la transición política en el Ejecutivo Federal, circunstancia que provocó una reconfiguración en las relaciones de poder, a partir del trabajo conjunto de los algunos gobernadores de las entidades federativas.

Para comprender lo que significó la creación de un mecanismo institucional, con un contrapeso real de poder al gobierno federal, consideremos lo que a continuación se expresa respecto del contexto político bajo el cual se dio el surgimiento de esta institución.

“...se ha constituido en una nueva forma de integración de los gobernadores de las entidades federativas en los llamados gobiernos subnacionales, a la luz de la llegada al poder por primera vez de un presidente del Partido Acción Nacional. Es con este hecho tan significativo que a partir del año 2000 se presenta una nueva fisonomía de las fuerzas políticas, o en todo caso los gobiernos sintieron la necesidad de mostrar un frente integrado por todos los titulares del Ejecutivo estatal, para demandar al gobierno federal una mayor y

mejor distribución de los recursos federales en aras de fortalecer el federalismo, y con ello económicamente a cada una de las entidades federativas. Así, la Conago fue fundada para mantener un pleno respeto de las instituciones del país y, a su vez, buscar fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos.”¹

De lo anterior, podemos deducir 3 cuestiones fundamentales, en primero lugar, que la creación de la institución se da como consecuencia de la reconfiguración política que significó la transición democrática del año 2000, en segundo lugar, el interés por contar con la certidumbre necesaria en la distribución de los ingresos entre las entidades, y finalmente, la institucionalización de un contrapeso político fundamentado en principios democráticos.

Con lo anterior, resulta importante entender que la CONAGO, surgió fundamentalmente como respuesta de los gobiernos estatales al proceso de transición política que aconteció en el país en el año 2000, razón suficiente para crear el mecanismo adecuado para contravenir en la decisiones de índole federal que fueran en contra de los intereses de los gobiernos locales, sobre todo aquellas decisiones que perjudicaran los ingresos de las haciendas publicas.

El primer intento por crear una institución lo suficientemente adecuada para contraponerse al gobierno federal, fue celebrado en el año 2001 en Mazatlán Sinaloa mediante la llamada “Declaratoria de Mazatlán”, que contó con la presencia de 20 gobernadores que expresaron “la necesidad de impulsar una modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades Federativas en materia de ingresos, deuda y

¹ Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo, en Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 49, 2009, UAEM, p. 236.

gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.”²

Resulta evidente que el proceso político que se dio en el país en el año 2000, modificó las relaciones gubernamentales entre los órdenes de gobierno, situación que afectó la manera de distribuir los ingresos, de ahí la importancia por contemplar la necesidad de impulsar mecanismos claros que permitieran obtener la mayor cantidad de recursos económicos posibles.

Fue hasta el año 2004 cuando el 13 de julio de 2002, en Cancún Quintana Roo, con la firma de 20 gobernadores y con la presencia de los representantes del Ejecutivo Estatal del estado de Baja California Sur, Tamaulipas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se enmarcó la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, que mediante lo estipulado en el acuerdo primero de la “Declaratoria de Cancún”, establecieron lo siguiente:

“Se constituye a partir de esta fecha la Conferencia Nacional de Gobernadores como un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.”³

Con la creación de un organismo capaz de fortalecer las relaciones políticas en las demandas de los gobiernos locales frente a la Federación, se logró un mayor dinamismo de coordinación intergubernamental, que si bien fue fomentado en mayor medida por las condiciones adversas a las que se verían expuestos los gobiernos priistas y perredistas, ayudó a la creación de un mecanismo institucional con la suficiente capacidad para contrarrestar las decisiones del orden federal.

² Declaratoria de Mazatlán, Conferencia Nacional de Gobernadores, 10 de agosto de 2001.

³ Declaratoria de Cancún, Conferencia Nacional de Gobernadores, 13 de julio de 2002.

La evidencia más importante a considerar como propulsora de un mecanismo con las características políticas de la institución, es la filiación política de los gobiernos de las entidades federativas que participaron en la “Declaración de Cancún”, ya que dicha particularidad refleja el contexto político que dio origen a la fundación de la organización, para ello, la siguiente tabla engloba a los gobernadores que firmaron el acuerdo que constituyó a la CONAGO, contemplando la entidad federativa y la filiación política; de igual manera, se contemplan los gobiernos que simbólicamente participaron y aquellos que no intervinieron presencialmente en el proceso, siendo todos estos gobiernos estatales de filiación panista.

Cuadro 9
Filiación política de los Gobernadores fundadores de la CONAGO

Entidad	Gobernador	Filiación Política
Campeche	Lic. José Antonio González Curi	PRI
Chiapas	Lic. Pablo Salazar Mendiguchía	PRD
Chihuahua	C.P. Patricio Martínez García	PRI
Coahuila	Lic. Enrique Martínez y Martínez	PRI
Colima	Lic. Fernando Moreno Peña	PRI
Durango	Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier	PRI
Guerrero	Lic. René Juárez Cisneros	PRI
Hidalgo	Lic. Manuel Ángel Núñez Soto	PRI
Estado de México	Lic. Arturo Montiel Rojas	PRI
Michoacán	Antrop. Lázaro Cárdenas Batel	PRD
Oaxaca	Lic. José Murat Casab	PRI
Puebla	Lic. Melquiades Morales Flores	PRI
Quintana Roo	Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	PRI
San Luis Potosí	Lic. Fernando Silva Nieto	PRI
Sinaloa	Lic. Juan S. Millán Lizárraga	PRI
Sonora	Lic. Armando López Nogales	PRI
Tabasco	Lic. Manuel Andrade Díaz	PRI
Tlaxcala	M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya	PRD
Veracruz	Lic. Miguel Alemán Velazco	PRI
Zacatecas	Dr. Ricardo Monreal Ávila	PRD
Gobernadores presentes en la declaración de la CONAGO¹		
Baja California Sur	Leonel Efraín Cota Montaño	PRD
Distrito Federal	Andrés Manuel López Obrador	PRD
Tamaulipas	Tomás Yarrington Ruvalcaba	PRI
Gobernadores ausentes en la fundación de la CONAGO¹		
Aguascalientes	Felipe González González	PAN
Baja California	Eugenio Elorduy Walther	PAN
Guanajuato	Juan Carlos Romero Hicks	PAN
Jalisco	Francisco Javier Ramírez Acuña	PAN
Morelos	Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez	PAN
Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez	PAN
Nuevo León	Fernando Canales Clariond	PAN
Querétaro	Ignacio Loyola Vera	PAN

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de diferentes fuentes informativas

Nota: Algunos de los Gobernadores fueron electos mediante alianzas partidistas, sin embargo, se utilizó la filiación política del candidato como criterio final

Se debe aclarar que aunque en los orígenes de la CONAGO no fueron contemplados las 32 entidades federativas, en la actualidad se encuentran suscritos todos los estados y el Distrito Federal, situación que otorga mayor pluralidad y apertura democrática a dicha institución de derecho privado, pues es una asociación que no obstante de ser un contrapeso importante al gobierno federal, no forma parte de las instituciones públicas del Estado.

En la práctica, la CONAGO se define así misma como “un espacio libre, plural e incluyente, abierto al análisis de las problemáticas de las entidades federativas y a la búsqueda de soluciones convenientes, por medio de la construcción de acuerdos que redunden en el beneficio de los mexicanos.”⁴

Para llevar a cabo sus funciones, se realizan reuniones ordinarias o extraordinarias periódicamente a lo largo del año, presididas por el Presidente (anfitrión del evento) y que es ayudado por dos Vicepresidentes (predecesor y sucesor inmediato de las reuniones más próximas a la que se efectúe al momento). Los trabajos son llevados a cabo por el Pleno de Gobernadores, considerado como el máximo organismo en la toma de decisiones y encargado de realizar los trabajos en la Orden del día para llegar a los acuerdos convenientes y emitir sus lineamientos a seguir para el cumplimiento de los objetivos.

El análisis y la discusión de los temas a revisar, son llevados a cabo por comisiones, integradas por un Gobernador Coordinador y un Vicecoordinador, con la intención de deliberar los objetivos planteados por común acuerdo en el Pleno, a partir de los siguientes 4 ejes temáticos⁵:

- I. Hacienda y Finanzas Públicas
- II. Federalismo y Gobierno
- III. Desarrollo Regional y Competitividad

⁴ Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁵ *Ibíd.*

IV. Desarrollo Humano y Bienestar Social

3.1.1 Primera Convención Nacional Hacendaria

La CONAGO determinó mediante la “Declaración de Cuatro Ciénegas” firmada el 20 de agosto de 2003, la convocatoria para celebrar la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), surgida de la necesidad de construir un sistema hacendario acorde a las necesidades de la nueva realidad política que enfrentaban los gobiernos, sin embargo, no fue sino hasta el 5 de febrero de 2004 cuando en Juriquilla, Querétaro, se realizó el acuerdo para implementarla.

Para Javier Guerreo García, “la Convención surgió de la necesidad de construir nuevos acuerdos y arreglos en materia federal hacendaria, de la necesidad de reinventar las finanzas públicas del país, en sus tres órdenes de gobierno, esto es una condición fundamental para un nuevo modelo de desarrollo más justo y equitativo con un elevado sentido de corresponsabilidad no sólo entre los actores políticos y los servidores públicos sino entre éstos y la sociedad civil, es impostergable para coadyuvar a la generación de una época de progreso económico con justicia social y valores éticos y morales, el que nuestro país transite hacia un autentico federalismo, con mayores equilibrios y corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno.”⁶

Desde su formación, la importancia de la condición fiscal que impera en el país, se consideró un asunto fundamental como parte de los trabajos de la institución, situación que obligó a los gobiernos al desarrollo de un mecanismo plural y democrático para ahondar en el tema, orillando a los gobiernos locales a dejar de lado las diferencias políticas para dar seguimiento a un asunto que favoreciera las haciendas de cada entidad.

Desde la perspectiva de la institución, el desarrollo de la convención fue el resultado de un arduo trabajo político como respuesta a la transición democrática

⁶ Guerrero García, Javier, Óp. Cit., pp. 89-90.

del año 2000, situación que en palabras de los propios representantes de los gobiernos adscritos a la organización, se desarrolló en un marco caracterizado por lo siguiente:

“La Primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.”⁷

Como ya se mencionó anteriormente, la convocatoria para la CNH se dio en el año 2003, y las mesas de diálogo, análisis y propuestas se realizaron en el periodo comprendido entre el 5 de febrero al 17 de agosto de 2004, resumiendo los trabajos en la denominada “Declaratoria a la Nación”, documento en el que se enmarcó el diagnóstico y las propuestas a implementar en los 7 temas que se abordaron y que a continuación se refieren.

- Gasto Público
- Ingresos
- Deuda Pública
- Patrimonio Público
- Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria
- Colaboración y Coordinación Intergubernamentales
- Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas

A pesar de haber sido tratados 7 temas en la convención, para fines de ésta investigación se considera únicamente el apartado de Ingresos como tema de análisis, en su apartado de diagnóstico y en las propuestas obtenidas como parte de los trabajos llevados a cabo en las mesas de análisis y discusión de la CNH. El

⁷ Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Conferencia Nacional Hacendaria, 17 de agosto de 2004.

apartado referido al diagnóstico, dio como resultado 7 premisas fundamentales a combatir como parte de los trabajos conjuntos de los gobiernos pertenecientes a la institución, mismos que a continuación son nombrados:

- Insuficiencia de los ingresos fiscales del país
- Escasos ingresos propios de Estados y Municipios, y deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingreso según las preferencias de cada entidad
- Centralización de la política fiscal
- Limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades Federativas
- Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX
- Evasión y elusión importantes
- Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos

De los 7 problemas diagnosticados, se puede observar que sólo el apartado referente a la sobrecarga fiscal de PEMEX resulta un tema no tratado a lo largo de la investigación, sin embargo, los 6 temas restantes han sido tratados en mayor o menor medida, coincidiendo en términos generales con la problemática aquí expuesta, sobre todo en lo referente a la dependencia económica de los ingresos federales en las haciendas públicas de los gobiernos locales.

En términos generales, la insuficiencia de ingresos fiscales, la escases de los ingresos propios en los dos órdenes de gobierno, así como la elusión y evasión fiscal, pueden considerarse como situaciones consecuentes de los malos esquemas tributarios del país, los cuales, facilitan la evasión fiscal, de igual manera, dificultan el cobro de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, condiciones que caracterizan la historia reciente y antigua del país.

La centralización de la política fiscal, enmarcada principalmente por el Convenio de Adhesión suscrito por las entidades y la Federación, así como la gran cantidad de normativa fiscal de índole federal que tienen que acatar las haciendas locales,

se han convertido en problemas sustanciales para el desarrollo de las finanzas públicas en el país, fortaleciendo así, la necesidad por replantear los mecanismos fiscales imperantes en el país.

En el apartado de las propuestas, se obtuvieron como resultado 5 estrategias para mejorar la situación fiscal del país, mismas que son expresadas a continuación:

- Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales
- Eficientar la Recaudación Nacional, dando incentivos para que las Entidades se encarguen fundamentalmente de la administración de las Personas Físicas
- Fortalecer las Finanzas Municipales
- Fomentar la Inversión y Rendimiento de PEMEX y resarcir al Estado de Campeche por los que las participaciones que se le otorgan por petróleo no corresponden a la producción que se logra en el Estado
- Impulsar la Simplificación Tributaria

De las estrategias planteadas, se considera a la descentralización de potestades tributarias, el incremento de los ingresos fiscales y a la simplificación tributaria como temas fundamentales en el desarrollo de la investigación, ya que a partir de estos tres puntos, pueden obtenerse resultados más favorables para el libre desempeño de las finanzas de las haciendas locales, impulsando así, el ejercicio del federalismo fiscal en el país.

Es importante tener presente las estrategias mencionadas, ya que representan las demandas políticas que en la materia reclaman los representantes de las entidades federativas, mismas que vienen a cumplir con la función de replantear los términos en los se llevan a cabo las relaciones institucionales entre estos dos órdenes de gobierno en pro de la autosuficiencia económica.

Parte de los esfuerzos realizados durante la convención, hizo que la CONAGO se diera a la tarea de crear el Comité Técnico de Seguimiento de la Convención Nacional Hacendaria, mismo que tiene la función principal de llevar a cabo el

seguimiento de los avances y resultados obtenidos de los acuerdos firmados por la CNH, sin embargo, con el pasar del tiempo y ante la falta de resultados, el Comité realizó 12 reuniones para evaluar los trabajos, llevadas a cabo entre el 19 de agosto de 2004 y el 7 de abril de 2005, disminuyendo drásticamente en los años subsecuentes y hoy día prácticamente ya inexistentes.

El llamado “Sitio Interactivo Colaborativo” creado como un espacio de interacción de ideas por el Comité, en la actualidad es un proyecto que no se encuentra en funcionamiento, muy probablemente, como consecuencia del poco impacto obtenido en los resultados de los trabajos de la convención, evidenciando la insuficiencia de resultados obtenidos en la situación fiscal del país.

A pesar del esfuerzo político que significó la realización de un evento con las características de la CNH, y después de más de 6 años transcurridos de los trabajos realizados, la aplicación y la influencia de las medidas obtenidas por parte de la convención no han tenido los impactos esperados, sobre todo si se considera que el modelo de coordinación fiscal en el país sigue funcionando de la misma manera que antes del 2004.

Quizás lo más importante dentro de todo el desarrollo que implicó los trabajos realizados por la CONAGO en la CNH, es que “uno de los logros de esta Conferencia Nacional de Gobernadores es su permanencia desde que se constituyó, lo cual permite advertir que sin estar instaurada en ningún ordenamiento jurídico, existe y además permite conjuntar esfuerzos y acuerdos entre gobernadores en conjunto, por regiones, por partido y hasta por afinidad personal. Quiere decir que esta organización intergubernamental perfila la legitimidad más que la legalidad. A nuestro juicio constituye una nueva forma de administración pública que intenta responder a las demandas de la sociedad y a fortalecer políticamente a los propios gobernadores.”⁸

⁸ Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, Óp. Cit., p. 238.

Definitivamente hoy, a más de 7 años de los esfuerzos realizados en materia de federalismo fiscal, el esfuerzo de la CONAGO resultó ser más una buena intención de trabajo y una buena bandera política para el Ejecutivo de cada entidad federativa, sin embargo, es digno de resaltar los acuerdos políticos que influyeron para llevar a cabo una tarea trascendental en la vida política del país, los cuales, son posibles sólo cuando existe la voluntad política de los partidos.

3.2 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tuvo su origen en el artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002, con la intención de crear una institución de apoyo en la búsqueda de un “Auténtico Federalismo”.

Parte de los trabajos de apoyo del INAFED es brindar una serie de servicios informativos, de capacitación y análisis a los gobiernos locales, mismos que están en función de la coordinación que se da entre los gobiernos de las entidades y los representantes del Instituto, contemplando para ellos el programa denominado “Agenda para el desarrollo estatal” que busca fortalecer el desempeño de los gobiernos estatales.

3.2.1 Agenda para el desarrollo estatal

Los resultados de los esfuerzos realizados por el INAFED propiciaron que la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Estado de Aguascalientes, con la participación de la Universidad del Estado, crearon el programa denominado “Agenda Para el Desarrollo Estatal”, el cual, hace referencia a “una metodología que coadyuva al desarrollo estatal sustentable, que facilita la evaluación de las

acciones de gobierno y la detección de áreas de oportunidad, con la visión federalista de fortalecer las relaciones intergubernamentales y la gobernabilidad.”⁹

Como bien se explica, el programa se refiere a una metodología que ayuda a diseñar estrategias a los gobiernos estatales en colaboración con el Instituto, para evaluar las fortalezas y debilidades de las administraciones públicas de las entidades, a partir de estudios que brindan un marco general de la situación que priva en los diferentes rubros que competen a los ejecutivos estatales, obteniendo así, un diagnóstico lo suficientemente apto para conocer la realidad.

Además de obtener el panorama general que existe en los gobiernos de las entidades, el programa, permite generar una serie de medidas a implementar para la mejora del desempeño de las administraciones locales, que como bien se hace referencia, la inclusión del fomento al federalismo resulta fundamental como parte de los trabajos realizados, con lo anterior, se puede deducir que el programa forma parte de una serie de esfuerzos conjuntos entre el orden federal y el orden estatal, con la finalidad de generar los mecanismos que permitan fortalecer el federalismo en sus diversas áreas de participación, para la implementación de lo que denominan como un “Autentico Federalismo”.

Para la Implementación del Programa, se contemplan 5 procesos, mismos que cumplen con el siguiente esquema¹⁰:

a) Compromiso estatal y organización interna. Etapa en la que el gobierno estatal en turno expresa al INAFED su interés por la aplicación de dicha metodología, adquiriendo el compromiso de lo que conlleva la situación.

b) Levantamiento del autodiagnóstico. Es la evaluación de la situación que impera en el desempeño de la Administración Pública de la entidad en turno, identificándolo con un semáforo que cataloga la condición de los indicadores.

⁹ http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/inafed_estatal_que_es

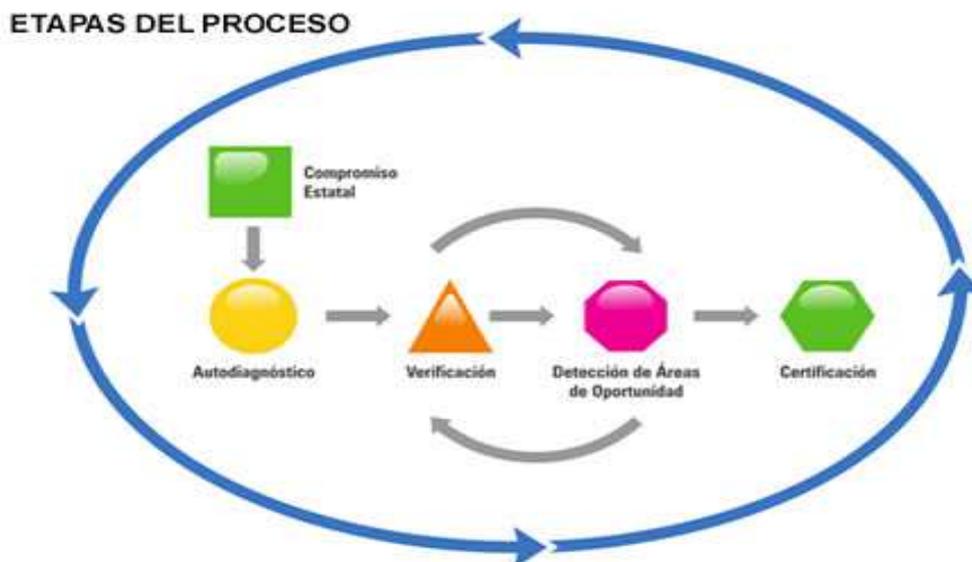
¹⁰ http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/inafed_estatal_aplicaciones

c) Verificación del autodiagnóstico por una instancia de tercera parte. Etapa que busca la incorporación de instancias académicas o sociales adecuadas para evaluar la información proporcionada para calificar los autodiagnósticos.

d) Detección de áreas de oportunidad y acciones para la mejora continua. Detección de las áreas de opacidad a trabajar por parte de los funcionarios públicos encargados mediante los mecanismos acordados.

e) Certificación de logros alcanzados. Etapa en la que se brindan los resultados de implementar la metodología por parte de un órgano colegiado, integrado por representantes del gobierno federal, estatal e instancias verificadoras.

Las 5 etapas aquí expresadas representan el trabajo que en conjunto realizan el gobierno federal y los gobiernos estatales con la inclusión de organizaciones académico-sociales que permiten legitimar el proceso, mismo que para contemplarlo de manera más específica, se puede retomar el siguiente diagrama que sintetiza el procedimiento de la implementación de la metodología en los aspectos antes mencionados.



Fuente: http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed/inafed_2011_ade_aplicaciones

En la elaboración del programa, se cuenta con la participación de 3 diferentes actores, en primer lugar se puede considerar la participación del INAFED, el Gobierno del Estado e Instituciones Federales, así como las Instancias Verificadoras que participan a lo largo del proceso, mismas que en su conjunto conforman el “Consejo”, el cual funge como un órgano colegiado encargado de deliberar en las decisiones que se requieran para la implementación del programa.

La conformación de la Agenda Para el Desarrollo Estatal requiere de 3 elementos, los cuales están integrados por otra serie de mecanismos propios de cada elemento, para ello, a continuación se desglosaran los componentes que en su conjunto desarrollan y permiten la implementación del programa.

El primer elemento al que se hace referencia, es lo concerniente a la “Descripción de la Metodología”, que contempla para su desarrollo la aplicación y utilización de Indicadores, Parámetros, Responsabilidad Institucional, Planeación, Gestión y Evaluación a lo largo de su desarrollo, ejes utilizados como referencia en la elaboración del programa en sus distintas etapas.

El segundo elemento referenciado lo representan las “Tablas para Diagnóstico Estatal”, abordadas a partir de 4 ejes para su análisis, el primero se refiere al Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Diagnóstico Estatal, Desarrollo Social Incluyente y el Desarrollo Ambiental Sustentable.

El tercer elemento mencionado lo representa el “Manual de Verificación”, compuesto por 7 áreas para la aplicación del programa, el primer término es el Objetivo, Acuerdo con instancias(s) verificadora(s), Conformación del grupo de verificadores, Planeación y notificación, Día de la verificación, Pautas de verificación y el Resultado final, originando los ejes por los cuales se conforma el Programa Para el Desarrollo Estatal a través de sus diversos componentes.

Es importante mencionar que el programa referenciado, es aplicable para cualquiera de las 32 entidades federativas del país, todo en función de brindar los

servicios necesarios que permitan mejorar la situación en todos los ámbitos posibles en el país, esto, a partir de la visión federalista con la que la institución se erige, la cual puede ser cuestionada si se tratase de evaluar a la misma.

Respecto a la evaluación del impacto de la aplicación de dichos trabajos en las administraciones locales, resulta complicada si se contempla la falta de información que existe al respecto, sobre todo, por la reciente creación del mismo (2007 con la aplicación de un programa piloto), razón importante por la cual resulta difícil dar una opinión al respecto.

3.2.2 Aspectos de mejora en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Desde su creación, el INAFED como institución gubernamental encargada de fomentar el federalismo del país, ha cumplido con una tarea bastante cuestionable, sobre todo si se considera que los programas empleados para cumplir con su función, resultan bastante endebles en su estructuras así como en su cumplimiento, ya sea por parte de la institución misma ó de la concepción propia de los programas.

La falta de soporte por parte de la institución al desempeño de las entidades, resulta ser un problema de suma importancia para el cumplimiento de los objetivos, ya que el impulso dado al orden municipal sobre el desempeño estatal es mayor sin explicación alguna, apoyados por programas como “Agenda Desde lo Local” y “Programa de Hospedaje de páginas Web Municipales” que evidencian un mayor énfasis a este orden de gobierno.

En materia de federalismo fiscal en el ámbito estatal, la implementación del programa “Agenda para el Desarrollo Estatal” por parte del instituto, no representa la herramienta adecuada para fomentar la autonomía económica de las entidades, ya que si bien su uso y/o aplicación pudiera ser de ayuda, en realidad no es un programa con las capacidades técnicas necesaria para ayudar en el tema.

Ante el poco periodo de tiempo desde que se implementó como programa piloto en el país a la actualidad, la falta de información de los resultados obtenidos en su aplicación dificultan su estudio, sin embargo, la debilidad de la estructura del programa se refleja en la poca difusión y participación que las entidades del país hacen uso del mismo, aunado a que se debe entender que más que un programa técnico, es una metodología que coadyuva a las administraciones locales.

La aplicación de un programa con las características de la “Agenda para el Desarrollo Estatal”, difiere en gran medida con las necesidades del país en la reconfiguración del sistema federal mexicano, ya que la implicación de cambios profundos en el modelo, requieren de programas que vayan más allá del análisis metodológico de las disfuncionalidades en las administraciones de los gobiernos locales, es decir, reformas institucionales entre los órdenes de gobierno.

Resulta complicado encontrar resultados visibles por parte de la institución en el desempeño del federalismo en México, ya que aún con los esfuerzos realizados, no se contemplan cambios en la materia, consecuencia entre otros, de la dependencia que tiene de la Secretaría de Gobernación en cuanto a su desempeño, provocando que siga lineamientos que favorezcan la supremacía del gobierno federal sobre las entidades federativas.

Por lo anterior, resulta indispensable la creación de un verdadero programa capaz de impulsar el federalismo en el país, a partir de una sólida base de reglas y objetivos que faciliten su funcionamiento e implementación, además de una mayor interrelación en los trabajos realizados por el gobierno federal y los gobiernos locales, facilitando su conocimiento y aplicación entre los mismos.

La importancia de generar un programa que impulse el federalismo en el país, originado desde la concepción del gobierno federal respecto de lo que considera como federalismo, ayuda a comprender la visión que comparten los órdenes de gobierno respecto del tema, ayudando en gran medida a homogeneizar las ideas

entre la Federación, estados y municipios, factor de suma relevancia en la implementación de un federalismo plural y democrático.

Para poder emplear un programa de fomento al federalismo en los términos que se pretende, es necesaria una reconfiguración institucional en la que delimiten claramente los objetivos de la misma en función real de la implantación de un federalismo en México, situación que requiere sin duda alguna, del apoyo federal en primera instancia, pero además de las opiniones y trabajos coordinados de los otros órdenes de gobierno.

Parte importante de la disfuncionalidad que priva en las labores de la institución, es la poca capacidad de influir en la vida política del país, en el que la nula presencia en las decisiones de la materia, la dispersión de sus reglamentos y ordenamientos, así como de sus objetivos y metas, dejan en claro que no existen las condiciones políticas y económicas adecuadas para encargar en esta organización una tarea vital en la vida política del país.

Para ejemplificar lo antes descrito, consideremos la misión con la que la organización se maneja en su vida institucional:

“Orientar y coordinar las acciones de los tres ámbitos de gobierno para diseñar e implementar políticas públicas, programas y servicios que fortalezcan las relaciones intergubernamentales subsidiarias, e impulsen el desarrollo equilibrado de estados y municipios en beneficio de la ciudadanía.”

En primer término, la capacidad de orientar y coordinar acciones entre los órdenes de gobierno no es una facultad propia del INAFED, muchos menos cuenta con la posibilidad de intervenir en programas propios de los aparatos administrativos, razón por la cual aunque en lo escrito suena como una condición idónea, su realidad jurídica no contempla estas opciones en el funcionamiento de la institución.

En el mismo sentido, la visión institucional planteada refleja de manera reveladora el grado de desconocimiento de la realidad que impera en el federalismo del país, en el cual observamos lo siguiente:

“México está constituido por órdenes de gobierno subsidiarios y solidarios, que procuran el bienestar de la sociedad mediante una efectiva distribución de atribuciones, adecuados mecanismo de coordinación, y eficaces líneas de comunicación entre ellos. Los municipios cuentan con la suficiente capacidad para diseñar e implementar políticas orientadas a las necesidades de la ciudadanía, la cual se encuentra organizada y participa activamente en los asuntos de interés colectivo. Los estados son soberanos y rectores de su propio desarrollo. La federación fomenta la subsidiariedad e impulsa el desarrollo equilibrado entre los estados.”

Se podría considerar que los principios de subsidiariedad y solidaridad cumplen en cierta medida su función en el país, sin embargo, la consideración que se hace respecto de una “efectiva distribución de funciones”, sin duda alguna deja muchas cosas por cuestionar, sobre todo si se considera como se ha hecho a lo largo de la investigación, la alta centralización de las potestades tributarias en la Federación.

Considerar la capacidad de los municipios de manera tan alentadora como lo enmarca la institución, sin duda representa más una falacia que una realidad, ya que es evidente que la poca capacidad en los asuntos políticos y económicos, los ha llevado a depender en medida quizás mayor que las entidades, de los recursos y capacidades federales e inclusive en algunos casos de los gobiernos estatales.

Finalmente, hablar de una soberanía y capacidad de rectoría de las entidades federativas con el actual sistema federal, dificulta el comprender la posibilidad del cumplimiento de una condición como la enmarcada por la institución, ya que la exacerbada dependencia económica de los recursos federales permite influir al gobierno federal en el desarrollo político y social de los gobiernos locales.

Resulta necesario replantear los términos por los cuales se desarrolla la organización, con nuevos y mejores esquemas definidos de actuación, en donde se tenga en claro la visión propia de una institución federal respecto lo que debe ser la relación del federalismo en el país, ya que si se considera la visión y la misión institucional que actualmente se considera, se puede comprender la idea errónea que priva en la institución de la realidad del federalismo en el país.

Contemplar el impulso de las entidades federativas en la actividad política del país, se debe convertir en una de las mayores prioridades para un instituto con semejantes características, en el que si bien como necesidad propia del modelo federal el municipio requiere de atenciones especiales para su mejora, los estados requieren de igual manera más y mejores programas específicos acordes a las capacidades y funciones propias de este orden de gobierno en un sistema federal.

3.3 Mecanismos Institucionales Derivados de la Ley de Coordinación Fiscal

Lo establecido en el Capítulo IV de la LCF denominado “De los Organismos en Materia de Coordinación”, artículo 16, hace referencia a los representantes políticos que participan en las diferentes etapas para mejorar el modelo de coordinación, expresando lo siguiente:

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

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

Lo anterior representa 4 organismos institucionales que coadyuvan al mejoramiento del desempeño de la coordinación fiscal del país, que para fines de

la investigación, retoman mayor importancia al considerarlos como mecanismos institucionales conformados por funcionarios federales y de las entidades federativas, que en su conjunto expresan sus opiniones y propuestas.

3.3.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Junta de Coordinación Fiscal

La posibilidad de estudiar estas tres figuras institucionales, surge del grado de interrelación que se da en el desarrollo de sus funciones, mismos que como ya se hizo mención, se sustentan en lo establecido por la LCF, específicamente en el Capítulo IV de la misma.

En primer lugar, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es un mecanismo integrado por el Secretario de la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las 32 entidades federativas, y tienen la obligación de entrar en sesión por lo menos una vez al año, y de acuerdo al artículo 19 de la LCF, tienen las siguientes atribuciones:

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

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se encuentra integrada por el Secretario de la SHCP, así como la representación de ocho entidades federativas mediante los titulares de sus haciendas públicas, para ello, las entidades eligen de

entre ocho grupos a un representante, conformando así la Comisión que fungirá en su cargo por el periodo de dos años, renovándose al siguiente año en el 50% de sus integrantes.

Los grupos de entre los cuales se elige a un representante, son los siguientes, mismos que se encuentran fundamentados en la fracción III del artículo 20 de la LCF, Capítulo IV.

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán

A su vez, las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, tienen su sustento en el artículo 21 de la LCF, que establece lo siguiente:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse

II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades;

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley

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

Finalmente, la Junta de Coordinación Fiscal sustentada en el artículo 24 de la LCF, se encuentra integrada por representantes designados por la SHCP, así como los 8 integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, es decir, se refiere al proceso en el cual se llevan a cabo las deliberaciones de los temas a tratar entre el gobierno federal y las entidades federativas en materia de coordinación fiscal.

3.3.2 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), como mecanismo institucional en materia fiscal, tiene sus orígenes en 1973, con la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal, cuando en Mazatlán Sinaloa se aprobó su creación por los 3 órdenes de gobierno, con la función de brindar el apoyo técnico necesario para mejorar el desempeño de las haciendas públicas de los gobiernos locales.

En la actualidad, el instituto sigue respetando el trabajo coordinado de los órdenes de gobierno, pero sus atribuciones se encuentran sustentadas en lo establecido en el artículo 22 de la LCF, que a la letra menciona lo siguiente:

I.- Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal

II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones

III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades

IV.- Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas

VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales

VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales

VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Como bien se ha contemplado, el INDETEC se refiere a un mecanismo interinstitucional encargado de fomentar el federalismo fiscal en el país, a partir del ofrecimiento de servicios de apoyo técnico a las haciendas públicas locales, mediante “La Consultoría y Asesoría Especializada; el Desarrollo de Sistemas; la Capacitación y Actualización; y la Investigación y Difusión de información estadística, específica y comparada.”¹¹

Se debe contemplar que el instituto tiene como función principal, el apoyo técnico para mejorar y eficientar las funciones de los órganos hacendarios de las entidades en la recaudación fiscal, razón por la cual, no se puede considerar necesariamente como un organismo encargado de fomento al federalismo, aunque su función es adyacente al desarrollo del mismo, representando más un apoyo basado en la implementación de métodos y técnicas.

Resulta importante lo representativo que resultó la creación de un instituto con estas características, por que mediante los servicios que otorga a los funcionarios fiscales de las entidades y municipios, aunado a la participación que tiene el gobierno federal, se incrementa el grado de interacción gubernamental entre los órdenes en el desarrollo fiscal del país, facilitando la interacción de ideas y propuestas entre los gobiernos que representan las diferentes haciendas públicas.

Para desempeñar sus funciones, el INDETEC cuenta con un Director General que funge como representante de la institución, una Asamblea General encargada de aprobar estatutos, reglamentos, programas y presupuesto (papel asumido por la

¹¹ <http://www.indetec.gob.mx/direccion/Antecedentes/>

Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales), además de contar con un Consejo Directivo conformado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales encargado de cumplir lo estipulado en los estatutos.

Como campo de estudio, el INDETEC cuenta con 5 rubros de análisis que forman parte de la coordinación fiscal que se suscita en el país, mismos que engloban en gran medida, lo hasta ahora mencionado en la investigación, y que a continuación se hace referencia.

1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
2. Sistema de Participaciones
3. Federalismo y Descentralización Fiscal
4. Política Fiscal en Entidades Federativas
5. Hacienda Pública Estatal

5 temas indispensables en los trabajos desarrollados por el instituto (entre otros), que resultan fundamentales en el manejo del federalismo fiscal como tema de estudio, sobre todo si se considera que son temas indispensables para mejorar el desempeño de los ingresos locales, que mediante propuestas pretenden eficientar los actuales esquemas de distribución de potestades así como de recursos.

Como parte de los trabajos desarrollados, el instituto cuenta con diversos artículos relacionados en la materia, además de contar con diferentes programas para coadyuvar en el desarrollo de las haciendas públicas locales, mismos que a continuación son mencionados:

- Impulso al Desarrollo del Federalismo Hacendario
- Apoyo a la Colaboración Administrativa Fiscal Intergubernamental
- Fortalecimiento de los Sistemas Tributarios de las Entidades Federativas
- Desarrollo de la Hacienda Municipal
- Avance en la Descentralización y Homologación del Gasto Público
- Políticas y Opciones de Endeudamiento y Saneamiento
- Sistema de Información sobre Economía y Finanzas para Entidades y Municipios

- Promoción del Desarrollo Institucional y Vinculación con Poderes e Instituciones de los Tres Órdenes de Gobierno

De los 8 programas que el instituto implementa, se puede considerar que 6 tienen una injerencia directa con el tema de investigación, situación que demuestra el por qué considerar la participación de esta institución en el desarrollo del federalismo fiscal en las finanzas públicas de los gobiernos de las 32 entidades federativas del país, como un esfuerzo conjunto de suma relevancia.

La exclusión de los programas “Desarrollo de la Hacienda Municipal” y “ Políticas y Opciones de Endeudamiento y Saneamiento”, es por el hecho de hacer referencia a un orden de gobierno que no es tratado en este estudio, y en segundo término, a que el tema de deuda y saneamiento de finanzas públicas, son temas no considerados en la investigación, aunque pudieran considerarse para tener una visión que vaya más allá de los ingresos públicos de las entidades federativas.

Otro programa de suma relevancia para el mejoramiento de la función de las haciendas públicas, lo representa el “Programa de Servicios para las Haciendas Públicas”, el cual, se encarga de prestar servicios a los órganos hacendarios de las entidades federativas mediante 5 modalidades.

En primer lugar, se brinda capacitación a los servidores públicos que por sus funciones y necesidades lo requieren, esto se lleva a cabo mediante cursos, talleres, mesas redondas, intercambios de experiencias y seminarios, en segundo término se da la implementación de diagnósticos, opiniones y estudios técnicos realizados a solicitud expresa de la entidad federativa al instituto, en tercer lugar, se tienen las estadísticas y proyecciones financieras encargadas de brindar información cuantitativa y cualitativa de alguna situación en específico.

La consulta, asesoría y asistencia técnica es otro de los servicios prestados que es llevada a cabo por consulta telefónica, informes técnicos, asesoría y consulta documental, finalmente, los productos que la institución hace en forma de revistas

periódicas, investigaciones especializadas en materia hacendaria y soluciones para la administración de la hacienda pública, son los 5 rubros por los cuales el INDETEC presta sus servicios de apoyo técnico a las haciendas locales.

La certidumbre que representan los esquemas definidos institucionalmente, facilitan la tarea que en este caso representa la distribución del ingreso, por ello, la necesidad de fomentar y mejorar la participación del instituto en la escena nacional, aumentaría y diversificaría las opiniones y propuestas para mejorar el problema fiscal del país.

3.3.3 Participación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas en el marco de la coordinación fiscal del país

La participación que ha desempeñado desde su fundación a la actualidad el instituto, tiene diferentes elementos a considerar en la evaluación de su desempeño, ya que por su naturaleza misma, contempla la participación de sus acciones en diversos puntos de la situación fiscal que se desarrolla en el país, ya que representa un apoyo técnico para la mejora en el desempeño de los órganos hacendarios locales.

La naturaleza jurídica de la institución, permite comprender que su desempeño se encuentra limitado a lo establecido por la LCF, la cual otorga un papel importante en el proceso de coordinación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas, además de la prestación de una serie de servicios que otorga a los órganos tributarios del país, elementos que le permiten tener una participación más activa en el marco de sus funciones.

Se puede entender que la participación de esta institución es más dinámica en comparación con el propio INAFED, sin embargo, los resultados dados en la implementación de sus asesorías, programas y demás servicios prestados, no parecen ser los elementos suficientes en el planteamiento de un nuevo esquema del modelo federal en el país.

Condición negativa que priva es la opacidad con la que el organismo se maneja en la presentación de indicadores que permitan evaluar su trabajo, reflejo de una condición característica propia del gobierno en México, como lo es la falta de transparencia y evaluación en el cumplimiento de sus metas y objetivos, condición necesaria para poder contemplar su funcionamiento en un modelo de coordinación tan disfuncional como el existente en el país.

La poca apertura pública de sus programas y servicios prestados a las haciendas de las entidades, así como de los impactos reflejados en cambios reales en la configuración de la coordinación del país, pueden considerarse como parte de los aspectos negativos con los que se maneja, que bajo los actuales términos de apertura democrática, resultan ser condiciones indispensables.

Aunque en la actualidad el instituto cuenta con la prestación de algunos servicios, conviene mencionar que se requiere de implementar programas más enfocados a la mejora de la práctica del federalismo fiscal, ya que si es importante la existencia de un órgano especializado para brindar asesoría profesional, más benéfico resultaría el tener una herramienta institucional con capacidades técnicas y de participación política en el tema.

Si bien es cierto que el INDETEC no tiene la finalidad de cumplir con funciones específicas para el fomento del federalismo en el país, cuenta con una tarea de vital importancia en las relaciones políticas entre los órdenes de gobierno, ya que al ser una organización concebida para mediar entre los intereses del gobierno federal y los gobiernos locales, en materia fiscal, tiene un trabajo fundamental para ayudar a la búsqueda de la autonomía presupuestaria de este orden de gobierno.

Aún cuando los resultados no son lo idóneos en relación a las posibilidades que tiene la institución para influir en decisiones importantes de la materia, se puede considerar que tiene una participación adecuada en cuanto al cumplimiento de sus

funciones, las cuales como bien se explicó, son condiciones de apoyo técnico a los trabajos realizados por los órganos hacendarios.

Es quizás en la delimitación de las funciones propias del instituto que se pueden aprovechar ciertas condiciones, ya que al tener contemplado un trabajo institucional de manera estrecha entre la Federación y las entidades, parece el momento adecuado para reflexionar en ampliar su participación en proyectos no sólo de mejora de la gestión, sino también en investigaciones que influyen en las decisiones políticas del país, facilitándose el cumplimiento de esta tarea.

La posibilidad de cumplir con el objetivo planteado, radica en la naturaleza propia del organismo, ya que al ser una institución producto de las relaciones políticas entre Federación y entidades, cuenta con los elementos necesarios para incluir en su agenda de trabajo la discusión y puesta en práctica de temas fundamentales para el desarrollo adecuado del federalismo, con la posibilidad de lograr trabajos más elaborados a partir de la visión que comparta cada orden de gobierno.

Fundamental y de gran utilidad sería que lejos de erradicar la participación del instituto, pueda diversificarse su participación en el tema, aunque con cambios indispensables dentro de su propia estructura, ya que como se hizo referencia, la manera en que lleva a cabo el cumplimiento de sus funciones, deja muchas cosas que desear en el desempeño adecuado de su trabajo.

Finalmente, la importancia de contar con una institución producto de las negociaciones políticas entre los órdenes de gobierno, resulta indispensable en el marco del federalismo, pero si aunado a dicha situación se pudiera contemplar la participación activa en la influencia de las decisiones políticas que se tomen, mejoraría de manera exponencial los resultados de la institución, medidos en su capacidad de influencia en las decisiones y la calidad de sus investigaciones.

Capítulo IV

Reflexiones sobre las propuestas para una distribución equilibrada del ingreso nacional entre federación y entidades federativas

El presente capítulo considera algunas propuestas que tienen el propósito de contribuir a renovar el papel autónomo de las entidades en lo referente a sus finanzas públicas, considerando el aumento de sus ingresos propios en base a la descentralización de las potestades tributarias, que bajo el principio de equidad generen soluciones para distribuir los ingresos federales más equitativamente y aumenten la corresponsabilidad entre sus ingresos y egresos.

Finalmente, se contemplan propuestas encaminadas a eficientar la recaudación tributaria en el país, a partir de la implementación de programas de combate a la evasión y elusión fiscal, acciones de modernización y simplificación administrativa en la recaudación fiscal, así como de principios referentes a la transparencia y fiscalización de los recursos públicos.

4.1 Fortalecimiento del federalismo fiscal

En la búsqueda por fortalecer el federalismo fiscal en el país, se han contemplado tres principios generales para llevar a cabo dicho proceso. El primer de ellos es lo relativo a la equidad como factor en la distribución de potestades y de los recursos federales entre las entidades; el segundo responde a la corresponsabilidad política en la coordinación del gobierno federal y estatal; y finalmente, el que se orienta a la descentralización de potestades tributarias federales a las haciendas locales.

Ante las deficiencias de la coordinación fiscal que impera actualmente en el país, resulta indispensable realizar cambios estructurales de fondo, mismos que deben contar con los elementos anteriormente mencionados para generar una nueva forma de interrelación política entre los órdenes de gobierno, generando a la vez, nuevos esquemas en la distribución de responsabilidades entre los mismos, pues

de seguir el mismo camino, se corre el riesgo de continuar con las mismas condiciones de pobreza y marginación de grandes grupos sociales.

4.1.1 Equidad en los principios de distribución y recaudación de los ingresos fiscales

La integridad con la que se pretende ver el problema actual del federalismo en el país, conlleva consigo a plantear soluciones que mejoren de manera íntegra la situación, misma que responde a lo que a continuación se hace referencia:

“La lógica del sistema fiscal vigente corresponde a un México muy distinto al que tenemos ahora, más democrático, abierto a la economía mundial y con gobiernos locales y estatales asumiendo cada vez más funciones a través de procesos de descentralización y de cambio político. Se trata de un sistema que no responde bien a las nuevas condiciones, que muestra síntomas de caducidad.”¹

Ante un nuevo panorama político, económico y social en el país, en el que se requieren condiciones que se adecuen a los nuevos paradigmas, la urgencia por replantear los términos del modelo federal mexicano, cobra mayor relevancia al pasar de un federalismo formal a un federalismo real, dinámico y más fuerte entre sus componentes, donde los estados adquieran la importancia que en estos tiempos deben tener como actores del desarrollo.

La inequidad en la distribución de los ingresos fiscales y de las fuentes de tributación entre los órdenes de gobierno, como aspectos sujetos a cambios importantes, han fomentado los desequilibrios horizontales y verticales en el país, consecuencia de la disfuncionalidad de los mecanismos de coordinación fiscal y la centralización de las potestades tributarias en la federación.

Para revertir las anteriores situaciones, se contempla la inclusión de la equidad como principio fundamental para desarrollar el federalismo fiscal en México,

¹ Merino, Gustavo, Federalismo fiscal; diagnóstico y propuestas, p. 145.

mismo que debe crear los mecanismos adecuados para mejorar las condiciones económicas de cada orden de gobierno, pero principalmente, de las entidades federativas que lo integran, ya que como se vio, las haciendas públicas estatales son fuertemente dependientes de los recursos federalizados de la nación.

La equidad no sólo es en cuanto a los componentes del pacto federal (equilibrio vertical), sino que también en los ingresos de un mismo orden de gobierno, es decir, el sistema federal debe buscar la equidad en los desequilibrios horizontales. A efecto de lograr un desarrollo equilibrado en el devenir de las diferentes entidades federativas, se debe contemplar que “la equidad horizontal es un concepto básico en la discusión sobre federalismo fiscal, pues dicho concepto implica que existe plena correspondencia entre los ingresos de las haciendas de un mismo orden de gobierno (el estatal, por ejemplo) y las necesidades de gasto que ese orden tiene asignadas por Ley.”²

Como se explica, la equidad dentro del federalismo fiscal requiere de mecanismos institucionales capaces de distribuir equilibradamente los recursos fiscales entre un mismo orden de gobierno, permitiéndoles afrontar los gastos necesarios para brindar los bienes y servicios necesarios a su población, con la atenuante de que estos, sean capaces de otorgar una calidad de vida equiparable entre los habitantes de las entidades federativas.

Bajo el argumento anterior, resulta indispensable retomar el principio de equidad como parte del nuevo esquema de distribución de los recursos federalizados, principalmente, por que dicho principio supondría la existencia de criterios más eficaces y adecuados a las necesidades económicas de cada entidad, en la que la aplicación de indicadores de captación de recursos propios signifique una buena medida para transferir mayores o menores recursos a las haciendas locales.

Si bien la distribución del ingreso se realiza a partir de fórmulas predeterminadas en la LCF, los criterios considerados como parámetros para otorgar mayores o

² Colmenares Páramo, David, Equidad y responsabilidad fiscal. La experiencia mexicana, Revista Economía, UNAM, Vol. 2, Núm. 4, México, p. 42.

menos recursos a una entidad, utilizan indicadores elaborados por instancias federales, los cuales abren la posibilidad al gobierno federal de influir para que algunas entidades reciban mayores o menores recursos, en donde muchas veces el factor partidista suele ser un criterio que incide en la distribución.

En México, existen criterios resarcitorios como mecanismos para hacer más equitativa la distribución de los ingresos, en los que se consideran indicadores de marginación, de población, de generación del ingreso, del esfuerzo por captación de recursos propios, entre otros, pero a pesar de ello, no se ha podido lograr la equidad en la distribución anual de los recursos, en gran medida, por la influencia que sigue ejerciendo el gobierno federal en el asunto.

Aún con las diversas reformas a las fórmulas predeterminadas en la LCF para la distribución del ingreso nacional, en la actualidad existe una alta la variabilidad en los recursos económicos distribuidos entre una entidad y otra, reflejo de la aún pronunciada desigualdad en los esquemas de coordinación fiscal entre la Federación y las 32 entidades federativas.

Como posible medida para corregir el problema de la inequidad en el marco del federalismo fiscal en México, se debe considerar que:

“...la corrección de la inequidad horizontal se debe realizar de tal manera que las transferencias federales complementen los ingresos propios de las entidades federativas con el fin de que –en conjunto– los recursos sean suficientes para satisfacer en una proporción similar sus necesidades de gasto que es el fin último de todo el sistema de igualación o redistribución.”³

Parte importante de lo anteriormente expuesto, permite entender, en primer lugar, que las transferencias de recursos federales a las entidades, representan una necesidad para el funcionamiento adecuado de las administraciones públicas, y en

³ *Ibíd.*, p. 43.
Página | 96

segundo lugar, menciona al sistema de igualación o redistribución como un mecanismo apto para dar solución a la problemática del desarrollo.

La implementación de un sistema de igualación, redistribución ó nivelación fiscal como mecanismo institucional, permitiría retribuir a entidades con bajos niveles de ingresos, recursos que les garantice el brindar los bienes y servicios públicos a su población, con la premisa de igualar la calidad de vida de los habitantes en las entidades federativas, situación que ayudaría a revertir la inequidad en los montos distribuidos anualmente entre los estados.

Para tener una idea más clara de lo que significa un sistema de nivelación fiscal, se debe contemplar lo siguiente:

“Es posible diseñar sistemas de nivelación fiscal (fiscal equalization) que tomen en cuenta las diferencias en la capacidad fiscal de los gobiernos locales así como sus necesidades, pero sin generar incentivos para abusar del sistema reduciendo el esfuerzo fiscal. Para lograrlo, es necesario asegurar que los gobiernos estatales y locales enfrenten el costo marginal de recaudar mayores ingresos.”⁴

La nivelación fiscal busca resarcir económicamente a las entidades que no tengan gran capacidad de recaudar recursos fiscales, bajo la condicionante de aumentar los esfuerzos de los gobiernos locales por incrementar su tributación, fomentando un sistema en el cual se otorguen recursos económicos a las haciendas que demuestren avances en el esfuerzo por recaudar mayores recursos propios, además de permitir sanear las finanzas públicas de entidades con poca capacidad de generación de ingresos propios.

Si se consideran algunas experiencias internacionales para disminuir la desigualdad en la distribución de los recursos fiscales, se podrá observar que la creación de mecanismos institucionales para resarcir económicamente a las entidades con bajos ingresos para la prestación de los servicios públicos a su

⁴ Merino, Gustavo, Óp. Cit. p. 164.

sociedad, representa un elemento indispensable en el marco de su federalismo fiscal para promover la equidad entre sus territorios.

Para tener una idea más clara de lo que representan los sistemas de nivelación fiscal en países federales que ya hacen uso de él, es importante considerar la situación que guardan países como Canadá, Alemania y Australia, como casos de éxito, pero con diferencias marcadas en su implementación; para ello es importante el resumen que a continuación se hace de la condición de cada país.

Alemania

El fundamento del modelo de nivelación fiscal alemán, surge del mandato constitucional de garantizar una calidad de vida promedio entre los habitantes de los *länder*⁵ del país, situación que se entendió como la obligatoriedad de distribuir recursos de manera proporcional entre los habitantes de cada territorio, para ello, se creó un mecanismo que consta de tres etapas que permite obtener recursos a manera de nivelar los ingresos entre estado y estado.

La primera etapa consta de los ingresos por concepto de hasta el 25% del IVA a distribuir entre los *länder*, y está en función de que la capacidad fiscal per cápita no resulte inferior a la de la media nacional, determinando el monto económico a resarcir por el resultado de la diferencia porcentual entre la media y los ingresos fiscales per cápita obtenidos, entre las entidades que no alcancen el promedio de recursos fiscales mínimos por habitante.

La segunda etapa consta de lo que algunos autores denominan como el sistema “Robin Hood”, el cual es caracterizado por un reparto horizontal de recursos, es decir, los estados con mayores ingresos fiscales brindan recursos propios a las entidades con un promedio de captación de recursos menores a los de la media federal per cápita, pudiendo obtener aquí, recursos que cubran hasta en un 100% la diferencia económica entre el estado más rico y el estado más pobre.

⁵ Es el nombre denominado a las entidades federativas de Alemania.
Página | 98

La tercer etapa la conforman las denominadas “transferencias suplementarias”, mismas que son financiadas por el gobierno federal y que tienen como finalidad, garantizar la obtención del 99.5% de los recursos fiscales per cápita entre las entidades que aún después de las dos primeras etapas no hayan alcanzado dicho porcentaje en sus ingresos fiscales.

Australia

El modelo de nivelación fiscal australiano, se basa en una compleja fórmula de distribución como mecanismo para determinar los recursos económicos a repartir entre sus estados. La fórmula contempla el cálculo entre las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de las entidades, entre la población de cada entidad y la población total del país, además de ello, se toma en consideración el diferencial de costos de cada entidad para la prestación de los servicios públicos.

Dicho procedimiento es llevado a cabo por la Comisión Federal de Transferencia (Commonwealth Grants Comissions), misma que recomienda al gobierno los montos a distribuir entre las entidades, como parte de la nivelación fiscal que busca resarcir económicamente a las entidades que no cuentan con la capacidad financiera para prestar sus servicios públicos.

Dicho modelo, ha propiciado que los estados con mayores ingresos fiscales, terminen subsanando el gasto de otros con menores ingresos, es decir, se considera un sistema de nivelación fiscal horizontal, que sin embargo, a diferencia del modelo alemán, aquí se encuentra mayormente centralizada la tarea de la distribución de recursos, que se emplean predominantemente por medio de las participaciones que la federación hace a sus entidades.

Canadá

La obligatoriedad del gobierno canadiense por otorgar un nivel de calidad de vida equiparable entre sus provincias, determinó que el sistema de nivelación fiscal se lleve a la práctica por medio de una transferencia de recursos económicos no

condicionados para su uso, en el que se considera la media del ingreso per cápita de 5 provincias (media estándar) en las que participan Québec, Ontario, Saskatchewan, Columbia Británica y Manitoba.

Para determinar los montos a distribuir, se emplea una fórmula que se encarga de diferenciar los resultados entre la media per cápita “estándar” y los resultados de la media per cápita aplicados por provincia (en el que se pueden considerar hasta 33 figuras provinciales impositivas), otorgando la diferencia para tratar de igualar los parámetros de la media “estándar”, homogeneizando las cifras de las provincias.

Es importante señalar aquí, que los recursos distribuidos para nivelar la condición económica, son obtenidos de las fuentes de ingresos federales, ya que a diferencias del modelo alemán o australiano, las provincias canadienses no otorgan recurso alguno para cumplir con la nivelación de ingresos fiscales entre las provincias pobres y las provincias ricas.

Se debe tener presente que tanto en Alemania, Australia y Canadá, la idea de la nivelación fiscal parte de un mandato constitucional que busca garantizar una igualdad financiera en las entidades componentes de la federación, teniendo como finalidad el garantizar niveles mínimos en la calidad de vida de sus habitantes, siempre con el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo.

La consideración que se tiene del factor poblacional como punto de referencia para la distribución de los recursos resarcitorios, fue el mismo parámetro utilizado en el Capítulo II como marco de referencia para evaluar los servicios públicos prestados por los gobiernos de las 32 entidades federativas del país, elemento importante para contar con adecuados indicadores en la materia.

La implementación del sistema de nivelación fiscal en el país, deberá considerar muchas variables a superar en el entorno político-administrativo que impera actualmente, sobre todo, en la resistencia que se da por parte de los actores

políticos al ver condicionada la entrega de recursos federales, en función de los esfuerzos realizados por aumentar la captación de sus recursos propios.

Otro de los problemas a considerar, es la falta de indicadores e información para determinar la condición fiscal de cada entidad, situación que lejos de corregir el problema de la equidad, ayudaría a acentuarla, debido a que los recursos podrían ser distribuidos de manera errónea entre haciendas que no lo requieran, o que lo requieran en menor o mayor medida a lo que se les otorga.

La ejecución de un sistema de nivelación, requiere de esfuerzos que van del orden federal así como de las entidades federativas en su conjunto, sin embargo, la única manera de mejorar las condiciones económicas bajo las cuales se desenvuelven las administraciones locales, es con el trabajo en conjunto, en el que el costo político y las nuevas maneras de llevar a cabo la política fiscal en el país, son dos retos fundamentales de superar.

Si bien puede tenerse presente que la implementación del sistema de nivelación no garantiza un éxito total, también resulta ser cierto que representa una respuesta viable a la problemática que vive México, misma que ha logrado mostrar algunos avances en diferentes países que se desenvuelven como organización política en el marco del federalismo, y que han mejorado el problema de la equidad fiscal con la implementación de este tipo de sistemas.

La implementación de dichos mecanismos surge como parte de un federalismo cooperativo y/o subsidiario entre la federación y estados, o bien de la relación establecida entre las propias entidades federativas, y en algunos casos, como un trabajo conjunto de los dos órdenes de gobierno, bajo la premisa de garantizar una calidad de vida equiparable entre los diferentes territorios de una nación.

4.1.2 Descentralización de potestades tributarias

La necesidad de distribuir mayores potestades tributarias a los gobiernos estatales y municipales bajo el principio de equidad, pretende la distribución de funciones

entre los gobiernos federal, estatal y municipal, con la premisa de retribuir las fuentes fiscales centralizadas en la federación a los gobiernos locales, para permitir una nivelación entre los ingresos propios y los transferidos, subsanando el gasto en la prestación de los servicios públicos de cada gobierno.

Para cumplir con la demanda de recursos propios de las entidades, diversos autores ven como indispensable el proceso de descentralización fiscal, teniendo como elemento principal, la restitución de potestades fiscales centralizadas en el gobierno federal hacia las entidades federativas, situación que no busca una devolución desmedida de las potestades, sino de un proceso capaz de equilibrar los ingresos propios con los ingresos federales.

En el país, "... los tres grandes espacios o vías utilizadas para la descentralización fiscal son: las participaciones en las contribuciones federales a estados y municipios, las fuentes de ingreso propias y las transferencias de recursos federales. Las mejorías logradas en cualquiera de éstos, constituyen un avance frente a las condiciones de las que se parte, sin embargo ello no basta para observar todo el beneficio y dimensiones de la descentralización que se requiere y que se ha iniciado."⁶

Como bien se menciona, los mecanismos de descentralización utilizados por el gobierno federal, hacen referencia predominantemente a las participaciones y transferencias como los mecanismos más utilizados recurrentemente para la distribución de recursos, es decir, se ha optado erróneamente por la descentralización del gasto federal, en lugar de fomentar la autosuficiencia económica de las entidades federativas y municipios.

Para revertir la centralización de los recursos en la federación, resulta necesario considerar los trabajos presentados en la CNH, que en su octava declaración de la llamada "Declaratoria a la Nación", hace mención de lo siguiente:

⁶ Pérez Torres, Javier y González Hernández, Ignacio, La descentralización Fiscal en México, CEPAL, Serie Política Fiscal 106.
Página | 102

“Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe iniciar la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y puedan recuperar mayor autonomía financiera.”⁷

Los objetivos de los 32 representantes políticos de las entidades federativas, tiene como finalidad la restitución de mayores potestades tributarias, para generar más recursos propios que les permitan conseguir una mejor capacidad técnica y de gestión, basados en su autonomía fiscal que les garantice la certidumbre para planear el desarrollo de sus gobiernos.

Un proceso descentralizador capaz de dar solución a la problemática de la dependencia de los ingresos federales, requiere contemplar muchas variantes para llevar a cabo de manera adecuada dicha función, ya que el pretender dotar de mayores capacidades de tributación a las entidades, no busca reducir las fuentes tributarias de la federación por un simple capricho político, sino que responde a una necesidad estructural que demanda reactivar la participación de las entidades del país en el desarrollo.

Las propuestas que al respecto surgen, tienen que ver con nuevas formas de interrelación entre los órdenes de gobierno, en el que se busca la restitución por parte de la federación de gravámenes de base tributaria amplia a las entidades, esto significa, que se otorgue la responsabilidad de recaudar y administrar impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que generen recursos considerables a las haciendas locales.

Caso concreto de lo que se hace referencia con el concepto de “base tributaria amplia”, es lo concerniente al Impuesto Sobre la Renta (ISR), dicho impuesto es exclusivo de la federación, siendo uno de los más importantes en cuanto a la

⁷ Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Conferencia Nacional Hacendaria, 17 de agosto de 2004.

generación de recursos que otorga, por tal situación, se ha planteado la posibilidad de que sea administrado de manera bipartita, es decir, que la federación administre el ISR a personas morales y las entidades el ISR a personas físicas.

Esta condición conlleva a una problemática erradicada con la implantación de la LCF, como lo es la denominada concurrencia impositiva, sin embargo, existen experiencias internacionales, en las que dicho fenómeno representa un sustento importante en la generación de recursos propios tanto para la federación como para los gobiernos locales, evidentemente, cuando se cuentan con los mecanismos adecuados para implementarlos.

Efectuar este tipo de criterios en la definición del nuevo marco legal del federalismo fiscal en México, ayudaría a corregir el desequilibrio vertical del país, sin embargo, el riesgo de dicha problemática, puede ocurrir en caso de que no se tengan bien definidos los porcentajes a gravar en cada fuente tributaria, ya que se podría aumentar indiscriminadamente las cargas fiscales, perjudicando en este caso los ingresos de las personas físicas y morales.

Ejemplos como el ISR pueden añadirse a lo planteado de igual manera con el Impuesto al Valor Agregado u otros, sin embargo, existen casos en los que la condición resulta particularmente extraña, como lo es del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el cual es considerado como exclusivo de la Federación, pero que en la práctica, son recursos recaudados, administrados y otorgados en su totalidad a las haciendas locales.

La cuestión importante aquí de considerar la particular condición del ISAN, es entender el marco político bajo el cual se han desarrollado las relaciones fiscales entre la federación y las entidades, en donde la indiferencia de los gobiernos locales y el gobierno federal, permiten la conformación de mecanismos fiscales sin sentido alguno de responsabilidad de la política fiscal del país.

Si se relacionan las condiciones del ISR y el ISAN, se puede vislumbrar un escenario en el que existe la factibilidad administrativa para llevar a cabo los procesos descentralizadores de fuentes tributarias, sustentados principalmente en lo que representaría el Convenio de Colaboración Administrativa en un nuevo esquema fiscal del país.

“La colaboración administrativa en el proceso descentralizador se presenta como el ejercicio de preparación previa a la asunción de mayores y más delicadas responsabilidades, por lo que habrá de verse a ésta como un medio en el ámbito del Ingreso como en el del gasto, con carácter transitorio y como etapa primaria de otras que traerían en definitiva funciones más amplias de esos órdenes, de lo contrario, sería muy limitado el alcance de la descentralización que viera en esta colaboración a sus acciones más relevantes.”⁸

Contemplar la implementación del Convenio de Colaboración Administrativa como un antecedente del proceso descentralizador, representa un argumento importante para evidenciar que las entidades, cuentan las condiciones administrativas necesarias para llevar a cabo la recaudación fiscal de sus fuentes de tributación, razón suficiente para contravenir los argumentos que hacen referencia a la incapacidad de los gobiernos locales en la recaudación de ingresos fiscales.

El marco jurídico que implicaría la conformación del nuevo modelo, requiere cambios jurídicos que pueden resultar complicados, sobre todo si se habla de reformas constitucionales como algunos autores lo mencionan, principalmente bajo el argumento de tipificar constitucionalmente las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno, para evitar así, que la federación se adjudique mayores atribuciones de las que debiera tener.

Bajo el mismo argumento, los constitucionalistas consideran que “...el federalismo fiscal no ha sido justo, porque no existe la claridad sobre cuáles son los criterios

⁸ Pérez Torres, Javier y González Hernández, Óp. Cit.

según los cuales unos estados perciben más recursos financieros que otros, y se sospecha que esto es atribuible al autoritarismo o a un deficiente diseño constitucional.”⁹

Al respecto, Carlos Tello Macías establece en su ponencia denominada “Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados”, que el artículo 73 de la CPEUM en diversas fracciones, se encarga de dar facultades ilimitadas a la federación para cubrir el presupuesto, además de que estipula de manera clara y precisa las atribuciones exclusivas de la federación, situación que a diferencia de las entidades federativas y los municipios no sucede.

Otro de los artículos que limitan las capacidades de las entidades, es el artículo 131 de la CPEUM, el cual faculta a la federación de gravar todo lo referente a la importación y exportación de mercancías, mientras que en contraparte, el artículo 124 constitucional aún cuando abre la posibilidad a las entidades de crear gravámenes propios, establece que esto podrá suceder siempre y cuando no sean los ya atribuidos a la federación.

Por lo anteriormente expuesto, la necesidad de la descentralización deberá contemplar lo siguientes elementos para poder dar cumplimiento pleno a las necesidades que hoy en día requieren los tres órdenes de gobierno:

1.- Las potestades tributarias a descentralizar deberán ser fuentes amplias de tributación, para que los recursos obtenidos sean ingresos considerables para las entidades, sin pretender por ello, debilitar los recursos federales en una relación inversa a la que actualmente persiste, nivelando la distribución de los recursos fiscales obtenidos por la federación y las entidades federativas en su conjunto, en una relación cercana al 50%.

⁹ Días Cayeros, Alberto, Balance fiscal de los estados en el sistema federal en Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, (coordinadores), De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, p. 19.

2.- La concurrencia impositiva representa una buena opción para transferir responsabilidades fiscales a las entidades, sobre todo si se consideran los gravámenes que más recursos generan al país y que pudieran compartirse en su recaudación, caso específico del ISR de las personas físicas y morales, en el que la movilidad fiscal de las personas físicas no representaría un problema para las entidades y las personas morales pagarían impuestos sin importar su ubicación.

3.- Contemplar el factor de la movilidad fiscal en las atribuciones fiscales a descentralizar, resulta indispensable para facilitar el cobro de los recursos que se graven, ello por la complejidad que representaría el cobro de conceptos fiscales que por su domicilio fiscal se generen en una entidad y su actividad económica se desarrolle en otro estado.

4.- La conformación de un marco jurídico claro y menos ambiguo, representa una condición fundamental para reglamentar los nuevos mecanismos de coordinación fiscal en el país, mismo que debe brindar la certidumbre necesaria a los órdenes de gobierno para el correcto desempeño de sus funciones en el corto, mediano y largo plazo.

4.1.3 Corresponsabilidad política en el nuevo marco del federalismo fiscal

Cambios en el actual esquema de coordinación fiscal, requieren de una muy importante reconfiguración política, en la que los actores políticos deberán asumir nuevas responsabilidades, condición que en términos fiscales, represente la obligación de los órdenes de gobierno para asumir los costos políticos necesarios de la autosuficiencia económica de sus haciendas.

Sin duda, la mejor manera de incrementar el factor de corresponsabilidad como característica importante del federalismo fiscal en el país, es a partir de la distribución de mayores atribuciones fiscales a los gobiernos locales, para obligar así el incremento de su participación en la generación de sus recursos propios, llevando consigo además, la inclusión del principio de equidad en relación a las capacidades tributarias entre federación, estados y municipios.

La implicación de una descentralización de atribuciones fiscales de la federación hacia los estados, aumenta la importancia del término corresponsabilidad, como una condición para definir los nuevos esquemas de las responsabilidades entre los gobiernos para afrontar situaciones propias de su jurisdicción, refiriéndose en este caso, al rol de los gobiernos locales por el aumento de los ingresos propios, condición que será abordada de manera más precisa en el siguiente apartado.

Incrementar la corresponsabilidad política permitiría, adecuar un esquema en el que se vincule de manera estrecha los ingresos propios con el gasto, tanto del gobierno federal así como de los gobiernos locales, que para fines de lo expuesto en la investigación, acentúen las capacidades de recaudación fiscal de las entidades federativas a partir de sus capacidades de tributación.

El compartir responsabilidades en la aplicación del gasto público, promovería de manera inercial mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, mismos que facilitarían el reconocimiento e identificación de los responsables en el uso de los recursos públicos del país, situación que entre otras cosas ayudaría a mejorar la calidad de la democracia y reivindicaría en cierta medida, el ejercicio de la política llevada a cabo por el gobierno en México.

Incluir el principio de corresponsabilidad fiscal en el país, debe considerar que:

“...una reforma en materia de federalismo fiscal debe, fundamentalmente, incrementar el grado de responsabilidad fiscal mediante el establecimiento de mecanismos que vinculen más gastos e ingresos estatales. En otras palabras, se requiere no sólo que un gasto mayor sea decidido y ejecutado por los estados, sino también que una buena parte de ese gasto tenga una vinculación más estrecha con los ingresos fiscales originados en los propios estados.”¹⁰

¹⁰ Sempere, Jaime y Sobarzo Horacio (Compiladores), Federalismo fiscal en México, México, COLMEX, 1998, p.15.

Lo anterior, demuestra que la importancia de fomentar la corresponsabilidad en la relación del ingreso-gasto entre los tres órdenes de gobierno, viene de la necesidad actual por tener esfuerzos políticos y administrativos capaces de mejorar el desempeño del país, en el que la opacidad del gasto público y la disfuncionalidad de instituciones tributarias son características propias de las administraciones públicas.

La vinculación del gasto y los ingresos propios de una entidad federativa, no solo otorgarían mayores posibilidades de gobernar, de invertir de manera más directa y otorgar bienes y servicios públicos de mayor calidad, sino que también representaría el mecanismo político ideal, para compartir de manera más equilibrada el ejercicio del poder entre los órdenes de gobierno, situación que en el país, ayudaría a erradicar el centralismo de las decisiones políticas.

En una relación entre equilibrio y corresponsabilidad, en el marco del pacto federal, que “un gobierno auténticamente federal o equilibradamente federal, requiere de un sistema fiscal que otorgue a los participantes un cierto peso específico en cuanto a sus capacidades e impulse sus potencialidades y, de ese modo, sea capaz de mantener el equilibrio en cuanto a responsabilidades. Se trata al final de cuentas en sentar una base de corresponsabilidad de estrategias –cada vez más urgentes- que conduzcan a incrementar la recaudación en todos los niveles de gobierno, lo cual implica a su vez, una reasignación de competencias en el cobro de impuestos.”¹¹

Como bien se explica, hablar de necesidades en materia fiscal en el país, surge de la configuración errónea del modelo federal, enmarcada en el ámbito estatal por el poco atrevimiento de los gobiernos locales por buscar la restitución de sus facultades tributarias, condición que los ha llevado a depender sustancialmente de los recursos federados.

¹¹ García del Castillo, Rodolfo, Federalismo Fiscal: Algunos problemas de las haciendas locales en Cordera Rolando y Lomelí Leonardo (Coordinadores), Coloquio. “Federalismo fiscal, federalismo social”, UNAM, México, 2004, p. 96.

El planteamiento de una relación intrínseca entre equidad, corresponsabilidad y la descentralización de potestades tributarias, representan mecanismos políticos y administrativos requeridos para permitir dar más viabilidad al pacto federal en el país, ya que se fomentaría el cambio en las relaciones institucionales en los órdenes de gobierno, en el que el trabajo conjunto y en cierta manera obligado de los gobiernos, complementaria de manera óptima el modelo federal.

Es innegable que los cambios requeridos necesitan de mucha voluntad política, sobre todo si se considera el alto costo político en este punto en específico, en el que la relación costo-beneficio para las administraciones públicas, puede resultar demasiado caro en términos electorales, situación que pondría en peligro la viabilidad política para los partidos políticos que ejerzan el poder en el momento de los cambios requeridos.

Diversos factores son los que obligan al país a dar un giro a favor de la autonomía de los gobiernos locales, sobre todo, las condiciones democráticas que existen actualmente, aumentan la presión en los tres órdenes de gobierno por tener una participación más activa y unánime en las decisiones trascendentales de la vida política, económica y social, situación que aumenta de manera constante los factores para la distribución de responsabilidades entre los gobiernos.

4.2 Rediseño de los sistemas de recaudación nacional en el marco de la coordinación fiscal

La finalidad de contemplar la reestructuración de los procesos administrativos para la recaudación fiscal, surge como complemento a los procesos descentralizadores de atribuciones fiscales, en la que se contemple a los pequeños, medianos y sobre todo, los grandes contribuyentes fiscales para el saneamiento de las finanzas públicas, condición que requerirá de órganos tributarios más preparados y profesionalizados, además de un marco jurídico no tan sobrerregulador.

Como parte de las medidas que permitan mejorar la situación, se considera en primer término la sistematización y simplificación administrativa, en segundo lugar,

los programas de combate a la evasión y elusión fiscal y finalmente, el impulso a la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas como mecanismos para brindar certidumbre a los ciudadanos en el buen uso en el empleo de los recursos.

4.2.1 Sistematización y simplificación administrativa en los procesos de recaudación fiscal

Hablar de sistematización y simplificación administrativa en cuanto al proceso de la tributación, es referirse a los procedimientos que siguen las personas físicas y morales para el pago de sus contribuciones, situación que en México, presenta diversos obstáculos en los que se debe considerar la legislación fiscal, la profesionalización del personal de los órganos tributarios, los tiempos y requisitos necesarios para cumplir con los pagos, falta de información, atraso en el empleo de tecnologías, procedimientos burocráticas, entre otros.

Para mejorar en los aspectos mencionados, en este apartado se hace hincapié en la profesionalización de los recursos humanos, como parte fundamental para la mejora en el desempeño de las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, ya que la necesidad de estas modificaciones, resultan indispensables para mejorar y efficientar los procesos tributarios.

La falta de capacitación de los recursos humanos, aunado a lo complejo de los requisitos y lo burocrático de los procesos, obligan a prolongar por días trámites que con el uso de tecnología y personal capacitado, podrían realizarse en horas, minutos e inclusive con las posibilidad de realizarse desde los domicilios de las personas vía internet por ejemplo.

Lo anterior, permitiría contemplar un aparato recaudador eficiente en cuanto a sus capacidades de tributación, representando un incentivo importante para facilitar los procedimientos en las declaraciones de ingresos y disminuyendo los costos administrativos para el gobierno y los contribuyentes, facilitando el pago de los conceptos gravables, además de incentivar, una cultura cívica en el pago de impuestos en el país.

De acuerdo a lo establecido en la estrategia tres del tema, “Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria” de la CNH, en materia de capacitación del personal contempla lo siguiente:

1. Profesionalización del Servicio Público con base en un enfoque de recursos humanos por competencias y énfasis en el servicio profesional de carrera. Establecer una guía general para desarrollar un modelo de profesionalización en los gobiernos estatales y municipales.
2. Profesionalización del recurso humano de las administraciones públicas.

La implementación del servicio profesional de carrera como alternativa para profesionalizar el personal de los órganos tributarios, resulta un atractivo esquema para mejorar el desempeño laboral de quienes laboran en las instituciones, situación que mejoraría sustancialmente los tiempos y procedimientos que se llevan a cabo para el pago de los diversos gravámenes, además de considerarse una necesidad para el adecuado funcionamiento de los mismos.

Los procesos y procedimientos burocráticos que caracterizan el desempeño de las instituciones de gobierno en el país, resultan ser una realidad que desafortunadamente complica entre otras cuestiones, la labor misma de recaudar los recursos que se debieran pagar a la hacienda pública, sin embargo, la complejidad en los esquemas fiscales además de resultar tardado, representan altos costos financieros para los contribuyentes en su contabilidad.

Indicador importante a considerar como sustento de lo establecido, es el tiempo que tardan las empresas en cumplir con el pago de sus responsabilidades fiscales, condición que de acuerdo a lo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su estudio “La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos” en el año 2007 las industrias en el país tardaron en promedio 517 horas al año para cumplir con el pago total de sus impuestos.

Si bien lo anterior, no es equiparable con países como Brasil y Bolivia que requirieron de 2600 y 1080 horas anuales respectivamente, la realidad es que el país aún se encuentra bastante atrasado en la materia, sin embargo, se debe considerar el esfuerzo por agilizar los trámites y procedimientos para el desempeño de las instituciones, pero a pesar de ellos, aún se está lejos de las 177 horas empleadas en países con altos ingresos como lo menciona el estudio.

El uso y empleo de las tecnologías en la recaudación fiscal, representa una de las mejores herramientas en muchos ámbitos de la vida, ya que permite ahorrar recursos financieros, humanos, tiempos y a la vez, brindan mayor seguridad en cuanto a las transacciones económicas de los contribuyentes, posibilitando una mayor y mejor vigilancia de los ingresos de los contribuyentes.

El uso de facturas electrónicas, firmas electrónicas, así como la prestación de servicios automatizados en línea para los contribuyentes, entre otras alternativas, son algunas herramientas que se han implementado en materias de tributación a nivel mundial, situación que aunque lleva algunos años ya puestos en práctica en otros países, en México aún están por consolidarse, sobre todo por la reciente aplicación de los mismos, prueba del atraso en la materia en el país.

4.2.2 Fiscalización en el combate a la evasión y elusión fiscal

La evasión fiscal como problema en la recaudación de recursos, representa un reto importante no sólo en México, sino que a nivel mundial es un tema importante a erradicar por parte de las instituciones fiscales, condición que en el país no difiere mucho de la realidad internacional, es más, bien podría considerarse como un tema que afecta seriamente los ingresos fiscales del país.

La evasión y elusión como fenómenos fiscales en el país, genera que millones de pesos no sean recibidos por las haciendas públicas, condición reflejada en el estudio presentado por el Colegio de México denominado, "Evasión fiscal derivada de los distintos esquemas de facturación" a solicitud expresa del Sistema de Administración Tributaria (SAT), y que explica que se dejaron de percibir 16 mil

millones de pesos en promedio anual de 2007 a 2009, por concepto de facturas apócrifas en el pago del IVA y el ISR.

De acuerdo a lo estipulado por el SAT en su glosario de términos, la evasión fiscal “es toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria.” Parte importante de la problemática, tiene que ver con diversos factores, en los que se considera el alto número de actividad económica informal y la sobrelegislación jurídica, como parte importante para complicar el pago de las contribuciones.

La SHCP publicó en su informe semanal del 29 de agosto al 2 de septiembre de 2011, que a junio de 2011 se cuenta con un padrón de 35.1 millones de contribuyentes, lo que representó un incremento de 4.9% en ese periodo de tiempo, y una recaudación fiscal en el primer semestre de 2011 de 708.5 mil millones de pesos, situación que originó un aumento de 2.9% real anual en comparación con otros periodos similares, avances importantes pero aún insuficientes en las potencialidades fiscales del país.

El informe Tributario y de Gestión 2011 del segundo trimestre, muestra que los niveles de tributación en el país se encuentran por debajo de la media internacional en relación al PIB, ya que en 2010, México obtuvo 2, 080, 013 millones de pesos de recursos fiscales lo que representó el 15.8% del PIB, resultados poco equiparable con países que tienen ingresos fiscales mayores a los del país

La economía informal en el país, resulta ser uno de los principales problemas a erradicar, sobre todo si se consideran la siguiente información:

“...casi el 70% de las microempresas (empresas con no más de 10 empleados) de México declararon que no están registradas y por lo tanto no pagan ningún impuesto. Solo el 9% de las microempresas pagan por encima de un 50% de lo que deberían (lo que podría considerarse una medida muy

conservadora de la evasión). Además, a nivel de empresas pequeñas y medianas, el 63%, o sea la mayoría, está registrado pero manifiesta no pagar impuestos. En el caso de las grandes empresas, la mayor parte de ellas, el 48%, no paga impuestos.”¹²

Los números al respecto, evidencian de manera importante el por qué de una baja recaudación fiscal en el país, ya que si se contemplara en estos datos lo referente a actividades económicas como el comercio ambulante, los datos resultarían aún más reveladores, y aunque existen estimaciones respecto lo que cuesta la informalidad a los ingresos públicos del país, no es posible aún establecer los parámetros adecuados para contar con información confiable.

Implementar programas y mecanismos que incentiven y ayuden a formalizar el comercio informal, resulta una medida alternativa para erradicar el problema de los empleos informales así como de los negocios informales, ya que los altos costos económicos para estar al corriente de pagos como contribuyentes, hacen que pequeñas y medianas empresas no puedan costear su contabilidad financiera.

El empleo de la fiscalización es una medida que ha arrojado resultados positivos en el combate a la evasión fiscal, además, es un mecanismo que en el primer semestre del 2011 generó 46, 509 procesos de fiscalización, lo que permitió recuperar 47 mil millones de pesos, significando que por cada peso invertido se recuperaran 39.1 pesos.

La inercia que presenta el uso de la fiscalización como medida correctiva en las declaraciones de impuestos de los contribuyentes, parece ser un mecanismo que tienen resultados positivos, pues si se compara la evolución de los ingresos recuperados entre los diversos ejercicios fiscales, por cada peso que se invirtió en 2002 y 2007 se recuperaron 11.1 y 27 pesos de manera respectiva, situación que parece mejorar año con año.

¹² Pagés, Carmen, La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, p 183.

Además del acierto que significa la fiscalización como herramienta para combatir la evasión, es indispensable que se lleven a cabo mayores programas que busquen formalizar la economía informal para recaudar mayores ingresos, por ello la importancia de tener esquemas tributarios simples y con mayor certidumbre jurídica, ya que en el país, la sobrelegislación fiscal ataca de manera importante los ingresos en las haciendas públicas.

El disminuir las lagunas legales así como la eliminación de los regímenes especiales, son condiciones indispensables para revertir el fenómeno de la elusión fiscal en el país, sobre todo, si se tiene presente que este tipo de prácticas favorecen en mayor medida, a las actividades económicas que llevan a cabo las empresas, que basadas en estrategias fiscales interponen recursos judiciales para hacer un pago mínimo de recursos o simplemente retrasar el pago de los mismos.

Dicha situación es una asignatura pendiente por parte del gobierno mexicano, ya que es un fenómeno que repercute también en la captación de ingresos tributarios y que por la naturaleza propia del problema, requieren de cambios jurídicos que involucran la voluntad política, ya que los mecanismos adecuados para contravenir el problema, hacen referencia a procesos legislativos para reformar los ordenamientos legales.

4.2.3 Transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos

La importancia de contar con mecanismos que garanticen a los ciudadanos la transparencia en el uso de los recursos públicos y la obligación de rendir cuentas de las decisiones que lleven a cabo las instituciones públicas, se fundamenta por el hecho de la desconfianza que existe de los gobiernos federal, estatal y municipal.

La desconfianza con la que hoy trabajan los gobiernos, consecuencia de la poca transparencia y de la muy cuestionada rendición de cuentas que llevan a cabo, puede considerarse como un factor importante del civismo fiscal de la sociedad

mexicana, en donde la incertidumbre por el uso que se hacen de sus contribuciones, es un factor importante para no contar con una cultura tributaria acorde a las capacidades económicas del país y que fomenta la evasión fiscal.

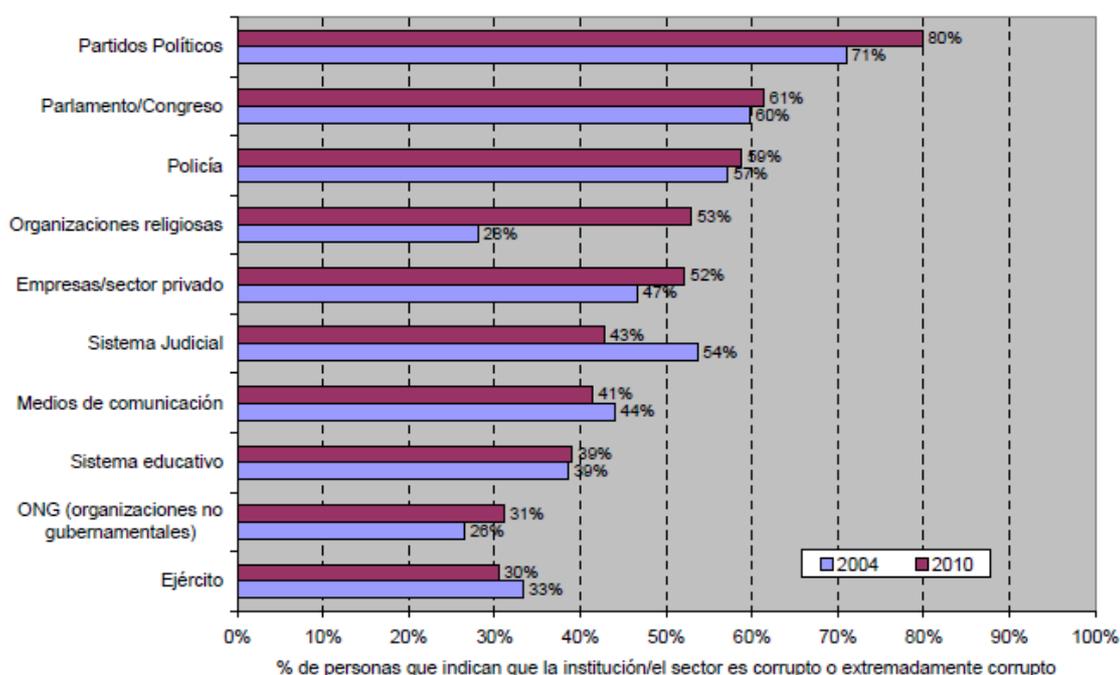
Aún cuando pudiera parecer que la relación entre transparencia-rendición de cuentas no tienen mucho que ver en el fomento del federalismo fiscal, lo expresado por Gustavo Merino ayuda a comprenderlo.

“La rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia los ciudadanos es crucial para mejorar la efectividad del gasto público. Para fomentarla, las autoridades encargadas de ejercer el gasto deben enfrentar los costos de recaudar ingresos, al menos en el margen, y presentar cuentas detalladas y públicas sobre los ingresos y el gasto.”¹³

Como se ejemplifica, los mecanismos de confianza de los que puede hacer uso el gobierno con sus habitantes, se vuelven mecanismos que retoman mayor importancia en el día a día del desarrollo de las sociedades, que particularmente en México, se vuelven indispensables para el crecimiento social y político de la democracia del país y que va de la mano con la condición de los ingresos fiscales en las haciendas públicas.

La corrupción como otra característica de los gobiernos en México, cuentan con indicadores contundentes para medir la desconfianza que persiste en las instituciones públicas, que según el Índice de Percepción de Corrupción 2010, publicado por Transparency International, ubica al país en el lugar número 98 a nivel internacional, y en el lugar número 18 a nivel regional de países más corruptos, que por sectores se percibe de la siguiente manera:

¹³ Merino, Gustavo, Óp. Cit., p. 169.



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2004 y 2010 de Transparency International. Se trata de porcentajes ponderados. Para este análisis se utilizaron únicamente países incluidos en ambas ediciones.

Si se comparan los resultados de 2004 y 2010, se puede percibir un avance negativo en la percepción de corrupción de las instituciones gubernamentales y si además de ello, se contempla también la transparencia gubernamental, se observan resultados similares a los ya presentados y que en comparación con otros países de la región, arrojan la siguiente panorámica:

PAÍS	2009	2007	2005	2003	2001
Argentina	48 *		47	44	45
Bolivia	42	42 *		*	*
Brasil	49 *	*		50	55
Chile	* *	*		62	62
Colombia	46	38	58	44 *	
Costa Rica	69	67	60	49 *	
Ecuador	43	40 *		31 *	
El Salvador	* *	*	31	40 *	
Guatemala	44	50	43 *	*	
México	48	50	54	50	51
Nicaragua	* *	40	39	46 *	*
Panamá	50 *	*		*	*
Perú	54	52	52	45	46
República Dominicana	44 *	*	*	*	*
Venezuela	23	33 *		*	*

* No participó

Datos obtenidos del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, en sus estudios de 2001, 2003, 2005, 2007 y 2009.

El Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) mide el nivel de transparencia presupuestaria definida como la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. El índice se calcula a partir de una pregunta en el cuestionario y la calificación se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100, totalmente transparente.

Como se observa en la tabla, los gobiernos latinoamericanos en lo referente a transparentar sus decisiones, muestran deficiencias importantes en su desempeño, misma situación presentada por los gobiernos en México, reflejados por las bajas calificaciones asignadas a sus administraciones, aún cuando se han implementado diversos programas para corregir el problema.

La poca transparencia, rendición de cuentas y la corrupción, permiten entender el que no se fomente el civismo fiscal entre los ciudadanos, mismo que puede entenderse como "...la actitud responsable, por parte del ciudadano, en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de manera oportuna y voluntaria,"¹⁴ situación que se vuelve fundamental en los esquemas sociales de países con altos ingresos tributarios, donde la certeza del buen uso de los recursos fiscales, ha fomentado una cultura tributaria entre sus contribuyentes.

El generar entre los habitantes la confianza necesaria de las acciones de gobierno, se vuelve indispensable en una sociedad democrática como la que se pretende establecer en el país, en donde la disociación entre gobierno y sociedad, se conviertan en una asociación capaz de crear los mecanismos necesarios para el trabajo conjunto y confiable entre las instituciones y los habitantes, generando la certidumbre en el buen uso de los recursos en pro del desarrollo social.

Lo indispensable de crear esta serie de cambios en la cultura fiscal de la sociedad en México, además de generar esquemas de confianza en la relación de los gobiernos con sus habitantes, también se volvería un importante factor para fortalecer la democracia en el país, en el que se abriría la posibilidad de trabajos conjuntos entre la sociedad civil, el gobierno y los empresarios.

Los cambios enmarcados como necesarios en este apartado, no representan las únicas alternativas para mejorar los esquemas tributarios en el país, pero si son parte de algunas medidas que ya se han implementado con cierto grado de éxito o

¹⁴ http://www.sat.gob.mx/civismo_fiscal/

que bien, aunque no se han iniciado los trabajos, representan soluciones indispensables para contravenir la situación, sobre todo aquellas decisiones que requieren de la voluntad política para cumplirlo.

Aunque las propuestas planteadas en este segundo apartado, retoman mucho de la condición que priva en el gobierno federal, cabe señalar que son situaciones que se dan en menor medida en los gobiernos locales, sin embargo, con el alto grado de concentración de fuentes tributarias en la federación, se vuelve el mejor parámetro para analizar, además de que se contempla como un complemento ideal en la lógica de la investigación, bajo la premisa de la descentralización de atribuciones fiscales en las entidades federativas y municipios.

Conclusiones

La insuficiencia de recursos propios que presentan las entidades federativas del país, genera una alta dependencia económica de los recursos federados que se transfieren año con año, consecuencia del grado de centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal, el cual, ha fomentado una tradición histórica de subordinación vertical, es decir, de las entidades federativas hacia la Federación.

La configuración institucional de las relaciones fiscales en el país, permite concentrar el 80% de la Recaudación Federal Participable en la Federación, distribuyendo únicamente el restante 20% entre estados y municipios, situación que pone en evidencia los desequilibrios fiscales fundamentados por la disfuncionalidad del actual modelo de coordinación fiscal.

El empleo y uso excesivo de la deuda pública como mecanismo para subsanar la falta de ingresos propios en las entidades federativas, resulta un ejercicio costoso de mantener en el mediano y largo plazo, ya que ante la posibilidad de la falta de liquidez para el pago de los empréstitos, se pone en riesgo la viabilidad del aparato administrativo de las entidades.

Diversificar las fuentes de tributación dentro de las estructuras fiscales en las haciendas locales, representa también un importante paso a seguir en la autosuficiencia económica de las entidades, ya que se requiere contar con estructuras sólidas que permitan garantizar un mínimo de recursos propios acorde a las realidades económicas y sus potencialidades de tributación, costo que deberán asumir los Ejecutivos estatales a pesar de lo impopular de las medidas.

La revisión y actualización de los padrones de contribuyentes en las entidades federativas del país, resulta una tarea necesaria para la aplicación de programas que ayuden a combatir la evasión y elusión fiscal como fenómenos perjudiciales

para los ingresos propios de los gobiernos estatales, situación que se debe revertir a partir del pleno conocimiento de las bases tributarias de cada entidad.

Los esquemas de tributación en el país lejos de fomentar un federalismo real, mantienen la tónica de la centralización de los recursos en un sólo orden de gobierno, situación que ha permitido intervenir de manera activa y sobrada a los poderes Ejecutivo y Legislativo federal en decisiones de índole estatal, ello por el poder que les significa influir en dar mayores o menores recursos económicos a los gobiernos en turno.

Para revertir los desequilibrios verticales y horizontales en la distribución de los recursos fiscales, es necesario emplear esquemas que permitan lograr equilibrios en los montos económicos que se otorgan entre una entidad y otra, de igual manera, erradicar la centralización de los recursos fiscales a los que anualmente accede la Federación, para ello, se contemplan dos temas fundamentales para tratar de solucionar la problemática.

En primer término, para revertir el desequilibrio horizontal que existe en las entidades, es necesario implementar un mecanismo de nivelación fiscal que reditúe o favorezca a las entidades de baja capacidad recaudatoria con recursos para ofrecer bienes y servicios públicos de calidad entre sus habitantes, ello significando, que la Federación haga transferencias de recursos no condicionados a las entidades, con la obligación de mantener una tributación acorde a sus potencialidades.

El empleo de un sistema de nivelación fiscal en el caso mexicano, debe suponer no sólo un esfuerzo del gobierno federal por otorgar mayores libertades, sino que también debe reflejarse en el interés de los gobiernos locales por aceptar la responsabilidad de hacer uso de sus facultades tributarias así como de un uso responsable y transparente de los recursos públicos que inviertan.

En segunda instancia, resulta fundamental iniciar con el proceso de descentralización fiscal que signifique la restitución de mayores potestades tributarias a las entidades federativas, ello para evitar la centralización de recursos

en la Federación respecto de los otros órdenes de gobierno, una descentralización que pretenda equilibrar en una relación cercana al 50% de recursos en el gobierno federal y los gobiernos locales.

Para dar paso a la descentralización en el país, se deben asumir los nuevos roles para los actores políticos en el marco del federalismo, ya que la reconfiguración de dicha necesidad disminuiría el poder y control que ejerce el gobierno federal sobre los gobiernos estatales, situación que provocaría un desequilibrio en los factores políticos externos, principalmente a lo referente a las presiones partidistas por mantener las condiciones que actualmente se tienen y que benefician a algunos pero perjudican a muchos.

La idea de descentralizar fuentes de tributación tiene como objetivo, otorgar potestades que generen recursos importantes a las haciendas locales, mas no por ello, centralizar los recursos en las 32 entidades federativas del país, revirtiendo con ello, la situación que se existe hoy día; para ello, es importante considerar la posibilidad de la concurrencia impositiva en impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y/o el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mismos que podrían ser recaudados de manera bipartita entre estados y Federación.

La definición de los porcentajes con que se gravarán los diversos impuestos concurrentes, sin duda deben estar en función de cuestiones técnicas y de factibilidad que deben considerarse a la hora de determinar su condición, sin embargo, la posibilidad de tributar de manera compartida un mismo impuesto, no debe ser pretexto para aumentar injustificablemente los mismos.

Aplicar estos tres principios dentro de las relaciones del federalismo fiscal en el país, deben fortalecer de manera importante no sólo las condiciones económicas en los gobiernos de los tres órdenes de gobierno, sino al desempeño y la configuración del modelo federal, por ello resulta trascendental una reforma política que busque dar cabida a los principios desarrollados en la investigación realizada.

El combate de la corrupción y el impulso de los mecanismos de transparencia en las estructuras gubernamentales como mecanismos que permitan fortalecer el sistema de confianza entre la ciudadanía y el gobierno, resultan ser condición necesaria para fomentar entre los contribuyentes la certidumbre del buen uso y empleo de sus contribuciones a la hacienda pública.

Para mejorar la fiscalización de los recursos públicos en el país, resulta indispensable la participación activa de instituciones como la Auditoría Superior de la Federación y de las 32 entidades fiscalizadoras de las legislaturas locales del país, en donde se contemple su autonomía como medida indispensable en el rediseño de los mecanismos que brinden confianza al ciudadano en el empleo de sus recursos.

Finalmente, incluir la participación ciudadana en la fiscalización de los recursos gubernamentales, fomentarán los procesos de la contraloría ciudadana como mecanismo de transparencia que involucre la voluntad política y el interés civil por involucrarse en los asuntos públicos, condición importante para mejorar el ejercicio democrático en el país.

Bibliografía

- Hamilton, Alexander, Madison James y Jay, John, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 430.
- Arrijoa Vizcaino, Adolfo, El federalismo mexicano hacia el siglo XXI, México, Themis, 1999.
- Astudillo Moya, Marcela, Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp.193.
- Astudillo Moya, Marcela, Conceptos Básicos de Federalismo fiscal. El caso de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2009, pp. 133.
- Astudillo Moya, Marcela, El federalismo y la coordinación impositiva en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, pp. 193.
- Boadway, Robin y L. Watts, Ronald, Federalismo fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania, Traducción de Rebeca Elizalde Hernández, Queen's University, 2001.
- Calderón Salazar, Jorge (coordinador), Federalismo Hacendario en México. Retos y Alternativas, México, Instituto de estudios de la revolución democrática y Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 179.
- Campos Serna, Marcia y Naranjo Priego, Elvira, La Competitividad de los Estados Mexicanos 2010. Fortalezas ante la Crisis, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, México, 2010, pp. 566.

- Cantareto Prieto, David, Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada, Universidad de Cantabria, 2005, Revista de estudios regionales, núm. 74.
- Carbonell, Miguel, el Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias en Anuario de derecho constitucional latinoamericanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Carpizo, Jorge, Sistema Federal Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- Colmenares Páramo, David, Equidad y responsabilidad fiscal. La experiencia mexicana, Revista Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 2, Núm. 4, México.
- Cordera Rolando y Leonardo Lomelí (coordinadores), Coloquio “Federalismo fiscal, federalismo social”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp. 206.
- Clemens Fuest, Federalismo fiscal y nivelación fiscal en Alemania, traducción de Javier Sanz Muro, University of Colgne, 2006.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Edith Navarrete Marneou y Edgar Sansores Guerrero, El federalismo fiscal en México: una revisión teórica en revista de investigaciones en ciencias sociales, económicas y administrativas, núm. 4, 2006, p. 113.

- Guerrero García, Javier, La lucha por el federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 130.
- Hierro Recio, Luís Ëngel, Atienza Montero, Pedro, Patiño Rodríguez, LA financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada, Universidad de Sevilla.
- Jaime Semperio y Horacio Sobarzo (Compiladores), Federalismo Fiscal en México, México, Colegio de México, 1998, pp. 228.
- Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- Lee Benson, Nettie, La diputación provincial y el federalismo mexicano, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Loewenstein, Karl, Teoría de la constitución, España, Ariel, 1976, 619p.
- Mandujano Ramos, Nicolás, Federalismo y Descentralización. Los estabilizadores fiscales automáticos en el PEF, el caso de los excedentes petroleros en México.
- Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, (coordinadores), de la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, pp.467.
- Merino, Gustavo, Federalismo fiscal; diagnóstico y propuestas, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo, en Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 49, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México.

- Pagés, Carmen, La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- Palacios Alcocer, Mariano, Federalismo y relaciones intergubernamentales, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Plascencia de la Torre, Gloria María, El federalismo fiscal en México. Propuestas de modificación tendientes a fortalecer el municipio en su potestad recaudatoria y eficiencia administrativa, México, UNAM, 2009.
- Pérez Torres, Javier y González Hernández, Ignacio, La descentralización Fiscal en México, Comisión de Estudios Para América Latina, Serie Política Fiscal 106.
- Quiroz Acosta, Enrique, Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Serna de la Garza, José María, Las convenciones nacionales fiscales y el Federalismo Fiscal en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp.112.
- Wiesner D., Eduardo, Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

Documentos institucionales.

- Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Conferencia Nacional Hacendaria, 17 de agosto de 2004.

- Declaratoria de Cancún, Conferencia Nacional de Gobernadores, 13 de julio de 2002.
- Declaratoria de Mazatlán, Conferencia Nacional de Gobernadores, 10 de agosto de 2001.
- Informe Semanal del 29 de agosto al 2 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Páginas electrónicas

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
<http://www.inafed.gob.mx/>
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
<http://www.indetec.gob.mx>
- Servicio de Administración Tributaria
<http://www.sat.gob.mx/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<http://www.shcp.gob.mx>
- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
<http://www.sncf.gob.mx>
- Conferencia Nacional de Gobernadores

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

Normativa

- Código Fiscal de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011 de las 32 Entidades Federativas