



El Fortalecimiento de los Gobiernos
Estatad y Municipal en México:

El Capítulo Hacendario

Premio
IAPEM
2003

Alfredo Carlos Victoria Marín

El Fortalecimiento de los Gobiernos
Estatal y Municipal en México:
El Capítulo Hacendario

Alfredo Carlos Victoria Marín



PREMIO IAPEM 2003

El fortalecimiento de los gobiernos estatal y municipal en México: El capítulo hacendario

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-64-8

Toluca, México, mayo de 2005.

Diseño editorial: L.D.G. Ixchel Edith Díaz Porras
Fotografía de portada: Jeanne Enríquez Salgado

Impreso en México.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

Instituto de Administración Pública del Estado de México

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

CONSEJO DIRECTIVO 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACION Y DESARROLLO
PROFESIONAL

EXTENSION E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACION

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMATICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Felipe Ocegüera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO

COMITE INVESTIGACION

Carlos F. Quintana Roldán
PRESIDENTE

Jesús M. Casanova Soria
Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Gina A. Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libián
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TECNICA

COMITE EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TECNICA

SEDES

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Toluca, Estado de México.
Tels. (01 722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (01 722) 214 07 83

**CENTRO DE CAPACITACION Y
PROFESIONALIZACION DEL IAPEM**
Paseo Matlazincas Núm. 2008,
Barrio la Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel. (01 722) 167 10 03,
167 10 05, y 167 10 06

**DELEGACION REGIONAL
EN TLALNEPANTLA**
Av. Mario Colín esq.
Constitución de 1917,
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz,
Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

**DELEGACION REGIONAL
EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**
Av. Popocatepetl s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08

**DELEGACION REGIONAL
EN IXTLAHUACA**
Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca,
Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

**DELEGACION REGIONAL
EN IXTAPAN DE LA SAL**
Centro de Servicios Administrativos
Km. 4.5 Boulevard Turístico
Ixtapan de la Sal-Tonatico,
Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

**DELEGACION REGIONAL
EN AMANALCO**
Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro,
C.P. 51000 Amanalco de Becerra,
Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

INDICE

INTRODUCCION	11
Capítulo uno	
El Estado y la crisis fiscal mexicana	19
1.1 El Estado y el desarrollo de la hacienda pública en México.	21
1.2 El modelo federalista y unitario como parte de la organización política del Estado contemporáneo.	51
1.3 La naturaleza cambiante del Estado benefactor en el mundo del siglo XX.	55
1.4 La crisis fiscal del Estado mexicano y sus repercusiones en el presente.	64
1.5 Un modelo de crecimiento económico para el funcionamiento del federalismo mexicano.	84
1.6 El modelo federalista mexicano y la construcción de capacidades hacendarias.	96

Capítulo dos

La construcción de capacidades institucionales hacendarias en México en un contexto de complejidad e incertidumbre	109
2.1 La construcción de capacidades institucionales hacendarias y las restricciones imperantes.	111
2.2 ¿Cómo darle un nuevo aire al federalismo fiscal en un contexto de fragmentación regional?	119
2.3 Algunos indicadores del desequilibrio regional dentro del actual modelo fiscal federal.	129
2.4 ¿Una mayor democracia fortalece la descentralización fiscal?	138
2.5 Mejores prácticas hacendarias en los gobiernos locales.	149

Capítulo tres

La experiencia internacional en el ámbito del fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los gobiernos locales	153
3.1 La fiscalidad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	155
3.2 La descentralización fiscal en los países de la OCDE.	168
3.3 Los arreglos institucionales y el modelo de crecimiento económico como factores clave en el fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los países de la OCDE.	171

Capítulo cuatro

El sistema federal en México y la crisis financiera y hacendaria en los gobiernos estatal y municipal	173
4.1 El modelo de organización federal y la crisis del proyecto de reforma del Estado mexicano	175
4.2 El sistema de relaciones intergubernamentales y el papel de los gobiernos estatal y municipal en el sistema fiscal federal.	197
4.3 La debilidad institucional en materia hacendaria a nivel de los gobiernos locales: un problema estructural de México.	203
4.4 La descentralización del gasto público en México: los ramos 26, 28 y 33.	218
4.5 El agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	235
4.6 La Convención Nacional Hacendaria y el fortalecimiento de los gobiernos estatal y municipal.	241
4.7 El fortalecimiento de las haciendas públicas municipales: casos de éxito, dilemas y opciones.	245
CONCLUSIONES	253
BIBLIOGRAFIA	261

INTRODUCCION

México ha iniciado su transitar histórico en el siglo XXI. La construcción y adecuación de sus instituciones económicas y políticas reclama la más aguda visión de largo plazo de sus gobernantes, toda vez que las condiciones de debilidad fiscal y estancamiento productivo bajo las cuales se encuentra el Estado dificultan su fortalecimiento, y lo que es más delicado, le imposibilitan cumplir con sus objetivos sociales plasmados en la Constitución de la República.

La modernización de los sistemas tributarios de las entidades y municipios de México es una pieza clave para dinamizar el desarrollo económico de las regiones más rezagadas del desarrollo nacional. Los países más desarrollados cuentan con gobiernos locales fiscalmente fuertes y son sumamente capaces de atender los problemas y demandas sociales así como interactuar con la globalidad en condiciones ventajosas. Sin embargo, ese no es el caso de la generalidad de las entidades federativas y gobiernos municipales de nuestro país. Este trabajo desarrolla una aproximación a algunas



propuestas para el fortalecimiento de las capacidades hacendarias de los órdenes estatal y municipal de gobierno, las cuales están vinculadas con la necesidad de fortalecer las finanzas federales, el cambio de modelo económico, un arreglo fiscal federalista acorde a las nuevas realidades y la modernización de la hacienda pública local. Aunque este trabajo no se centra fundamentalmente en lo que pudiera denominarse el fortalecimiento de la hacienda local en el Estado de México, recoge algunas lecciones de política que pueden ser adaptables a la entidad, en función de las particularidades regionales. Si bien se mencionan algunas acciones que ha instrumentado el gobierno del Estado de México y algunas autoridades municipales para la modernización tributaria, es necesario tomar en cuenta algunos aspectos de carácter global que circundan la debilidad estructural de las finanzas locales en México

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

En el primer capítulo se busca encontrar algunas de las causas históricas e institucionales por las cuales los gobiernos estatales y municipales han visto menguadas y disminuidas las capacidades de acción de las haciendas públicas. En el fondo, esta investigación intenta explicar el grado de complejidad que existe en torno a las posibilidades de fortalecer las haciendas de los gobiernos de los estados y municipios.

Una de las tareas que ha de enfrentar el Estado mexicano en los próximos años es precisamente fortalecer la rama financiera de los gobiernos locales, sin embargo este propósito enfrenta agudas restricciones en el plano interno, ya que las finanzas públicas del país atraviesan por un debilitamiento permanente, lo que revela al mismo tiempo la incapacidad del modelo económico imperante para generar las fuentes de acumulación internas. Un sistema federal debe procurar el fortalecimiento de la hacienda pública, en sus tres órdenes de gobierno, siempre tomando en cuenta las asimetrías y falta de capacidades de los gobiernos locales sin hacer a un lado los principios de la subsidiaridad y coordinación intergubernamental. Una lección fundamental para instrumentar un federalismo de carne y hueso.

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

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

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

la solidez de las finanzas de los gobiernos locales, trátase de Estados con forma de organización federal o unitaria. Sin embargo, de nueva cuenta se subraya que todo ello está tensionado por el debilitamiento fiscal del propio Estado.

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

La descentralización de recursos del gasto federal a los estados y municipios no ha ido completamente aparejada con el proceso de modernización de los sistemas fiscales de los estados y municipios, pero no ha encontrado un acomodo armónico con el desempeño de la democratización en el país, que pareciera sea ha estancado por no haber habido un cambio de régimen político desde el año 2000. Así las cosas, tampoco se asume que los procesos de descentralización y la puesta en

marcha de políticas de mejoramiento de las prácticas hacendarias en lo local están exentos de desafíos y riesgos, como comúnmente suele señalarse.

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

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

Las transformaciones que pudieran hacerse al sistema de coordinación nacional hacendario mediante una nueva reforma del Estado deberán ser evaluadas a la luz de los resultados que vaya arrojando el proceso de descentralización fiscal. El federalismo entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y del fortalecimiento de la hacienda pública estatal y municipal debe realmente estar a la altura de los requerimientos y necesidades más sustanciales de la vida local. Por eso no debe resultar sorprendente que los gobernadores de los estados sean los principales promotores de un nuevo arreglo fiscal federal en el que contemple redistribuir facultades fiscales a las entidades federativas. Sin embargo, esto no deja de manifestar una complejidad mayúscula, ya que en un momento donde las finanzas federales atraviesan por un debilitamiento crónico, hay pocos recursos por distribuir.

Por último, las experiencias exitosas municipales llevadas a cabo en diversos municipios del Estado de México revelan la importancia que ha cobrado la aplicación de instrumentos de la nueva gerencia pública combinados con las tecnologías de la información aplicadas a la modernización de los sistemas catastrales.

capítulo

El Estado y la crisis fiscal mexicana

uno

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

El Estado es la invención conceptual más sofisticada que haya construido el mundo occidental para organizar la vida política, económica, social, cultural y científica. El Estado¹ como institución sigue ocupando un lugar importante en la definición de los modelos de organización política y económica que cada país ha adoptado. El Estado como entidad política ha perdurado –a través de cambios administrativos y tecnológicos- durante los últimos 500 años y no asoma en el horizonte su desaparición. Sin embargo, tal parece que las unidades estatales a pesar de estar sufriendo los embates permanentes de la teoría e ideología que sustenta la superioridad del mercado, seguirán conservando los tres elementos clave que permiten su existencia (gobierno, población y territorio), ya que sin ellas, es imposible que las relaciones económicas, sociales y políticas en su interior puedan desenvolverse en un clima de certidumbre, seguridad y confianza.

En términos concretos, el Estado puede ser simplemente definido como “una asociación política que establece jurisdicción soberana dentro de

¹ Desde el punto de vista del neoinstitucionalismo económico, el Estado moderno se caracteriza por mantener cinco grandes líneas de actuación:

- I. El establecimiento de reglas claras que permitan la mayor estabilidad macroeconómica posible;
- II. El cambio estructural que permita el crecimiento sostenido a largo plazo;
- III. Mejorar la política social mediante el uso de instituciones democráticas;
- IV. El establecimiento de un pleno estado de derecho para mejorar el funcionamiento del poder judicial; y
- V. Una reforma institucional del poder legislativo para que éste sea capaz de llevar a cabo procesos de innovación institucional en los ámbitos mencionados.

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

las fronteras territoriales definidas y, en donde además ejerce autoridad a través de un conjunto de instituciones de carácter permanente, que en algunos casos se le dará el nombre de gobierno o administración pública.² Así pues, es posible identificar 5 elementos clave de que dan forma al Estado:

- En primer lugar, el Estado ejerce soberanía, y la ejerce mediante un poder absoluto e irrestricto que se impone por encima de otras asociaciones, grupos y individuos que componen a la sociedad.
- En segundo lugar, las instituciones estatales son de carácter público en contraste a las instituciones privadas de la sociedad civil, las cuales son cuerpos responsables de la construcción y fortalecimiento de las decisiones colectivas y son fundadas bajo un carácter eminentemente público.
- En tercer lugar, el Estado se le considera como parte de un ejercicio de legitimación –sus decisiones son usualmente acatadas -aunque no necesariamente aceptadas- como obligatorias sobre los ciudadanos, porque esto es demandado, y porque refleja el permanente interés de la sociedad.
- En cuarto lugar, el Estado es un instrumento de dominación; posee el poder coercitivo para asegurar que las leyes sean acatadas y respetadas y los transgresores sean castigados, ya que el Estado tiene el monopolio de los medios de la violencia legítima.
- En quinto lugar el Estado es una asociación territorial, ejerce jurisdicción dentro de fronteras geográficamente definidas y en la política internacional el Estado es tratado (al menos en teoría) como una entidad autónoma e independiente.³

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

² Por gobierno nos referimos a los procesos formales e institucionales que funcionan en el ámbito nacional para mantener el orden y facilitar la acción colectiva. Heywood, Andrew, *Key concepts in politics*, MacMillan Press, London, 2000, p. 19. Otra definición afirma que el gobierno lo conforman aquellas instituciones responsables que instrumentan decisiones colectivas. Véase Hague, Rod y Martín Harrop, *Comparative government and politics. An introduction*, New York, Palgrave Publishers Ltd, 2001, p. 5.

³ Heywood, Andrew, *op.cit.*, p. 39.

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

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

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

operan a través de estrechas relaciones entre el Estado y los principales agentes económicos, sobre todo las grandes firmas, que se dirigen a desarrollar estrategias de desarrollo para la prosperidad en un contexto de competencia transnacional. Los llamados *Estados socialdemócratas*, el ideal de los modernos liberales y socialistas democráticos, a veces nombrada Tercera Vía, nombre dado por Anthony Giddens⁴ al papel que deben seguir los gobiernos de izquierda a nivel mundial -el cual ha sido el modelo adoptado por el primer ministro inglés Tony Blair-, tienen como mandato intervenir ampliamente en la economía y la vida social a fin de promover el crecimiento y mantener el pleno empleo, reducir la pobreza y conducir una más equitativa distribución de la riqueza. Los Estados colectivizados, representados por la ortodoxia de los países comunistas, abolieron la empresa privada y establecieron economías centralmente planificadas administradas por una red de ministerios

⁴ Más allá de presentar a la Tercera Vía como un modelo político y económico distinto del liberalismo de mercado estadounidense, por un lado, y de comunismo soviético por el otro, la propuesta central se refiere al nuevo papel que deben jugar las instituciones públicas frente al cambio tecnológico, los mercados globales y la economía del conocimiento. En este sentido, el papel del Estado y el gobierno ha de ser distinto, toda vez que se tiene que "crear un marco diferente, que evite tanto el Gobierno vertical, burocrático, auspiciado por la vieja izquierda como la aspiración de la derecha a dismantelar el Estado en su conjunto". La Tercera Vía considera fundamental enfrentar la complejidad del mundo actual bajo las siguientes fórmulas:

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

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

económicos y comités de planeación. Los Estados totalitarios como los construidos por Hitler en Alemania y Stalin en la URSS, penetran en cada aspecto de la existencia humana a través de una combinación de políticas del terror y un sistema persuasivo de manipulación y control ideológicos.

Una distinción debería estar trazada entre el Estado y el gobierno, dos términos que son usados frecuentemente de manera intercambiable. En este sentido, el gobierno es un subconjunto del Estado, es decir, el Estado es una entidad más extensa que el gobierno. El Estado, como institución política, es una asociación inclusiva que abarca todas las instituciones del dominio público y reúne a todos los miembros de la comunidad (en su carácter de ciudadanos). Lo anterior significa que el gobierno es principalmente una parte del Estado. En este sentido, gobierno es el medio a través del cual la autoridad del Estado entra en operación: en otras palabras es el cerebro y brazo ejecutor de las políticas del Estado.⁵

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

⁵ Heywood, Andrew, *op.cit.*, p. 40.

Más aún, el Estado ejerce autoridad impersonal, en el sentido de que el personal de los órganos del Estado es reclutado y entrenado en un modelo burocrático, el cual debe responder a las demandas de la sociedad con eficacia, prontitud y sin distinguir la filiación partidista de los ciudadanos. Esto significa que en teoría, el Estado representa el interés público para el bien común.⁶

La complejidad de los asuntos públicos revela por sí solo que la vida del Estado esta determinada por la interdependencia que hay entre la política, las políticas, el gobierno, lo político y la sociedad. (Ver cuadro 1) Asimismo, como se había mencionado anteriormente, el carácter público de las instituciones que conforman al Estado, debe revalorar el carácter político de lo público, que sin más preámbulo significa reconstruir el carácter ético de la política frente a la sociedad. En segundo lugar, debe tomarse en cuenta el papel que tienen los públicos en lo político, dado la creciente interdependencia que existe entre las percepciones sociales respecto al desempeño de las instituciones estatales. En tercer lugar, lo público de la política que implica distinguir la línea divisoria entre la vida pública y la vida privada, ya que constantemente, los políticos intentan mantener la discusión de los asuntos públicos bajo el ámbito de la esfera privada cuando en la realidad debe hacer del dominio de los ciudadanos los temas de la agenda política.⁷

⁶ *Ibidem.*

⁷ Nora Rabotnikok, "El espacio público: variaciones en torno a un concepto", en Velasco, Ambrosio y Corina Iturbe (compiladores) *La tenacidad de la política*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995, pp. 49-67.

Cuadro 1 La complejidad de los asuntos públicos en la vida del Estado

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

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

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

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

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

El Estado ha sido siempre pieza central para el análisis político, tan es así que el estudio de las políticas está frecuentemente referida al papel que desempeña. Esto es evidente en dos debates claves. El primero y el más fundamental de los enfoques es la teoría del contrato social el cual es la base de la justificación del Estado. En la visión de los pensadores como Thomas Hobbes y John Locke la ausencia de Estado denominada como "el estado de naturaleza", estaría caracterizada por una interminable guerra civil entre todos, y para detenerla, el pueblo debería estar

preparado para arribar a un acuerdo –un contrato social- a través del cual los individuos sacrificarían una porción de su libertad a fin de crear un cuerpo soberano sin el cual la existencia estable y ordenada sería imposible. Así las cosas, los individuos obedecen al Estado porque es la única salvaguarda que ellos tienen contra el caos y el desorden.⁸

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

Los marxistas afirman que el Estado es un instrumento de explotación de clase, al servicio del Estado burgués y que su principal papel es mantener las relaciones de desigualdad entre las clases sociales. Por su parte, los socialdemócratas frecuentemente admiran al Estado como una encarnación del bien común, resaltan su capacidad para rectificar las injusticias del sistema de clase. Asimismo, los conservadores han generalmente enlazado el Estado con la necesidad de mantener la autoridad y disciplina para proteger a la sociedad de los incipientes desórdenes, de ahí su tradicional preferencia hacia Estados fuertes y bien pertrechados en lo jurídico, en su intervención en la vida económica y

⁸ Heywood, Andrew, *op.cit.*, p.41. Otro intelectual destaca que "el contenido del pacto civil no puede consistir sino en la limitación que de sus derechos hacen los individuos para organizarse en comunidad política, cediendo ciertas facultades a una autoridad, para que ésta tutele y salvaguarde lo más esencial de los derechos humanos y por ende especialísimamente los de libertad (...)". Véase Recasens Fiches, Luis, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, México, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 15, 2003, p.25.

social. Pero más claro aún, es que una de las funciones esenciales del Estado consiste precisamente en su contribución, siempre sustancial y a menudo decisiva, con la elaboración, sistematización e imposición coactiva y persuasiva de una concepción del mundo y de la sociedad, es decir, viene concatenada su actuación al entrecruzamiento de un sistema de valores y de representaciones colectivas, de una ideología, que expresen y justifiquen las relaciones y estructuras parciales y el sistema general vigente para un país y una etapa particular.⁹

Finalmente, a finales del siglo XX, hemos presenciado un debilitamiento del Estado, de sus capacidades y un desentendimiento de sus obligaciones constitucionales, lo cual le ha impedido enfrentar la complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos que aquejan a las sociedades. Un elemento que se suma a la incertidumbre prevaleciente ha sido el proceso de desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social y la ausencia de marcos interpretativos que guíen y orienten la elaboración de políticas por parte del Estado.¹⁰ En este sentido, si las instituciones del Estado encargadas de fomentar y crear condiciones favorables de vida no cumplen sus funciones, ya sea por la debilidad fiscal o por factores de índole estructural aparejadas al desmembramiento de los aparatos productivos tradicionales, podemos estar presenciando solo actuaciones aisladas de gobierno, pero no necesariamente de la existencia del Estado como unidad y fuerza cohesionadora de la sociedad. Quizá sea esto uno de los factores que han venido cuestionando el establecimiento de los procesos democratizadores en el mundo, particularmente en América

⁹ Campos, A.T, Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia*, Géminis Editores, México, 2000, p. 2.

¹⁰ Véase Lechner, Norbert, "Cultura política y gobernabilidad democrática", en Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad* (compilador), IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Váldez, México, 2001, pp. 87-96.

Latina, en función de que las sociedades esperan una combinación óptima entre eficacia gubernamental con libertades políticas y civiles. Al no haber resultados tangibles en términos de bienestar compartido, las sociedades tienden a desconfiar de la democracia electoral, los partidos políticos, el gobierno y el Estado.

Aunado a lo anterior, tenemos que las grandes megatendencias mundiales como la globalización¹¹ entendida como un proceso de integración internacional de las economías, caracterizado por las relaciones de interdependencia entre los agentes económicos de los países desarrollados que dominan los flujos del comercio y la inversión mundiales y los sectores económicos más dinámicos de los países en desarrollo, está acentuando y acelerando procesos de fragmentación y polarización regional al interior del Estado mexicano.

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

A la par de la globalización y los procesos de desmantelamiento de los grandes aparatos burocráticos, se ciernen sobre el Estado una nueva gama de problemas anteriormente no contemplados en las agendas de gobierno. Por ejemplo el surgimiento de los localismos, con los consiguientes reclamos de mayores facultades y recursos fiscales para

¹¹ La noción de globalización que aquí se presenta fue elaborada con base en algunas reflexiones expuestas por Prakash, Assem y Jeffrey A. Hart, (editores) *Responding to globalization*, New York, Routledge, 2000, pp. 1-27.

enfrentar las demandas sociales, el desencadenamiento de procesos de fragmentación y erosión de los tejidos sociales y el auge de los nacionalismos, son elementos que de nueva cuenta hacen necesario repensar la necesidad de que el Estado fortalezca, a través de la administración pública, sus capacidades e instituciones públicas a fin de no ser solo un espectador de los cambios y desafíos que se abaten sobre las sociedades contemporáneas.

Al referirnos a la forma en cómo los Estados formalizan la organización del poder político o a los amplios acuerdos institucionales de gobierno, el sistema federalista es el que más ha suscitado un amplio debate en el mundo occidental, especialmente en América Latina, en donde México ha sufrido su influencia desde que alcanzó su independencia. En este sentido correspondería describir cuál ha sido ese proceso de construcción del Estado mexicano a la luz del estudio de la hacienda pública, tomando como referencia el funcionamiento de las instituciones.

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

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

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

- Los Estados que conforman la Unión Europea han demostrado que con un sólido sistema financiero en donde exista estabilidad macroeconómica, es posible contar con déficit fiscales no superiores al 3 del PIB por país.
- La experiencia de algunos países asiáticos como los de reciente industrialización, algunos europeos o el propio Estados Unidos señalan que para alcanzar a cubrir las necesidades fundamentales para toda la población es necesario contar tanto con niveles de ingreso y gasto públicos equivalentes o superiores al 30% del PIB.
- La coordinación macroeconómica entre los ministerios de hacienda y la banca central son piezas clave para posibilitar un crecimiento económico saludable. En este sentido, tanto el papel de la política fiscal como elemento impulsor del crecimiento de la demanda como el de la política monetaria; y más aún, la manipulación de la tasa de interés como factor fundamental que puede detonar el crecimiento económico y por ende del empleo, debe revalorarse a la luz de los embates del modelo de economía de mercado que cuestiona severamente el papel y la capacidad de las instituciones económicas.

En este sentido, conviene recordar que las instituciones monetarias y las autoridades financieras de los países industrializados como Estados Unidos y Europa Occidental siguen instrumentando medidas de tipo keynesiano para estimular el crecimiento y el empleo.¹² Esto es un primer paso para comprender porque los gobiernos locales pueden construir capacidades hacendarias, situación que también depende del grado de avance institucional observado a lo largo del tiempo.

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

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

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

No ha sido casualidad señalar que independientemente del periodo histórico, los aspectos financiero permiten analizar diversas actividades propias del ejercicio del poder estatal. Como señalan Luis Jáuregui y José Antonio Serrano,¹³ mediante el examen de estas variables, podemos aproximarnos al comportamiento de la economía, a la capacidad política del Estado para gravar a sus gobernados, a la forma de distribución de las cargas fiscales, a la utilización de los recursos recaudados, a las estrategias para hacer frente a los faltantes y a las instituciones encargadas de emprender tareas como la seguridad interna, la defensa exterior, sufragar los costos de la administración pública, sociales y de inversión, entre muchas otras acciones. Por lo tanto, el estudio de las finanzas gubernamentales es un buen punto de partida para conocer el desempeño del Estado y su impacto en la sociedad, así como el grado de maduración de las instituciones.¹⁴

En este sentido, partiendo de la premisa de que el Estado incide en diversas magnitudes en los procesos económicos, sociales y políticos, surge precisamente la necesidad de contar con un relato de la historia de

¹³ Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, 1998, p.7.

¹⁴ *Una de las definiciones más completas para entender a las instituciones, se refiere a que son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En otras palabras, En otras palabras, las instituciones son las reglas del juego, las cuales están determinadas por las normas escritas formales y por los códigos de conducta generalmente no escritos, los cuales complementan a las reglas formales. Estas en un sentido u otro, determinan el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo. Así pues, que las instituciones reducen la incertidumbre debido a que proporcionan una estructura a la vida humana. En este sentido, la forma en como se moldean las instituciones esta en función tanto de las limitaciones formales como las limitaciones informales, es decir, que tanto las normas escritas –léase las constituciones políticas– como las no escritas, así como los códigos de conducta, proporcionan el marco bajo el cual ocurre la interacción humano. Para los institucionalistas, el núcleo central del desempeño económico se debe fundamentalmente al peso que ejerce el marco institucional en los costos de transacción, de información y transformación. North, Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, México, FCE, 1993, pp. 7-65.*

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

Por esta razón, el análisis del sistema federal desde el punto de vista institucional explica, cuestiones como la ponderación relativa de las regiones de un país, el origen de las rebeliones y los motines y las negociaciones entre las elites sobre su respectiva carga tributaria y asignación del gasto.¹⁵

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

¹⁵ Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, *op.cit.*, p. 7.

evolución institucional de la hacienda pública en México, considerando la serie de contradicciones y obstáculos que han estado de detrás de la conformación de una institución pilar para la construcción del Estado moderno.

El relato institucionalista nos advierte que México adoptó una vía de cambio institucional ineficiente que imposibilitó que la hacienda pública a la postre se convirtiera en el pilar de un desarrollo económico y político independiente, lo cual puso en riesgo la existencia de la propia nación mexicana durante la primera mitad del siglo XIX. Por ejemplo, Douglass North¹⁶ advierte cómo las diversas vías de cambio institucional determinan las capacidades institucionales, las cuales han sido determinantes en el ritmo del desempeño económico. Para entender por qué el desarrollo de la hacienda despuntó en otras latitudes y porque en otras partes se estancó, North pone como ejemplos la forma en cómo se cimentaron las bases del desarrollo económico en Estados Unidos y en América Latina, siendo esto testimonio del impacto que tiene cada vía de cambio institucional. A este respecto, North confirma que los países que alcanzaron su independencia de Inglaterra y España en los siglos XVIII y XIX tuvieron un desempeño asimétrico debido a la particular imposición de pautas institucionales tomadas de la metrópoli y las posiciones ideológicas divergentes que dieron forma a las percepciones de los actores. Uno de los determinantes que moldearon el ritmo de cambio institucional en la América angloparlante se refiere a que las colonias inglesas se formaron en el mismo siglo –el XVII– en que se produjo la lucha entre el Parlamento y la Corona de Inglaterra. Por ello,

¹⁶ North, Douglass, *op.cit.*, pp. 133-135.

la diversidad religiosa y política de la metrópoli se reflejó paralelamente en las colonias tanto en ideas como en modelos articulados en el siglo XVIII. La evolución general que propiciaría un cambio institucional se daría a partir de la formación de asambleas y la libertad que tenían los colonos para crear su propia economía.

En Estados Unidos, según North, los cambios institucionales discontinuos producto de la revolución de independencia y el cuerpo constitucional que le acompañaría, representaron una secuencia de expresiones institucionales congruentes que derivarían finalmente en un proceso de alto desempeño económico a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Por su parte, en Hispanoamérica, el ritmo de cambio institucional después de la independencia respecto a España, se vio afectado por la presencia de una tradición administrativa burocrática que derivaría constantemente en problemas de autoridad.¹⁷

Como lo ha documentado Omar Guerrero en un interesante trabajo que sistematiza la historia de una de las secretarías sumamente importantes para defensa de los intereses nacionales, como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores, el modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata para la organización de la administración pública mexicana y en particular de la hacienda pública moderna provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz de 1812, cuyo elenco de dependencias estaba integrado por las Secretarías del Despacho de Estado, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina, además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes y de la Secretaría del Despacho de la Gobernación

¹⁷ *Ibid.*, p. 134.

del Reino de Ultramar. Estas Secretarías habían sido modeladas bajo la etapa de las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII, con base en la clasificación de los negocios públicos, en cuatro ramos: Policía, Justicia, Hacienda y de Guerra. La influencia de esta reforma como lo señala Omar Guerrero, provino de una evolución de más de 90 años, en donde en España quedaron constituidas cinco Secretarías del Despacho: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda, luego de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las cinco.¹⁸

Si bien las guerras de independencia resultaron ser una lucha por el control de la burocracia, de la política y de la economía entre el poder local e imperial, sin embargo, la lucha fue teñida por tonos ideológicos surgidos en las revoluciones estadounidense y francesa. Como consecuencia, la independencia trajo consigo constituciones inspiradas en la de Estados Unidos, pero los resultados fueron radicalmente opuestos. En el caso de los Estados Unidos, la Constitución encarnó la herencia de las normas políticas y económicas de Inglaterra, y posteriormente coloniales, complementadas por un modelo ideológico congruente con los problemas de la época. En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas afines. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron recién declarada la independencia.¹⁹

¹⁸ Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992*, México, SRE-IMRED, 1993, p. 2.

¹⁹ North, Douglass, *op.cit.*, p. 135.

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

La historia de la hacienda como parte fundamental de la administración pública fue organizada de manera muy similar al modelo español, de modo que el 8 de noviembre de 1821 la Regencia del Imperio mexicano estableció las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores e Interiores. Este diseño institucional correspondía a los progresos cuyos indicios se remontaban a más de un siglo atrás, cuando la Casa de Borbón asumió la Corona española y efectuó una profunda reforma del Estado, la cual tenía como objetivo central lograr la modernización de la administración pública colonial.²⁰

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

²⁰ Guerrero, Omar, *op.cit.*, pp.3-4.

La Real Hacienda establecida en los primeros siglos que siguieron a la conquista española, a partir del XVIII comenzaría a observarse el inicio de la organización de los ingresos y gastos públicos por parte de las autoridades del Estado virreinal con arreglo a principios racionales, esto es, que comenzaría la etapa de la modernización hacendaria una vez que los Borbones llegaron al poder en España. Como señala Andrés Lira, los pasos más importantes de este camino fueron la creación de las secretarías de despacho por materia y el establecimiento del régimen de intendencias, primero en la metrópoli y después en los dominios americanos. Las razones esgrimidas para la implantación del régimen de intendencias en Nueva España fue el saneamiento de la Hacienda Pública, las cuales se organizaron sobre circunscripciones territoriales, y se contrataron funcionarios a sueldo y al frente de ellos estaba el superintendente general.²¹

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

²¹ Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de Nueva España en la Segunda Mitad del siglo XVIII", en Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, (Coordinadores) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, 1998, pp. 29-31.

una verdadera burocracia y una compleja estructura fiscal que dificultaría en algunos casos el cobro de ciertos tributos.

Los ingresos o bienes del Estado como se les denominaba durante la Colonia, a finales del siglo XVIII se clasificaron en siete categorías: I) Impuestos directos, indirectos y mixtos; II) Penas y confiscaciones; III) Bienes propiedad de la monarquía (o del Estado) por declaración legal; IV) Bienes de los que mueren intestados y sin herederos legítimos; V) Bienes mostrencos; VI) las empresas del Estado y VII) Aquellos bienes que no admiten clasificación precisa dentro de las categorías mencionadas. Por otra parte, el gasto público se componía de los siguientes rubros: I) gastos perpetuos o de mantenimiento, administración y defensa del reino de Nueva España; II) gastos temporales y III) los gastos particulares.²²

Sin duda, fue de gran importancia para solventar las necesidades de la Real Hacienda, -como relata Omar Guerrero- la Dirección General de Aduanas, y otro tanto, fue el soporte económico que se derivó del establecimiento de las grandes empresas públicas como las Direcciones Generales de las Rentas del Tabaco y de la Pólvora, en tanto que la Dirección General de Temporalidades estaba todavía haciendo rendir los bienes confiscados a la Compañía de Jesús, expulsada de la Nueva España en 1767 por José de Gálvez, visitador general del virreinato.²³

El registro de los impuestos que hacía la hacienda novohispana supone un accionar más complejo ya que la forma en cómo se clasificaron y cuantificaron en el registro principal de la época, conocido como la

²² *Ibid*, p. 36.

²³ Guerrero, Omar, *op.cit*, p. 4.

Historia general de Real Hacienda, advertía la necesidad de llevar un control riguroso de los mismos, aunque esto en la práctica a veces no se cumplía, ya sea por las dificultades que había para gravar las operaciones de reventa de ciertos productos que los mercaderes realizaban al comerciar con mercancías exentas del pago de tributo que gozaban los indígenas. Basta observar que existían 27 actividades y sectores que tenían que pagar algún tipo de impuesto directo e indirecto y a las actividades del Estado, alrededor de 20 actividades tenían algún tipo de gravamen.²⁴

No obstante las dificultades que enfrentaría la Real Hacienda en los comienzos de la guerra de independencia, la actividad hacendaria no se vio interrumpida. Algunos datos dan cuenta que en el último periodo colonial comprendido entre 1810-1815, los ingresos estatales fueron superiores a los alcanzados durante casi todo el siglo XIX. En esta etapa, los ingresos medios anuales fueron de 44,300,000 pesos, cifra que estaría por debajo de los niveles de recaudación alcanzados entre 1840-1842.²⁵

Las debilidades del sistema federalista del siglo XIX tienen que ver fundamentalmente con el tipo de Estado que se instauró después de la guerra de independencia, ya que en términos formales, la nueva república no logró independizarse de las instituciones coloniales como la Iglesia y el Ejército, además de que el nuevo Estado nació asfixiado

²⁴ Lira, Andrés, *op.cit.*, pp.56-64.

²⁵ Carmagnani, Marcelo, "Finanzas y Estado en México 1820-1880" en Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, (Coordinadores) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, 1998, pp. 136-139.



financieramente, lo cual lo orilló a ser dependiente de los préstamos del exterior. Uno de los factores que minó el desempeño fiscal de nuestro país desde el siglo XIX fue que se dejaron intactas algunas instituciones con contenido novohispano las cuales se llenaron con el modelo federalista adoptado del vecino país del Norte. El caso del funcionamiento de las haciendas municipales a lo largo de ese siglo fue un reflejo del pensamiento y actuar político de la época, ya que fueron utilizadas como un instrumento de exacción y expropiación de la riqueza por parte de los grupos y clases dominantes.

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

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

- El sistema de organización federal que emergió con la Constitución de 1824, desde el punto de vista fiscal, fue poco innovador, ya que no provocó una federalización del sistema fiscal, sino un fortalecimiento de las autonomías de los estados.
- La distribución de facultades producto de la ley fiscal del 14 de agosto de 1824 al dejar al gobierno federal la recaudación de los derechos aduaneros, los impuestos al tabaco, de la pólvora de detonación, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los territorios de Tlaxcala y Baja California; y al transferir todos los demás impuestos a los Estados, generó un sistema fiscal sumamente desventajoso para el gobierno central, ya que los Estados debían transferir a las arcas de la tesorería federal un importe mensual denominado contingente, calculado sobre la base de la presunta riqueza del Estado.
- El sistema fiscal de la nueva república permitió a los estados autonomizarse del poder federal, de tal suerte que se apropiaron de todos los impuestos exigibles en su territorio. Lo anterior dio la pauta para que no estableciera un verdadero régimen sino más bien de un régimen estatal de tipo confederal.²⁶

La decisión de crear un instrumento fiscal que permitiera a los estados transferir una parte de sus ingresos para el sostenimiento del gobierno nacional, dio como resultado que el Congreso creara en 1824 el denominado contingente, el cual en principio aportaría el 30% del total de los recursos fiscales nacionales; sin embargo, durante los periodos 1824-1836 y 1846-1861, cuando estuvo vigente no rebasó 14.78% de los ingresos y 16.01% de los egresos del gobierno federal.²⁷

El sistema fiscal que se implantó durante los años donde estaba a prueba la existencia la forma de gobierno federal, se caracterizó por haber establecido el contingente en un contexto de fragilidad y

²⁶ *Ibid.*, p. 139.

²⁷ Castañeda Zavala, Jorge, "El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861", en Marichal, Carlos y Daniela Marino, (compiladores) *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750 a 1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 136.

vulnerabilidad política, ya que el cumplimiento de los pagos que debían realizar los estados al gobierno central dependía de la situación propia de la hacienda pública local y de la incipiente vida política estatal. En este caso, aún no pesaba en las decisiones de los estados el interés genuino de establecer una república unida en valores y principios de solidaridad y responsabilidad política. Una de las explicaciones que están detrás del fracaso de la Primera República Federal (1824-1836) señala la incapacidad de las autoridades nacionales para hacer valer el cobro de este impuesto. Muestra de ello fue que las cuotas del contingente no alcanzaron a representar 30% del presupuesto, porcentaje que la Comisión de Hacienda de 1824 había calculado necesario para equilibrar los ingresos y gastos.²⁸ La falta de coherencia y consistencia de las nacientes instituciones económicas es otra de las causas del pobre desempeño de la hacienda pública de la naciente República.

Durante la Segunda República Federal (1831-1836) el pago del contingente que debían efectuar los estados descendió considerablemente, pese a la disminución del monto de las cuotas. En el peor año, 1833-1834, la magnitud del contingente entregado al erario nacional alcanzó los 331,895 pesos contra el 1,000,000 de pesos que había captado en años anteriores. Precisamente, entre 1833-1834 ocurrió la primera intervención de las tesorerías por el gobierno federal que intentó hacer cumplir el artículo 3 de la ley de 21 de septiembre de 1824, lo cual provocó agudos conflictos y facilitó la transición al régimen centralista (1836-1845) algunos meses después.²⁹ La precariedad en la que se encontraban las finanzas públicas no permitió de ninguna manera que el naciente Estado mexicano contara con los recursos suficientes para fortalecer la

²⁸ *Ibid*, p. 144.

²⁹ *Ibid*, p. 148.

defensa territorial del país, ya que dependía de los lazos y valores en común, elementos necesarios para la cohesión nacional.

Entre 1846-1852, la aplicación del contingente fue más desastrosa debido a que la magnitud del adeudo era superior a lo que pagaron los estados, con una evasión cercana a 60% a pesar de la poca magnitud del monto de las cuotas. En este periodo, las finanzas de la República estuvieron de nueva cuenta en aprietos debido a que diversas entidades rebasaron 50% de sus adeudos respecto a sus obligaciones: Jalisco, 50%; San Luis Potosí, 56%; Puebla, 72%; Tabasco, 77%; Veracruz, 89%; Occidente, 90%; México y Yucatán, 100%.³⁰

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

³⁰ Ibid, pp. 152-156.

interiores aplicadas a la plata y al oro, las contribuciones directas, los novenos, vacantes, anualidades, mesadas, medias anatas, pulques, gallos, entre otros.³¹

La distribución de competencias fiscales que se dio en ese entonces entre el gobierno federal y los estados condujo a definir implícitamente a la federación como un Estado central tendencialmente sin territorio, pues ni siquiera logró administrar los recursos que existían dentro de su contexto espacial.³²

Entre 1820-1840, la nueva república al hacer de los préstamos y los derechos aduaneros sus principales fuentes de ingresos no solo significó la creación de un Estado sin territorio, sino también de un Estado sin una verdadera soberanía financiera, el cual fue incapaz de concentrar los recursos en una sola unidad administrativa.³³ Precisamente un Estado que funcionaba sin recursos no tenía la posibilidad de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses particulares de los diversos grupos existentes. El legado colonial y la patrimonialidad terminaron una vez más por condicionar marcadamente el desarrollo del Estado mexicano.³⁴

Otra de las lecciones poco reflexionadas en la historia de la hacienda en México, fue precisamente el problema que representó la deuda interna pues fue un factor que obstaculizó el buen desempeño de las haciendas local y federal y por ende de toda la administración pública. En cierto

³¹ Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 69.

³² Carmagnani, Marcelo, *op.cit.*, p. 140.

³³ *Ibid.*, p. 141.

³⁴ *Ibid.*, p. 146.

sentido, la magnitud del descalabro de las finanzas públicas estuvo vinculada con el tamaño creciente de la deuda interna, pues para ese entonces el monto de esta era superior a la externa, como ocurre hoy en día. Si bien los datos del monto de la deuda doméstica varían según la fuente y el tratamiento de cada investigador que hace del tema, las cifras recabadas son reveladoras. Por ejemplo, la deuda interior estimada en pesos en 1837 ascendió a 82 millones de pesos y para 1846 era de 87,500,000 pesos. Otros cálculos la sitúan en 76 millones de pesos en 1838 y en 100 millones para 1848.³⁵

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

“En el México de Porfirio Díaz, las leyes impositivas eran discriminatorias en favor de los extranjeros; en una década, más o menos, antes de la Revolución, las inversiones inglesas se duplicaron, las francesas se cuadruplicaron y las americanas se quintuplicaron. Los americanos

³⁵ A manera de resaltar el peso que representaba la deuda interna, la Guerra contra Estados Unidos impidió la amortización de la deuda interior que fue nuevamente calculada en 1850 en 61,200,000 millones de pesos, de los cuales 41,400,000 eran de capital y 19,800,000 intereses atrasados. *Ibid*, pp. 147-148.

tenían presuntamente invertidos más capitales en México que los propios mexicanos: eran dueños del 75 por ciento de las minas y del 50 por ciento de los yacimientos petrolíferos y de las plantaciones de azúcar, café y algodón. El sistema legal estaba destinado a favorecer a los extranjeros y un dicho popular afirmaba que “solo los generales, los toreros y los extranjeros” podían contar con la seguridad de sentencias favorables en los tribunales”³⁶

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

³⁶ Huntington, Samuel. P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1972, p. 270.

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

La palabra federalismo proviene del latín, *foedus*, que significa pacto o convenio y usualmente se refiere a las estructuras legales y políticas que distribuyen territorialmente el poder dentro de un Estado.³⁷ De todas maneras, de acuerdo con su significado original, ha sido tomado para implicar reciprocidad o mutualidad. Como una forma de organización política, sin embargo, el federalismo requiere la existencia de una Constitución, en la cual se plasma la forma de organización política y por lo menos tres distintos niveles de gobierno. En un sistema federalista ningún orden de gobierno está legal o políticamente subordinado al otro, por la sencilla razón de que los titulares de los ejecutivos federales, estatales y municipales fueron electos por los mismos ciudadanos. En este sentido, tanto el titular del poder ejecutivo federal como el alcalde tienen la misma legitimidad política, por lo que el sometimiento de un orden de gobierno respecto a otro es un contrasentido político que atenta contra la esencia de esta forma de organización política del Estado.

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

³⁷ Heywood, Andrew, *op.cit.*, p. 240.

Hay diferencias entre los diferentes tipos de federalismo; existen Estados federales que operan bajo una separación de poderes entre las ramas legislativas y ejecutivas de gobierno (sistemas presidencialistas) y sistemas parlamentarios en donde el poder ejecutivo y legislativo están fusionados. En el primer caso para asegurar que el poder del gobierno éste dividido territorial y funcionalmente, significa que hay múltiples puntos de coincidencia entre los dos niveles de gobierno. Los sistemas parlamentarios, sin embargo, producen lo que es llamado federalismo ejecutivo (Canadá y Australia) en el cual el balance federal está principalmente determinado por la relación entre los ejecutivos de cada nivel de gobierno. En estados como Alemania y Austria, llamados federalismo administrativo operan a través de un gobierno central el cual es el tomador de decisiones clave y el gobierno provincial está encargado de la responsabilidad de los detalles de la instrumentación de las políticas.

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

- El gobierno central (el nivel federal) y el gobierno regional (el gobierno estatal) poseen una gama de poderes con el cual el otro no puede invadir; esto incluye al menos una medida de autoridad ejecutiva y legislativa y la capacidad para aumentar los ingresos y así disfrutar un grado de independencia fiscal;
- Las responsabilidades y los poderes de cada nivel de gobierno están definidos en una constitución escrita, significando que la relación entre el centro y la periferia es conducida dentro de un esquema formal legal que ningún nivel de gobierno puede alterar unilateralmente;
- Las disposiciones formales de la constitución son interpretadas por una corte suprema, la cual imparte justicia en el caso de disputas entre los niveles estatales y federales de gobierno;

- El enlace de instituciones fomenta la cooperación y el entendimiento entre los gobiernos estatales y federales de gobierno, dando a las regiones y provincias voz en el proceso de elaboración de políticas que hace el gobierno federal (esto es usualmente alcanzado a través de la segunda cámara de la legislatura bicameral nacional).³⁸

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

Uno de los elementos que motiva la formación de las federaciones es la existencia de una amenaza externa o un deseo de jugar un papel efectivo en los asuntos internacionales. Los pequeños Estados, por ejemplo, tienen un poderoso incentivo para acceder a uniones políticas más amplias. El movimiento hacia la construcción de la Europa Federal fue de ese modo, traída por el miedo a la agresión soviética y por una pérdida de influencia de los europeos en el emergente orden bipolar mundial. Un tercer factor es el tamaño geográfico. No es una coincidencia que muchos de los estados territorialmente más grandes en el mundo, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Australia, México e India- hayan optado

³⁸ Heywood, Andrew, *op.cit.* p. 241.

por introducir sistemas federales. El factor final que estimula la adopción del federalismo es la heterogeneidad cultural y étnica. El federalismo frecuentemente ha sido visto como una respuesta institucional a las divisiones y diversidad sociales.

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

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

resto de América Latina ha habido una inercia hacia la construcción de más leyes, que regulan más áreas y en forma más amplia y estricta, las cuales se aplican de una manera más laxa y flexible.³⁹

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

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

Michel Crozier⁴⁰ apunta que en el caso de Francia, a finales de los años sesenta y principios de los setentas, "las empresas no se sentían incitadas a innovar en lo técnico ni a replantear sus métodos administrativos". De igual forma Angus Madison resume el cambio epocal que vivió el mundo desarrollado entre 1973 y 1994 cuando la economía mundial experimentó una fase de lento crecimiento económico. Esto sin duda,

³⁹ Méndez, José Luis, "Estudio Introductorio" en Wright, Deil S, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997, pp. 11-12.

⁴⁰ Crozier, Michel, *Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992, p.22.

a la postre derivó en un replanteamiento del papel que había tenido el Estado hasta principios de los setenta. Dice Madison: "A principios de los años setenta, la economía mundial se encontraba en un punto de sobrecalentamiento. Los gobiernos debieron enfrentar fuertes presiones inflacionarias, con el colapso del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods y la crisis petrolera de la OPEP. En 1974 y 1975 hubo una fuerte reducción en el ritmo de crecimiento económico en todo el mundo y nunca se ha podido recuperar el impulso de la edad de oro, excepto en Asia. En cierta medida, la desaceleración obedece a un retraso del progreso técnico, pero en 1973-94 ha sido un periodo de desempeño irregular en el que la mayor parte de la economía mundial ha operado por debajo de su potencial."⁴¹

De igual modo el historiador Paul Johnson hace un interesante recorrido sobre las causas que empujaron al Reino Unido a ser el primer Estado contemporáneo en introducir las reformas económicas tendientes a reducir la participación del gobierno en la economía. Johnson señala que el importante éxito que habían logrado las economías de libre empresa en el Pacífico Asiático como Corea del Sur comenzó a reavivar la confianza en el sistema de mercado tanto en Estados Unidos como en Europa. Así pues, los artículos de elevada calidad y bajo precio producidos por Japón y posteriormente en Taiwán y Corea manifestó una creciente demanda de cambios al sistema económico. La justificación para llevar a cabo una reforma del Estado en el Reino Unido provenía de una insatisfacción popular reflejada en un amplio número de huelgas y por la caída de los niveles de productividad en la industria del carbón y el acero así como

⁴¹ Maddison, Angus, *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*, París, OCDE, 1996, p.121.

en el resto del sector energético. Asimismo, el tamaño del gobierno en la economía donde absorbía entre el 40 y el 60% del PNB que se reflejaba en los bajos índices de crecimiento en Europa Occidental y Estados Unidos y la estancación que afectó a esos países en los setenta, desembocó en el caso de Inglaterra en un proceso de privatizaciones de industrias nacionalizadas y el traspaso de los servicios públicos como el agua y electricidad al sector privado. Según lo anterior, la privatización transformó a las empresas públicas deficitarias en entidades rentables,⁴² sin embargo, la evidencia empírica demostró lo contrario.

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

⁴² La primera etapa de privatizaciones en Inglaterra comenzó con la venta de Cable & Wireless, British Steel, British Airways, British Telecommunications y British Gas. Johnson, Paul, *Tiempos Modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días*, Javier Vergara Editor, Barcelona, 2000, pp. 905-911.

noventa. La experiencia británica indica que no hay razón para pedir a los consumidores que paguen los aumentos de electricidad si los programas de inversión no se ponen en operación en el mediano plazo.⁴³

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

Por ello si tomamos en cuenta el proceso de privatización inglés, sobre todo en lo que respecta a la política de reestructuración del sector eléctrico, ha sido más complicada de lo que aparentemente representa. La experiencia internacional nos indica que la privatización y apertura del suministro de electricidad se caracteriza por una combinación de la propiedad pública y privada, de modo que al tratar la liberalización y privatización como una cuestión de todo o nada se crea una restricción arbitraria e innecesaria sobre la decisión de políticas.⁴⁴ Por su parte, el proceso de Reforma del Estado en Estados Unidos lejos de distanciarse

⁴³ Vickers, John y George Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE, 1991, p.348.

⁴⁴ *Ibid*, p. 360.

de los postulados de la economía keynesiana, la cual se decía sería sustituida por los paradigmas monetaristas y liberales, resultó tan paradójica, ya que se tergiversó la aplicación de la teoría sobre todo por las consecuencias que esto ocasionó para la economía estadounidense y mundial. El incremento del gasto público como factor importante en el crecimiento de la demanda agregada tuvo como consecuencia la no reactivación del sector industrial-civil manufacturero sino la del sector tecnológico-bélico. Al respecto Galbraith señala que: “La década de los ochentas fue un periodo en el que la economía norteamericana fue sostenida keynesianamente con el aumento del déficit público utilizado en el financiamiento de la industria militar. Esto es un ejemplo manifiesto del déficit keynesiano para sostener una economía. La noción de que Keynes fue abandonado en los ochentas es un peculiar error de apreciación de la gente que confundió la retórica de la libre empresa con la realidad del gasto deficitario masivo.”⁴⁵

La realidad confirmó que la crisis del Estado benefactor, en todos los países de occidente, desarrollados como subdesarrollados, encontró su salida –todavía discutida– en los años ochenta con el surgimiento del Estado conservador liberal y de la economía de mercado, ambas posturas justificadas en las modernas teorías de la economía de la oferta, así como las expectativas reaganianas y thatcherianas del Estado mínimo.⁴⁶ Las diferencias de ambos modelos son más de fondo que de forma respecto a la profundidad de la reforma económica, pues “aunque

⁴⁵ Galbraith, John K., “El regreso de Keynes”, entrevista publicada en *Nexos*, número 185, mayo de 1993, p.7, con autorización de la revista *New Perspectives Quarterly*.

⁴⁶ Campos, A.T, Ricardo, *op.cit*, p. 13.

Reagan concidía con Thatcher en su retórica contra la burocracia, nunca compartió objetivos de privatización que ella y otros tenían y, por ende, privatizó muy poco.⁴⁷

La introducción de políticas económicas conservadoras en Inglaterra a lo largo de los años ochenta y noventa, generó un deterioro del tejido y la convivencia social, que planteó más tarde la necesidad de reformar el Estado inglés a través del enfoque de la Tercera Vía de Tony Blair que hacía énfasis en recuperar el sentido de lo comunitario y dotar de un papel renovado a las instituciones públicas. Por su parte, en los Estados Unidos con la llegada de Bill Clinton a la presidencia se propuso la “reinención del gobierno”, cuyos objetivos principales eran lograr la eficiencia del gobierno, reforma administrativa y desarrollo de la capacidad estatal, introducción de tecnologías de la información en el aparato gubernamental, reducir el tamaño de las burocracias y, a la vez hacer al gobierno más eficiente, más moderno, más sensible a la ciudadanía y menos corrupto.⁴⁸

El sentido del proceso de reforma del Estado en América Latina instrumentado a partir de la crisis de pagos en la que estuvieron involucrados la mayoría de países de la región, estuvo permeado por una serie de planteamientos ideológicos y de experimentos económicos que no se habían llevado en ninguna otra parte del mundo con costos sumamente elevados en lo que respecta a la disminución del gasto social y la inversión productivas. Todo ello contribuyó a vaciar el papel del Estado en la economía sin que pudiera al mismo tiempo la sociedad

⁴⁷ Kamarck, Elaine, “Innovación global del gobierno”, en *Política Digital*, noviembre de 2003, núm. 13, edición extraordinaria, p. III.

⁴⁸ *Ibidem*.

llenar los huecos y espacios que la retirada del gobierno iba dejando en muchos espacios de la vida pública. Las privatizaciones, la desregulación y la liberalización del sector financiero, comercial y de servicios aún no han logrado generar un óptimo desempeño económico en la región y no se asoma un modelo alternativo que se sustente en un nuevo arreglo institucional sobre todo que venga de parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

La enseñanza que para unos países ha tenido la instrumentación de las reformas económicas neoliberales y neokeynesianas subraya la permanente tensión que existe en las sociedades ubicadas tanto en los Estados fiscalmente más fuertes que cuentan con redes de protección social, los cuales actualmente afrontan la reestructuración a una economía de mercado. En el otro extremo, en los Estados fiscalmente débiles en cuyo seno hay un franco o avanzado deterioro de sus sistemas de seguridad social la fragmentación tiende a ser mayor. Por ello, las recetas fondo-monetaristas aplicadas en México y en el resto de la región latinoamericana como la disminución del gasto público y el consecuente adelgazamiento de las estructuras administrativas sin duda no resuelven los problemas estructurales de un país, como el desempleo y la baja productividad. En este sentido, "las experiencias de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan son también concluyentes: no es así como se disminuirá el número de funciones y de funcionarios. El liberalismo salvaje es imposible en un mundo de una complejidad sin proporción común con la del siglo XIX."⁴⁹

⁴⁹ Crozier, Michel, *op.cit.*, p. 56.

El otro lado de la ecuación de la reforma del Estado que consistiría en sumar a otros actores al proceso de cambio, todavía no termina por cuajar del todo en América Latina. La tarea central que consistiría en ir descentralizando las funciones del Estado tiene que ser acompañada de una serie de capacidades autogestionarias de las organizaciones sociales y gremiales, si habrá de haber una nueva forma de organización política. Ello implica procesos de maduración en horizontes de temporalidad mayores. "Este mundo tiene necesidad de servicios colectivos numerosos, complejos e inteligentes. Estos servicios no tienen que ser por fuerza servicio del Estado nacional, pueden ser garantizados en gran medida por colectividades locales o por organismos especializados autónomos, con una participación más decidida de los ciudadanos, pero es absolutamente necesario que se garanticen."⁵⁰

La reforma del Estado se ha presentado en distintas versiones. Por un lado, los países desarrollados buscaron a través de ella, evitar la inflación y el desempleo estructural. En todo ello, el proceso democrático de los países desarrollados facilitó procesos de negociación y ajuste de las demandas, cada vez más diversificadas de la población, y fue así como fue capaz de generar ámbitos de gestión autónomos. Por otra parte, la reforma del Estado en los países latinoamericanos se dirigió a combatir los procesos hiperinflacionarios y la pobreza estructural. Quizá una de las razones por las cuales la reforma del Estado no tuvo oportunidad de evitar los costos sociales del ajuste se deba a que el autoritarismo predominante en América Latina enfrentó la crisis del Estado y su reforma a través de

⁵⁰ *Ibidem.*

medidas de exclusión y el cierre de los canales de negociación con la imposibilidad de construcción autónoma de lo social.⁵¹

En el debate contemporáneo, existen algunos riesgos de caer tentaciones y posturas estadocéntricas,⁵² empecinadas en ver al Estado como el remedio y solución de todos los males, sin considerar el papel participativo y protagónico que han adquirido diversos grupos de la sociedad, los cuales intervienen e influyen directamente en los asuntos públicos. Al mismo tiempo también nos resulta necesario tener en cuenta es que “nos hace falta un Estado modesto, deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y de retirarse cuando una actividad fructífera puede ser garantizada por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar menos glorioso pero que exige mucho más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia.”⁵³ En México, aún estamos distantes de acercarnos a un tipo de Estado dotado de estas cualidades.

⁵¹ Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La reforma del Estado en México. Una revisión crítica”, en Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Véldez, 2001, p. 246.

⁵² Este concepto cuestiona la postura infalible del Estado en cuanto inicio y final de la vida pública, ya que “no hay monopolios patrimoniales en lo que pertenece a la sociedad, ni que los Estados deban expandirse de manera ilimitada para asegurar su eficacia”. Más bien concibe que en hoy en día, no todo es Estado ni todo es antiestado y reconoce la existencia de distintos actores sociales que luchan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales. Así las cosas, la desestatización de la sociedad tiene que ver con que ésta no sea saturada con más estatismo y menos eficacia institucional. Véase Uvalle Berrones, Ricardo, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, Núm. 20, junio de 2000, p. 1.

⁵³ Crozier, Michel, *op.cit.*, p. 57.

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

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

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

Un especialista ubica la crisis fiscal del Estado en el periodo estabilizador del desarrollo (1955-1970) como resultado de la incapacidad del sector público para incrementar los ingresos fiscales dadas las demandas grandes y crecientes de gastos corrientes y de capital del gobierno, provocadas por el rápido crecimiento demográfico, la urbanización

y el desarrollo.⁵⁴ A este respecto, era evidente que a principios de los años setenta, el desarrollo estabilizador finalmente no logró resolver múltiples problemas básicos afrontados por México, los cuales irían intensificándose en magnitud al correr los subsiguientes decenios.

La solución eficaz a los problemas financieros del gobierno, según Clark Reynolds, "habría requerido grandes cambios en la política tributaria y de gastos públicos y un desequilibrio a largo plazo del sector externo".⁵⁵ El agotamiento del modelo fiscal del Estado modernizador se reflejó básicamente en la aplicación de políticas económicas conservadoras que han favorecido al sector privado, hecho que se advertiría claramente al inicio de los ochenta. Fundamentalmente, la política fiscal consistía en otorgar subsidios a los ingresos del capital, el estímulo al ahorro y la inversión privados y la limitación del consumo mediante impuestos a ingresos y gastos de los asalariados y financiaba el déficit público mediante transferencias de ahorros financieros por parte del sector privado, sin que mediara en el fondo una reforma fiscal importante.⁵⁶

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

⁵⁴ Reynolds, Clark, "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador" en *El Trimestre Económico*, Núm. 250, Vol. LXIII(2), abril-junio de 1996, pp.656-657.

⁵⁵ *Ibid*, p.657.

⁵⁶ *Ibid*, p.662.

fue del 35%; entre 1961-1962 promedió 30%; llegando a representar tan solo el 24% en el periodo 1965-1970.⁵⁷

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

Cuadro 1.2
Ingresos, gastos y déficit del gobierno federal
como porcentaje del producto interno bruto

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

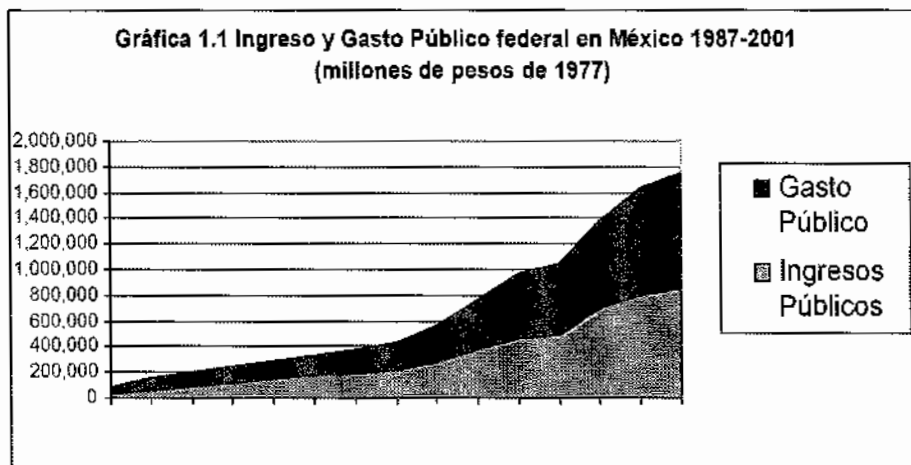
Nota: /1 No incluye los gastos de inversión de las empresas públicas y los organismos semiautónomos que ascendieron en promedio al 2.4% del PIB durante 1965-1970 y al 2.2% durante 1970 y 1971, periodos para los que se dispone de información.

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

⁵⁷ *Ibid*, pp.662-663.

A lo largo de la primera mitad de los años setenta, paulatinamente los ingresos federales fueron aumentando respecto al PIB, pues si bien en 1971 éstos representaban el 8.02% del producto, en 1975 ascendieron a 10.37%, nivel en el que se ha mantenido la recaudación impositiva en los últimos 30 años. De igual manera, los niveles de gasto público que representaron en 1971 el 11.53% vio incrementado su participación para 1975 al llegar a 14.60%. Llama la atención el crecimiento del déficit fiscal, el cual pasó en 1971 del 1.05% del PIB a 4.23% en 1975, el cual desencadenó una de las primeras crisis económicas sexenales en 1976.

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



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

En la gráfica 1.1 se puede apreciar que los ingresos fiscales netos, descontando los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo, son insuficientes para financiar el gasto público y para cumplir sostenidamente con las obligaciones financieras del Estado mexicano. La crisis de pagos de diciembre de 1994 ha sido el corolario del proceso de la debilidad fiscal del Estado mexicano, ya que el monto total de los pasivos del sector público se incrementó aceleradamente. Durante los años noventa, en el rubro denominado Requerimientos Financieros del Sector Público⁵⁸ (RFSP) se fueron concentrando pasivos del sector

⁵⁸ Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestales. Véase SHCP, *Balance Fiscal en México. Definición y Metodología*, México, abril de 2002, p. 22.

público que no eran incorporados a las mediciones oficiales que cuantificaban el déficit fiscal, pero a final de cuentas se habían convertido en obligaciones financieras respaldadas por el gobierno federal. La crisis de pagos de 1995 hizo patente que el problema de la deuda pública externa e interna ya no solamente sería uno de los mayores dolores de cabeza para el funcionamiento de las finanzas públicas de nuestro país, sino que tendría que reconocerse el conjunto de obligaciones derivadas del rescate bancario de 1995, el rescate carretero, los Programas de Inversión Diferidos con Respecto al Gasto⁵⁹ (PIDIREGAS), la deuda de las entidades federativas y el costo de la transición a los sistemas de pensiones privados que habrá de asumir el Estado, incluyendo los pasivos del IMSS e ISSSTE, el cual equivalía a 123.4% del PIB al cierre del año 2000⁶⁰ (Gráfica 1.2).

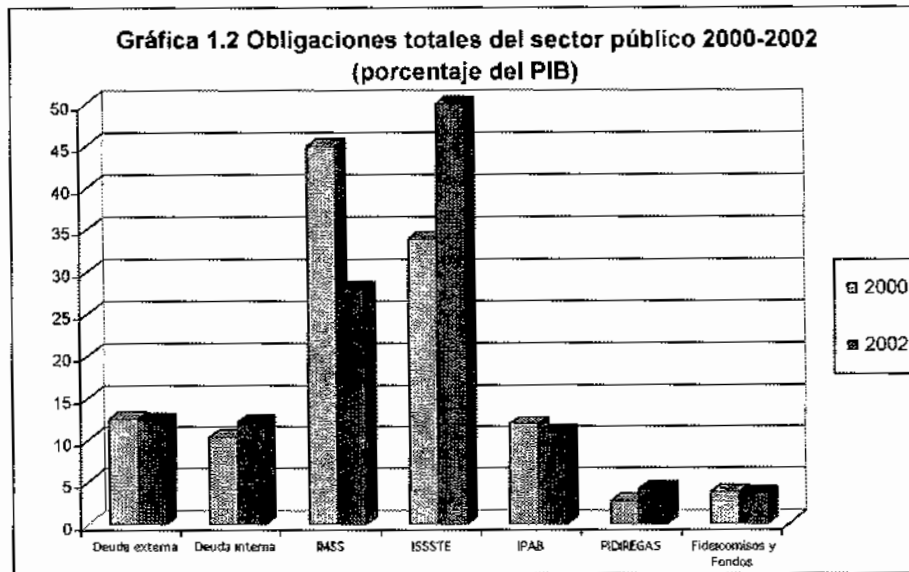
⁵⁹ Los PIDIREGAS como alternativa de inversión “ha permitido que el sector público realice inversiones sin que se deteriore el acervo de capital físico de la Nación, ante la restricción de las fuentes de financiamiento presupuestales.” Al ser catalogados por el gobierno federal como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se ha establecido que son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas. Se ha establecido que estos proyectos corresponden a actividades prioritarias y estratégicas y deben tener una rentabilidad demostrada para que los recursos que generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas. La normatividad señala que durante el periodo de construcción la entidad pública registra las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto por el flujo de ingresos que los mismos proyectos generan. *Ibid*, pp.22-23.

⁶⁰ Al inicio del sexenio de Vicente Fox, el saldo de todos los pasivos del sector público alcanzan casi 700 mil millones de dólares, al tipo de cambio de cierre de 2000, equivalía a 123.5% del PIB. La composición de la deuda pública queda de la siguiente manera: 12.5% del PIB representa la deuda externa, 10.4 la deuda interna y 100.5 todos los pasivos y avales otorgados en el gobierno de Ernesto Zedillo. El saldo total de las obligaciones con garantía fiscal asciende a 986 mil 400 millones de pesos, cifra equivalente al 16.6% del PIB. En este rubro están incluidos los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) por 740,500 millones de pesos; otros 123,400 millones de pesos de fideicomisos y fondos de fomento; 105,400 millones del rescate carretero; 13,200 millones de la banca de desarrollo y 3,800 millones del rubro “otros”. Véase el artículo “El eterno peso encima” en *Expansión*, 22 de agosto-05 de septiembre de 2001, p. 73.

Los recientes ajustes que se han realizado para determinar el monto real de los pasivos de las instituciones de seguridad social arrojan resultados sumamente desalentadores. Las estimaciones actuariales estiman que los pasivos del IMSS en 2002 representan el 28% del PIB y los del ISSSTE alrededor de 50%, sumados el monto del rescate bancario que representa el 10.9% del PIB, los PIDIREGAS –el 4.13%–, los fondos y fideicomisos así como el programa de apoyo a deudores que ascienden a 3.51% y 0.78% del PIB⁶¹, respectivamente, eso sin considerar la deuda de los estados y municipios, la deuda pública representa a dos años de haber tomado posesión Fox representa un porcentaje mayor del PIB respecto al observado en el 2000. En un contexto donde el país requiere recursos para la construcción de infraestructura física, educación, salud, vivienda, ciencia y tecnología, el gobierno destina una parte importante de sus recursos presupuestales para el pago del servicio de toda la deuda pública acumulada. En este sentido, “la estabilidad macroeconómica” bajo la cual se encuentra el país, pende de un hilo. Nada más basta señalar que “los pasivos del Estado que están en moneda nacional ascienden a 87% del PIB, por lo que, de tener una tasa de interés en el mercado de 6% para el próximo año [es decir en 2004], el gobierno deberá destinar 5% del PIB solo para los intereses de esos pasivos.”⁶² Es decir que anualmente el gobierno federal tiene que destinar 120 mil millones de pesos para cubrir los intereses que generan estas obligaciones financieras.

⁶¹ Nada más los pasivos del ISSSTE ascienden a 1.6 billones de pesos mientras que el IMSS enfrenta obligaciones con sus trabajadores por 350 mil millones de pesos y con sus asegurados por más de 1 billón de pesos. Véase “Deuda aplasta al gobierno federal”, *El Universal*, Sección B, 19 de agosto de 2003, primera plana.

⁶² *Idem*.



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

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

Los datos para 2002 fueron tomados de: El Universal, Sección B, 19 de agosto de 2003, primera plana con datos de la SHCP.

La gravedad del asunto de la quiebra de las instituciones de seguridad social como el ISSSTE intentará ser atendida a través de la creación de un sistema de ahorro para el retiro individualizado para los trabajadores del sector público, con un bono de reconocimiento y pensión mínima garantizada. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda la deuda derivada de la reforma al sistema de pensiones del sector ascendería a 1.6 billones de pesos, que representa 28% del PIB.⁶³

Precisamente entre 1988-1994, una de las grandes apuestas del proceso de reforma del Estado en su capítulo económico fue suponer que mediante la privatización de empresas públicas, la desregulación económica, así como una mayor competencia, el Estado podría centrar su atención en la creación de un entorno político sano y dispondría de los recursos suficientes para enfrentar los rezagos sociales, al tiempo que el modelo económico en marcha garantizaría a los grandes consorcios nacionales aprovechar las ventajas de la globalización y la competencia internacional.⁶⁴

⁶³ "Tiene Hacienda programa para salvar al ISSSTE", *El Universal*, 7 de agosto de 2003, Sección B, primera plana.

⁶⁴ La mayor parte de los trabajos que abordaron el impacto de las reformas económicas dentro del proceso de Reforma del Estado ocurrido en el periodo 1988-1994, coinciden en señalar que el estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene del enorme déficit fiscal, conjuntamente con la necesidad de replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado dentro de un contexto de mayor pluralidad política e impulsar la integración de México a la economía mundial. A este respecto, las siguientes referencias bibliográficas dan cuenta de lo ocurrido en ese periodo: Aguilar Villanueva, Luis, "La reforma del Estado mexicano", en Méndez, José Luis, *Lecturas básicas en administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 137-176; Rebolledo Gout, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993; Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993; Córdoba, José, "Diez lecciones de la reforma económica en México", en *Nexos*, febrero de 1991, pp. 31-49; Dornbusch, Rudiger, "México: estabilización, deuda y crecimiento", en *El Trimestre Económico*, núm. 250, abril-junio de 1996, pp. 921-998; Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México, 1994.

Las profundas secuelas económicas y sociales de la crisis que se abatieron durante 1995 han suscitado una serie de reflexiones y cuestionamientos, ya que después de haber logrado sanear las finanzas públicas y estimular un moderado crecimiento económico, el Estado mexicano se encontró de nueva cuenta atrapado en una crisis fiscal de mayores proporciones que las anteriores. Incluso, la dependencia de los ingresos por la exportación de petróleo comenzó a influir decisivamente en la formulación del presupuesto público, toda vez que el país al quedarse sin recursos fiscales producto de las privatizaciones, señaló la conveniencia de crear un marco fiscal para PEMEX y una reforma fiscal, toda vez que los ingresos petroleros representan la tercera parte de los ingresos totales del gobierno federal. (Cuadro 1.3) Sin embargo, durante el sexenio de Zedillo (1994-2000), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –que fue el partido gobernante en México en la presidencia de la República durante 7 decenios- en aras de no absorber los costos políticos de una reforma fiscal, dejó inconcluso ese capítulo. La fragilidad en la que se encuentran las finanzas públicas se expresa por el escaso crecimiento de los ingresos tributarios y la caída de los no tributarios entre 2000-2002, lo cual está asociado al raquítico nivel de crecimiento alcanzado.

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

Millones de pesos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos ordinarios	560,772	737,180	783,045.9	956,683.1			1,387,500
Gobierno Federal	392,566	508,743.8	545,175.7	674,348.1	868,267.6	939,114.5	989,353.4
Tributarios	226,006.2	312,617.1	404,225.2	521,682.4	581,703.3	654,870.2	728,283.7
No tributarios	166,559.8	196,126.7	140,950.5	152,665.7	286,564.3	284,244.3	261,069.7
Gobierno Federal	392,566	508,743.8	545,175.7	674,348.1	868,267.6	939,114.5	989,353.4
Petroleros	147,582.5	181,479.8	170,924	209,861.2	319,380.7	318,691.8	292,999.4
No petroleros	244,983.5	327,264.0	374,251.7	464,486.9	548,886.9	620,422.7	696,354
Organismos y empresas	188,156	228,437.1	237,870.2	282,335	311,651.3	332,531.8	398,147
PEMEX	73,353.2	85,040.3	82,066.4	101,165.8	100,591.5	103,523.9	150,031.6
Otras entidades	114,802.8	143,396.8	155,803.8	181,169.2	211,059.8	229,007.9	248,115.4
Porcentajes							
Ingresos tributarios/ ingresos del gobierno federal	58	61	74	77	67	70	73.6
Ingresos no tributarios/ingresos del gobierno federal	42.	39	26	22.6	33	30	26.3
Ingresos petroleros/ ingresos del gobierno federal	38	36.2	31.3	31	36.78	40	29.6
Organismos y empresas/ingresos del gobierno federal	48	57	44	42	36	35.4	40.24
PEMEX/ingresos del gobierno federal	19	16.7	15.5	15	12	11.4	15.16
Otras entidades/Ingresos del gobierno federal	29	28.3	28.5	27	68	24	25

Nota: a/ Excluye intereses compensados

b/ Excluye aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE

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

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

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

Finalmente, la importancia de las transferencias federales a los estados y municipios no deja de representar una fuente sustancial de recursos, sin los cuales no habría forma de mantener la cohesión nacional. Estos recursos se han convertido en un factor clave para mantener hasta donde ha sido posible la gobernabilidad interna del país. El porcentaje de las

transferencias federales –aportaciones y participaciones- en el año 2002, por ejemplo, asciende al 7.2% del PIB, cifra que representa alrededor del 55% de los ingresos tributarios y el 43% de los no tributarios.

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

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

Notas: a/ Son los presupuestos aprobados para 2000, 2001 y 2002
 b/ Incluye reservas a cuenta de los programas de apoyo para bancos y deudores
 c/ Incluye cuentas por pagar del ejercicio fiscal previo y gasto neto del gobierno federal por cuenta de las empresas propiedad del Estado

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

En este sentido, los ingresos locales que en su mayor parte provienen de las transferencias federales tampoco han escapado a los desequilibrios macroeconómicos de los últimos años. Frente a esto, ¿cuál es el margen de maniobra de las finanzas públicas locales, si se considera que las restricciones externas también juegan un papel crucial en el desempeño de las variables económicas nacionales, las cuales tienen impactos directos en los estados y municipios? El decálogo del Consenso de Washington de principios de los años noventa cuestiona severamente la instrumentación de políticas fiscales contracíclicas destinadas a financiar mayor inversión pública bajo el supuesto de que ello generaría más déficit fiscal, soslayando el impacto negativo que han tenido estas medidas en el empleo y la reactivación del mercado interno. A continuación, se describen los aspectos más importantes de los diez puntos que componen la agenda económica neoliberal adoptada en México:

- I) Disciplina Fiscal. El primer lineamiento del Consenso de Washington establece que los déficits fiscales generados y sostenidos constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales.
- II) Prioridades en el Gasto Público. En este aspecto el Consenso de Washington considera que los recortes en el gasto público son una mejor forma de reducir el déficit presupuestario en vez de incrementar los impuestos. Sin embargo, sentencia que las inversiones en infraestructura, los gastos en salud y educación y los subsidios cuidadosamente dirigidos a la protección de los grupos vulnerables deben recortarse menos, o incluso incrementarse.
- III) Reforma Fiscal. Un sistema fiscal eficiente es aquel que cuenta con una base gravable amplia, reglas suficientemente simples como para

permitir un eficiente cumplimiento en el pago de los impuestos y moderados porcentajes de impuestos marginales.

IV) Liberalización financiera. El Consenso de Washington favorece las tasas de interés determinadas por el mercado y se opone tanto a las tasas reales de interés negativas y las excesivamente positivas. Asimismo, está a favor de la supervisión prudente y se manifiesta en contra de los controles de cambios, ya que son requerimientos institucionales básicos para lograr una economía eficiente.

V) Tipos de cambio de mercado. Si bien el fomento de las exportaciones es la forma en como América Latina habrá de alcanzar el progreso en las próximas décadas, el primer prerrequisito básico para impulsar el crecimiento hacia el exterior es un tipo de cambio competitivo.

VI) Liberalización del comercio. Un aspecto central de esta medida subraya que el complemento de un tipo de cambio competitivo de una política orientada hacia el exterior, es la liberalización del comercio.

VII) Inversión Extranjera Directa. En los países latinoamericanos debe existir voluntad para recibir bien la inversión extranjera, en vez de resistirla sobre bases nacionalistas. Tal inversión puede traer el capital necesario, así como conocimiento y nuevas tecnologías.

VIII) Privatización. El Consenso de Washington considera fundamental aliviar la carga de las finanzas públicas.

IX) Desregulación. La desregulación es perfectamente compatible con una supervisión prudente de las instituciones financieras.

X) Derechos de propiedad. Los derechos de propiedad bien asegurados constituye un prerrequisito básico para la operación eficiente del sistema capitalista, junto con un marco legal transparente.⁶⁵

⁶⁵ Cfr. Williamsan, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina, México, Gernika, 1991.*

Hasta la fecha, estos lineamientos son el soporte y punto de referencia para la segunda oleada de reformas estructurales que se pretenden instrumentar con mayor celeridad en el terreno energético, laboral, fiscal, cuya pretensión de la clase gobernante es concluir la inserción subordinada de México en la globalización y particularmente sacar beneficios de la integración económica con Estados Unidos. Algunos de los logros que le atribuyen a las reformas económicas instrumentadas en México dentro del Consenso de Washington durante 1989-1993 fueron haber reducido la inflación, reanudado el crecimiento económico y aliviar paulatinamente el avance de la pobreza. Para los economistas neoliberales, las respuestas del fracaso del modelo siguen estando en las propias reformas económicas, toda vez que el origen de la crisis de pagos de diciembre de 1994 se debió por no aplicar correctamente varios aspectos de la agenda.⁶⁶ Por ejemplo, el punto que establece los tipos de cambio de mercado, no contemplaba adoptar un régimen cambiario fijo ni mucho menos bandas de deslizamiento de cambiario que alienten la apreciación de la divisa local. Del mismo modo, el Consenso de Washington estaba a favor de que los sistemas financieros de cada país establecieran esquemas de supervisión prudencial que impidieran que los intermediarios financieros pusieran en riesgo los sistemas de pagos. También hay que considerar que estas reformas fueron fundamentales para devolver la confianza a los inversionistas extranjeros en la región, pero a la vez se han convertido en fuentes de inestabilidad financiera, ya que la entrada de enormes flujos de capital de corto plazo al dirigirse a la compra de instrumentos de deuda pública, en primer lugar ocasionó un debilitamiento de las exportaciones derivado

⁶⁶ Véase el artículo "Wanted: a new regional agenda for economic growth" en el sitio www.economist.com/World/ia/displayStory.cfm?story_id=1735514.

de la apreciación del tipo de cambio lo cual condujo a elevados déficit en cuenta corriente y, en segundo lugar, al sustituir las fuentes de ahorro interno, la inversión de cartera al salir abruptamente del país a través de los circuitos financieros fue causante de los procesos devaluatorios ocurridos en México en diciembre de 1994. Para evitar una mayor fuga de capitales, las autoridades financieras aumentaron las tasas de interés y el gobierno se vio obligado a reducir el gasto público, exacerbando la recesión.

Sin embargo, todo el proceso privatizador ha sido puesto en entredicho por los propios organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, a raíz de los grandes rescates que ha tenido que asumir el Estado mexicano para evitar que las empresas vendidas al sector privado colapsen. El costo de los rescates bancario, carretero, de ingenios azucareros y líneas aéreas alcanza 109 mil 214.71 millones de dólares, cifra que es 3.46 veces mayor al total de los recursos obtenidos por la venta de 1,100 empresas públicas entre 1982-2001, cuyos ingresos representaron 31 mil 538.1 millones de dólares. El caso que mejor ilustra el fracaso de las privatizaciones es el sistema bancario. Por los bancos vendidos en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) entre 1991-1992, el gobierno obtuvo 12 mil 355 millones de dólares. Actualmente, la deuda relacionada con el rescate bancario, según la Auditoría Superior de la Federación, equivale a 89 mil 350 millones de dólares.⁶⁷

⁶⁷ A raíz de la difícil situación financiera por la que han atravesado diversas empresas vendidas al sector privado en los últimos años, el Estado ha tenido que erogar importantes sumas para hacer financiar el fracaso de la gestión de los particulares que adquirieron esas empresas. Véase "Los fracasos de particulares han costado al país 109 mil 214 mdd", *La Jornada*, 25 de julio de 2003, p. 20.

Por esta razón, el Banco Mundial ya no está tan convencido en aconsejar a los países en desarrollo en promover las privatizaciones, sin embargo, la administración foxista desea seguir por el camino de la apertura del sector energético bajo el argumento de que esto puede ayudar a iniciar una etapa de crecimiento económico. Lo interesante del caso será la definición del tipo de régimen fiscal que habría de aplicarse a las empresas que invirtieran en la industria eléctrica y petrolera, ya que otorgar exenciones fiscales poco ayudaría a mejorar los ingresos del gobierno. La definición política del gobierno⁶⁸ se inclina por abrir de par en par el sector a las grandes compañías eléctricas y petroleras antes de que acabe el sexenio. Ante el desencanto del Banco Mundial por los pobres resultados de la privatización de empresas públicas, en los programas vigentes para México, la institución multilateral paradójicamente sigue impulsando una estrategia orientada a incrementar la participación de inversionistas privados en sectores estratégicos para la economía, como la generación de electricidad, explotación de gas y petróleo, infraestructura, agua potable y saneamiento, aun cuando ha sido reconocido por ese organismo el fracaso de las reformas de las pasadas dos décadas.⁶⁹

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

⁶⁸ Según las declaraciones del Secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, "tener una estructura de monopolio de Estado tuvo su razón de ser, pero no es la realidad de las economías del siglo XXI"; razón por la cual, el país "al no tener la capacidad para producir lo suficiente para tener el abasto a precios y en calidades competitivas, es necesario que el sector privado nacional e internacional complemente a PEMEX". Véase "Para Canales, el "monopolio" estatal del sector energético ya no tienen razón de ser", *La Jornada*, 1 de agosto de 2003, p. 5.

⁶⁹ "Presiona el BM a México pese a que reconoce fracasos", *La Jornada*, 23 de julio de 2003, p. 20.

millones de dólares derivado de la emisión de Tesobonos para financiar los déficits externos, cuando por concepto de ingresos derivados de las ventas a los particulares, cuyo monto hasta 1993 había ascendido a más de 24 mil millones de dólares, el gobierno no pudo afrontar una crisis financiera que se pudo mitigar con la ayuda de esos recursos.⁷⁰

La crisis de pagos de diciembre de 1994 demostró que el camino adoptado hacia una completa liberalización de la economía, el adelgazamiento del Estado a través de las privatizaciones, lejos de permitir un sano crecimiento en el largo plazo, evidenció la urgencia de contar con políticas económicas, sectoriales y tecnológicas para hacer frente a los graves desequilibrios estructurales. La crisis fiscal representa una de las principales restricciones al financiamiento del desarrollo doméstico, por lo cual se antoja difícil que una economía que al mantener niveles de ingreso y gasto público bajísimos pueda contribuir a la instrumentación de políticas industriales, de desarrollo científico y tecnológico y de construcción de infraestructura física. La situación para México tenderá a complicarse aún más mientras no se haga una reforma fiscal que no afecte el bienestar de los más pobres, pero que al mismo tiempo cierre las brechas de evasión de impuestos que realizan los sectores de más altos ingresos.⁷¹

⁷⁰ Los ingresos por concepto de las privatizaciones que ascendieron a 64 mil millones de pesos, alrededor de 57 mil millones se destinaron al pago de la deuda externa e interna, situación que a la postre dejaría al país sin recursos para afrontar la crisis de pagos de diciembre 1994. Cfr. Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.

⁷¹ Estimaciones internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han reconocido que la evasión fiscal representó en 1998 el 2% del PIB, cifra equivalente a 70 mil millones de pesos, "La corrupción obstaculiza el desarrollo de México", *El Economista*, 18 de septiembre de 1997, p. 11.

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

La reforma fiscal debe considerar transformar a las instancias hacendarias a fin de que sean más eficientes los procesos para el cobro de impuestos de personas físicas y morales y la obtención de la documentación para darse de alta como contribuyente, entre otras muchas acciones. Sin embargo, los amparos interpuestos y ganados por los contribuyentes a la Secretaría de Hacienda, derivados de las devoluciones de impuestos debido a la inconstitucionalidad de diversas disposiciones aprobadas por los legisladores, amenazan con debilitar las finanzas del gobierno.⁷²

Otro aspecto no menos importante que opera como restricción para fomentar el crecimiento económico y el empleo y, que por cierto, no formó parte de las recetas del Consenso de Washington, fue la aprobación de la reforma constitucional al artículo 28 que entró en vigor en 1994 y que dotó de autonomía al Banco de México. Dicha reforma tuvo como objetivo que la banca central solamente se dedicará a "procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda," es decir mantener la inflación controlada antes que ser una institución cuyo

⁷² Tan solo por la inconstitucionalidad del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, la Secretaría de Hacienda tendrá que devolver a los contribuyentes 4 mil millones de pesos. Véase "Complicarán amparos la reforma fiscal", *El Economista*, 21 de julio de 2003, p. 14.

mandato sea el impulsar el crecimiento y el empleo como ciertamente lo vienen realizando los bancos centrales de los países desarrollados. La decisión tomada asegura que las políticas del Banco de México no se vean influenciadas antes cambios de gobierno. Es decir, que el experimento monetarista aplicado en México, el cual no se ha aplicado en los países desarrollados, no es tan fácil de remover. Se pueden tener políticas económicas que en lo monetario se pueda tener inflación moderada de rangos de 5 a 10% pero con crecimiento económico y niveles de empleo y tasas de formación de capital fijo muy superiores a los que ha alcanzado la economía nacional entre 2001-2003.⁷³

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

En México se asume la noción de que los países que mantienen un régimen federal, automáticamente los gobiernos estatales y municipales obtienen mejores resultados en lo que respecta a la recaudación de los impuestos. Sin embargo, esto es parcialmente cierto. En los sistemas centralistas si bien hay una mayor concentración de los ingresos por

⁷³ Dicho planteamiento se desprende de los trabajos que realizó el Centro de Modelística y Pronósticos Económicos de la Facultad de Economía de la UNAM, en donde recomienda que el Banco de México debe asumir políticas de estabilidad monetaria pero dando énfasis al objetivo del crecimiento siguiendo las reglas monetarias instrumentadas desde algunos años por la Reserva Federal de Estados Unidos de América. Como política económica alternativa se consideró la necesidad de reactivar la inversión pública en infraestructura básica que incidiría positivamente en la inversión doméstica y externa. Es necesaria la aplicación de políticas económicas anticíclicas lo que en un principio podría ampliar ligeramente el déficit fiscal en 0.5 puntos porcentuales del PIB. Se requiere una política monetaria ordenada que evite una burbuja inflacionaria y favorezca las exportaciones. "El Futuro del empleo en México: tema central de la Tercera Junta Trimestral del CEMPE", *El Sol de Toluca*, 8 de septiembre de 2003, p. 4/8.

parte del gobierno central, los gobiernos locales se ven obligados a recaudar mayores ingresos propios respecto a sus contrapartes ubicados en el régimen federal. No se trata sólo de hacer una apología de la superioridad del sistema federal sobre el gobierno unitario, ya que la evidencia constata que tanto en los dos sistemas se alcanza altos niveles de bienestar siempre y cuando las políticas económicas favorezcan el crecimiento económico, el bienestar social y la estabilidad macroeconómica.

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

Una de las principales restricciones al fortalecimiento fiscal del Estado mexicano es que el actual modelo económico no ha favorecido el

crecimiento de la recaudación de ingresos con consecuencias negativas para la hacienda pública. Se ha subrayado insistentemente que la reducción de las tasas de crecimiento económico, y particularmente los periodos de estancamiento y caída del Producto Interno Bruto han propiciado una expansión del sector informal que, entre otras cosas, ha favorecido una mayor evasión fiscal, en tanto que en el sector formal se ha reducido la efectividad de las reformas para gravar en forma creciente a empresas e individuos, en buena medida por la existencia de exenciones y tratamientos fiscales. En este sentido, se coincide que el resultado de estos procesos ha sido que la base fiscal no ha crecido lo suficiente para aumentar la recaudación y distribuir la carga fiscal en forma más equitativa.⁷⁴

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

Todas estas medidas de política económica provienen precisamente del pensamiento económico neoliberal que pregona el adelgazamiento

⁷⁴ Sobarzo, Horacio, "El federalismo en el contexto de la reforma fiscal", en Mejía Reyes, Pablo (coordinador) *La economía del Estado de México en el contexto del siglo XXI*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, México, 2003, p. 111.

del aparato burocrático y la disminución de la participación del Estado en la actividad productiva. Los resultados del modelo neoliberal son contundentes: bajo este modelo –basado en la apertura comercial unilateral y abrupta y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico– entre 1983-2002, el PIB sólo aumentó 0.56 veces (56.2%) al crecer a una tasa media de 2.3% anual, lo que implicó un incremento de apenas 7.3% del PIB per cápita, que creció a una tasa media de 0.35% anual, mientras que durante el periodo 1935-1982, el PIB se incrementó 15.9 veces (1,592.7%) al crecer a una tasa media de 6.1% anual, lo que implicó un incremento de 340.4% en el PIB por habitante, cuya tasa media fue de 3.1% anual.⁷⁵

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

El cambio de modelo económico que el país requiere para darle viabilidad al sistema federalista requiere un arreglo institucional orientado a crear las condiciones de crecimiento económico, de fomento a la inversión productiva y reactivación del empleo, ya que un traslado de facultades hacendarias a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en las actuales condiciones de estancamiento en que se encuentra el país, no tendría impactos significativos en lo que respecta a la captación

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

de ingresos en las respectivas haciendas locales. El bosquejo de lo que pudiera convertirse en una respuesta alternativa para hacer frente a la actual crisis económica señala la necesidad de que las políticas fiscal y monetaria se flexibilicen y funcionen coordinadamente para reactivar la planta productiva del país. Es decir, se requiere una política fiscal que vaya acompañada de la flexibilización de la política monetaria para evitar incrementos de la tasa de interés y de la carga del servicio de la deuda que impida el aumento del gasto público y de la inversión privada.⁷⁶

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

- a) simplificación y racionalización de la legislación tributaria;
- b) ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación (v.gr. ganancias bursátiles de personas físicas, ganancias de capital de personas físicas, dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, etcétera, como se hace en países desarrollados, además de gravar el capital golondrino);

⁷⁶ Huerta González, Arturo, "Gobierno: gasto público y empresarios", en *Economía Informa*, publicación mensual de la Facultad de Economía de la UNAM, julio-agosto de 2003, núm. 318, p. 21.

- c) combatir resueltamente la evasión fiscal y mejorar el aparato recaudatorio;
- d) acentuar considerablemente la progresividad del impuesto sobre la renta, y
- e) incrementar la progresividad de los impuestos sobre el consumo, a través de mayores tasas de IVA sobre bienes suntuarios.⁷⁷

El otro elemento que tensiona a la actual política económica se refiere a que la política monetaria de reducción de la tasa de interés nominal que se ha verificado en los últimos meses como consecuencia de la reducción de la inflación y de la tasa de interés internacional como ha venido ocurriendo en Estados Unidos, no ha sido suficiente para reactivar la inversión y la actividad económica. En este sentido, de poco sirve la menor tasa de interés, si la demanda permanece estancada, tanto por la caída de las exportaciones, como por el menor crecimiento del mercado interno, por lo que se requiere un aumento del gasto público para así poder incrementar la demanda, y poder configurar un contexto donde el crecimiento de ganancias y de la actividad económica estén por arriba de la tasa de interés, para poder aumentar la inversión.⁷⁸

A este respecto, contrario a las prescripciones establecidas en el Consenso de Washington, que señalan imprescindible que se siga la instrumentación de la disciplina fiscal y una reducción del gasto público para recortar los déficit fiscales, se esgrimen una serie de planteamientos sumamente interesantes que deberían ser discutidos por los formuladores de la política económica, legisladores, empresarios,

⁷⁷ Calva, José Luis, "La economía mexicana en perspectiva", *op.cit.*, pp. 84-85.

⁷⁸ Huerta González, Arturo, *op.cit.*, p.16.

académicos y demás grupos de la sociedad de nuestro país. El compendio de medidas para una política económica distinta a la defendida por el modelo neoliberal puede resumirse en los siguientes términos:

- Para que la economía crezca, el gobierno tiene que gastar más de lo que recauda, lo que permitirá al sector privado recibir más de lo que paga por impuestos (eso siempre que el gasto público vaya a favor de la producción nacional y no de importaciones). Si el gobierno no incrementa su gasto, no hay posibilidad de que el sector privado pueda mejorar su situación financiera, incremente su inversión y la generación de empleos.
- El aumento del gasto público tendría impacto positivo sobre las finanzas del sector privado, pues éste vería mejorado el crecimiento del mercado interno y sus ventas, lo que contrarrestaría la caída de la demanda agregada, y promovería la inversión privada y el crecimiento.
- Si la política monetaria acompaña el gasto público, en el sentido que aumenta la liquidez y no incrementa la tasa de interés, no se originaría ningún efecto de desplazamiento en detrimento del sector privado de la economía. Por el contrario, éste se vería beneficiado por el incremento del mercado interno, debido a que aumentaría sus ganancias.
- Las autoridades monetarias no tienen porqué adelantar que el mayor gasto público será inflacionario o que generará mayor déficit de comercio exterior. Si el aumento del gasto público se canaliza a aumentar la producción y a sustituir importaciones no se generarían expectativas inflacionarias, ni de déficit del sector externo, ni de devaluación, por lo que las autoridades monetarias no tendrían porqué aumentar la tasa de interés.

- El aumento del gasto público destinado al fomento de la actividad productiva generaría mayor dinámica económica, mayores ingresos tributarios y menores presiones sobre el sector externo de la economía.
- La política de disciplina fiscal al mandar señales de estabilidad de precios, genera condiciones de confianza, lo que estimula la entrada de capitales, apreciando éstos el tipo de cambio. Ello reduce la competitividad de la producción nacional frente a las importaciones, por lo que los productores nacionales son desplazados por éstas, viendo afectadas sus ganancias.
- El déficit fiscal no necesariamente aumentaría la relación de endeudamiento del sector público (deuda pública/PIB). Todo depende del impacto del mayor gasto público sobre la actividad económica, así como de la respuesta de las autoridades monetarias tendrían frente a dicha política. Si la actividad económica se incrementa, y si las autoridades monetarias no aumentan la tasa de interés, estaríamos en una situación, donde los ingresos públicos estarían creciendo en mayor proporción que el costo de la deuda, por lo que no habría aumento en la relación de endeudamiento, y habría capacidad de hacer frente a la carga futura del servicio de la deuda pública. El aumento de la deuda pública no es problema mientras tanto se destine a aumentar la actividad económica y si se logra que el incremento de los ingresos del sector público (ingresos tributarios) crezcan más que la tasa de interés, pues así se generarían ingresos suficientes para cubrir el pago de la deuda y reducirla. Si los ingresos públicos crecen más que la tasa de interés, el sector público puede incrementar su gasto y su nivel de endeudamiento. En todo caso, si el gobierno ante el temor de aumentar la deuda no incrementa el gasto público, seguirá contrayendo la actividad económica, así como los ingresos tributarios, lo que aumentará la incapacidad gubernamental para hacer frente al servicio de su deuda.⁷⁹

⁷⁹ *Ibid*, pp.17-19.

Sin duda, el éxito de una reforma hacendaria en nuestro país requiere un replanteamiento a fondo del modelo económico imperante. La descentralización de facultades hacendarias a los estados y municipios debe caminar junto a la instrumentación de una estrategia económica que posibilite la generación de ingresos fiscales que pueda servir para destinar los recursos para abatir los rezagos sociales e incentivar la dinámica productiva en todo el país. Estas medidas de política económica, para el caso de los aspectos monetarios y fiscales, enfrentan un conjunto restricciones institucionales, internacionales y de confianza para el despliegue de la estrategia que se ha formulado. Por ejemplo, "la política monetaria tiene dificultades de acompañar una política fiscal expansionista, debido a que si reduce la tasa de interés (ante la falta de otras opciones de inversión atractivas) deja de ofrecer condiciones de rentabilidad y confianza al capital financiero, lo que propiciaría salida de capitales y menor entrada de éstos, lo cual desestabilizaría el tipo de cambio. Así, para evitar presiones sobre el tipo de cambio y sobre precios, [el Banco de México] no flexibiliza la política monetaria y no disminuye la tasa de interés.⁸⁰ Se requeriría una reforma constitucional del artículo 28 y modificar la Ley Orgánica del Banco de México para establecer que no solo el mandato del banco central esta solamente referido al mantenimiento de la estabilidad de los precios, sino que su papel debe orientarse a la consecución de otros objetivos como el crecimiento económico, la reducción de la deuda interna (vía tasas de interés) y el pleno empleo.

El modelo de federalismo hacendario que se pretende construir en México no puede edificarse sobre la base de una política monetaria que

⁸⁰ *Ibid*, p. 21.

lejos de ayudar a reducir la tasa de interés real para fortalecer al sector productivo y demás agentes económicos también genere incertidumbre en las finanzas públicas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, sobre todo en lo relacionado con los préstamos que éstos contratan con la banca comercial y demás intermediarios financieros. En este sentido, un aspecto que ayudaría a disminuir la incertidumbre generada por la liberalización financiera y las crecientes presiones sobre el sector externo, dado que esto obliga a las autoridades monetarias a mantener altas tasas de interés, consistiría en canalizar el mayor gasto público posible a la sustitución de importaciones y a la reestructuración del pago del servicio de la deuda externa a fin de que la economía dependa menos de la entrada de capitales, y de esta manera pueda bajar sustancialmente la tasa de interés.⁸¹

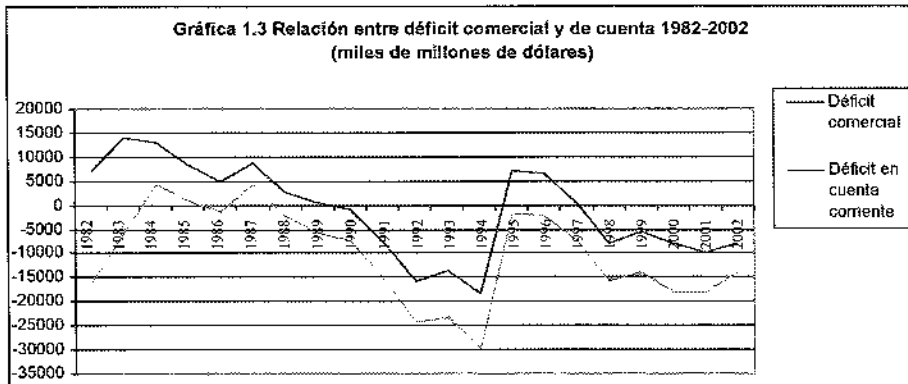
Precisamente, uno de los principales obstáculos que enfrenta el aparato productivo mexicano es la insuficiente capacidad de articularse, debido a una serie de factores de índole estructural como externos, entre ellos la ausencia de una política industrial que destine importantes recursos a los sectores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

La economía nacional enfrenta cuellos de botella y restricciones en su sector externo, dado que al registrarse un mayor crecimiento industrial

⁸¹ *Ibidem.*



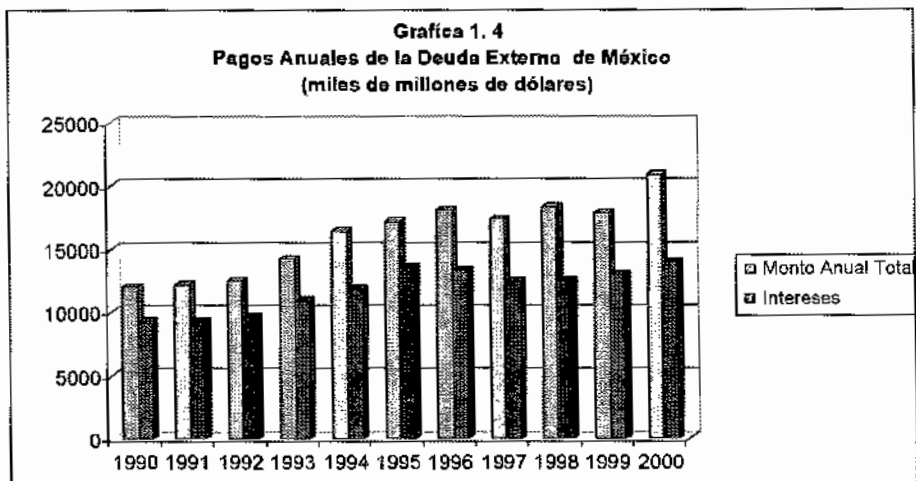
y de las exportaciones implica de antemano que las importaciones de insumos crecerán a un ritmo mayor, siendo la fuente principal de los desequilibrios en la balanza comercial y de pagos (Gráfica 1.3). Ello nos indica la pertinencia de que un componente mayúsculo de gasto público podría ayudar a corregir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



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

Si bien la deuda externa pública representa el 12.3% del PIB en año 2002, solamente el pago de los intereses del servicio de la deuda externa entre 1999 y 2000 alcanzó un monto entre 13 y 14 mil millones de dólares, sin contar el pago del principal, cuya suma representa más de 20 mil millones de dólares. (Gráfica 1.4) De nueva cuenta, la incapacidad estructural que tiene la economía mexicana para generar sus propias fuentes de recursos

la hace más vulnerable, toda vez que enfrenta las presiones derivadas de contar con crecientes montos de recursos para financiar el pago de intereses de la deuda externa. De ahí la necesidad de replantear el modelo de crecimiento adoptado en los últimos dos decenios.



Fuente: Elaborado con datos de Vicente Fox, Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2001.

En este sentido, "ante los altos coeficientes de importación conformados por la apertura comercial como por la apreciación de cambiaria, el aumento del gasto público debe ir acompañado de la revisión de la apertura comercial y del tipo de cambio para evitar filtraciones del gasto público hacia el exterior."⁸²

⁸² *Ibidem*.

1.6 El modelo federalista mexicano y la construcción de capacidades hacendarias

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

Un especialista asume que el federalismo fiscal debe reflejar una combinación óptima entre la descentralización y la centralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Por tanto, el potencial del federalismo como forma de organización política radica en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios.⁸³

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

⁸³ Díaz Flores, Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. III, núm. 11, enero-junio de 2002, p. 390.

locales son el resultado de la delimitación de competencias en materia de ingreso y gasto definidas en el pacto constitucional para cada nivel de gobierno.⁸⁴

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

⁸⁴ *Ibid*, p. 392.

intermedio de las personas físicas con actividades empresariales. Pero solo Jalisco y Chiapas han signado este último convenio.⁸⁵

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

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

⁸⁵ Para las personas físicas que tributen en el régimen de intermedio se establece que la tasa no exceda de 5% y se aplique sobre la utilidad fiscal efectivamente percibida, y en el caso de pequeños contribuyentes, que la tasa no exceda de 2% que se aplique sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos. Diario *Reforma*, 21 de abril de 2003, Sección B, primera plana.

No menos importante ha sido el proceso de cambio político en México acaecido en los últimos años; pues todo apuntaría a que la competencia electoral habría generado los incentivos suficientes para la profesionalización de los funcionarios locales involucrados en el quehacer hacendario. Con respecto a esto, un analista ha observado que el proceso de alternancia en el poder en el nivel estatal y municipal ha dado paso a la valoración de los programas políticos a partir de su mayor o menor capacidad para ofrecer resultados concretos a la población. "Por ejemplo, ahora se requiere que candidatos y partidos no solo señalen las metas económicas o sociales que se proponen alcanzar, sino que se ha hecho indispensable que presenten y discutan las formas y los medios que habrán de utilizar para tales metas. Esto significa que los cuerpos de funcionarios al servicio de las administraciones públicas encuentren condiciones más favorables para su participación en el debate político y su tradicional presencia en las estructuras partidistas se ve sujeta a una revaloración continúa."⁸⁶

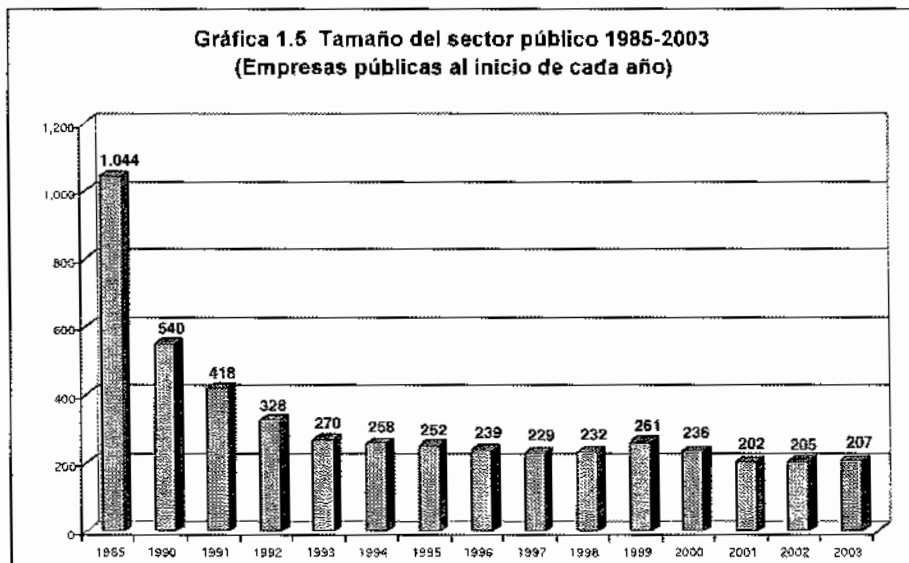
Lo anterior no se ha observado en el conjunto de los gobiernos estatales y municipales, más aún cuando en los municipios urbanos se vive un déficit de representación política y la discusión respecto a las áreas hacia donde se canalizará el presupuesto apenas comienza a asomarse en algunos gobiernos municipales.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

⁸⁶ Sosa, José, "Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal", en Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (compiladores) *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, UNAM-CISAN, 2000, p. 250.

Los procesos de adelgazamiento observados a nivel federal en las estructuras gubernamentales derivados de la ola privatizadora de los años ochenta y noventa del siglo XX, el desendeudamiento público y la compactación de instancias administrativas, caminan en sentido opuesto en el plano local. La reestructuración del Estado vista desde los órdenes estatal y municipal de gobierno está en función de las influencias directas del entorno político y económico nacional, pero sin soslayar las particularidades de lo local. Precisamente uno de los cambios registrados más importantes ha sido el tamaño del personal ocupado en los gobiernos federal, estatal y municipal en los últimos 15 años.

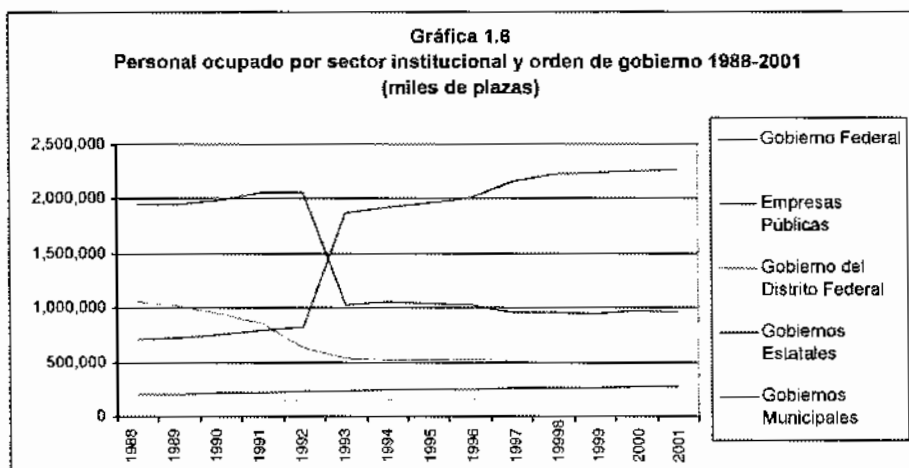
En 1985 existían 1,044 empresas públicas y una plantilla laboral cercana a los 5 millones de personas para todo el sector público.⁸⁷ Para el año 2003 solo quedaban 207, de ellas 37 se encontraban en proceso de desincorporación. El proceso más acelerado de privatizaciones se dio entre 1988-1994 cuando el gobierno de Carlos Salinas finalmente vendió y liquidó la mitad de las empresas respecto al total que tenía al inicio del sexenio (Cuadro 1.5).

⁸⁷ Por sector público nos referimos al gobierno federal, estatal, municipal, organismos descentralizados, seguridad social, empresas públicas y Gobierno del Distrito Federal.



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

Durante el decenio 1988-1998, el número de personas ocupadas en el gobierno federal muestra una variación descendente la cual concuerda con el proceso de adelgazamiento del sector público que tiende a profundizarse con la privatización, fusión o liquidación de diversas empresas paraestatales. La caída de plazas en forma acelerada que se registra en 1992 en el gobierno federal, coincide con el aumento del personal ocupado en los gobiernos estatal y municipal. Este incremento de funcionarios públicos en las administraciones locales tiende a evitar una caída pronunciada en el peso global del empleo en el gobierno federal. Esta situación obedece al inicio de los procesos de transferencia de los servicios educativos a los estados y otras áreas como la salud que se instrumentarían a lo largo de la última década del siglo XX (Gráfica 1.6).



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

A este respecto es comprensible que entre 1993-2001 los gobiernos estatales y los ayuntamientos hayan ampliado el número de funcionarios públicos dedicados a la seguridad pública, protección civil, bomberos, servicios de limpieza, toda vez que al ampliarse la cobertura de los servicios públicos a más población, el número de empleados municipales encargados de atender estas tareas es mayor. Sin embargo, las presiones sobre las débiles haciendas públicas locales tienden a acrecentarse debido a que la cobertura de los servicios educativos y de salud requiere de mayores recursos, los cuales son insuficientes aún con las transferencias federales.

La elevación de la escolaridad de los funcionarios municipales será uno de los retos más importantes que habrán de enfrentar los ayuntamientos.

En el año 2000, solamente el 51% de los funcionarios tienen estudios de nivel superior, mientras los funcionarios que cuentan con instrucción media superior representan 19.6% y un 29% de ellos, apenas tienen el nivel básico de educación (primaria y secundaria).⁸⁸

La promesa electoral del presidente Fox de transferir mayores facultades, atribuciones y competencias a los gobiernos locales, ha encontrado fuertes resistencias al interior del gobierno para llevar a cabo una Convención Nacional Fiscal y Hacendaria, dado que la debilidad fiscal del Estado es uno de los factores que impide un traspaso de facultades a los estados y municipios. Naturalmente, el no cumplimiento de esas promesas se contrapone con los principios fundacionales de su partido, el PAN, que se basan en la defensa de la autonomía local. Incluso, algunos integrantes de su partido, como el senador Carlos Medina Plascencia han comentado que “los 2,470 municipios deberían gobernarse por ellos mismos con el mínimo necesario de interferencia del gobierno federal”. Es decir, que los gobiernos municipales tendrían que avanzar lo más rápido posible para alcanzar su autonomía financiera del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno de Fox se ha visto impedido de impulsar su propia agenda federalista debido a que su poder se ha reducido y porque la oposición en el Congreso -así lo mencionan algunos medios- no lo deja gobernar.⁸⁹

La falta de eficacia por parte de los funcionarios federales para negociar, cabildear y sacar adelante las iniciativas del Titular del Ejecutivo en el

⁸⁸ Véase Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, p.240.

⁸⁹ Al menos ese es el mensaje que ha transmitido el gobierno de Vicente Fox en el extranjero como se observa en diversos medios extranjeros. Véase *The Economist*, “Redrawing the federal map”, Marzo 29 de 2003, pp.35-36.

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

Una forma para frenar el margen discrecional con el que vienen operando los gobiernos de los estados a la hora de distribuir los recursos hacia los municipios, se pretende resolver modificando algunas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Según el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito de la Cámara de Diputados por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la citada ley publicado en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados⁹⁰, los legisladores consideran que se requiere incluir no solo el calendario de entrega, el porcentaje y el monto estimado que habrán de recibir los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales, sino también el de las fórmulas y variables utilizadas para tal efecto. Para alcanzar tal propósito, resulta importante la definición de criterios claros y transparentes respecto a la forma en cómo los gobiernos estatales aplican los procedimientos para distribuir los recursos entre los municipios, así como su aplicación. Toda

⁹⁰ Véase Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1241, miércoles 30 de abril de 2003 en <http://www.gaceta.diputados.gob.mx>

esta reforma a la Ley de Coordinación, según se dice, en la medida en que las entidades federativas transparenten el uso de los recursos que transfieren a los municipios, la población podrá participar para avalar o desaprobar la gestión de los gobiernos locales.

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

La Ley de Coordinación Fiscal, disposición legal que regula las relaciones fiscales intergubernamentales, limita los poderes de los estados para que éstos aumenten el rango de impuestos locales. Los únicos impuestos que el marco constitucional permite cobrar a las entidades federativas consisten principalmente los impuestos sobre nóminas y tenencia de automóviles; los municipios están facultados para cobrar impuestos a la propiedad, agua, uso de suelo, entre otros, los cuales tienen un peso simbólico visto en el conjunto de los ingresos totales gubernamentales.

La percepción que ha generado entre importantes segmentos de la población y la opinión mundial la falta de consensos sobre qué tipo de reformas se deben introducir en el marco legal para darle un nuevo rumbo al federalismo en México, es sumamente notoria. Se dice que muchos gobiernos estatales tienen un interés en bloquear el proceso de cambio político. Según la revista *The Economist*, muchos estados

temen ser los perdedores bajo una devolución de facultades fiscales, y cuyas excepciones serían los del norte más ricos, especialmente aquellos gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN). En todo caso, los gobernadores agrupados en la CONAGO más que buscar nuevas facultades fiscales, ellos están presionando para que se les otorguen mayores transferencias federales. Sin embargo, si México aspira a ser un país verdaderamente federalista, los estados tendrían que asumir más responsabilidades financieras mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.⁹¹

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

Por esta razón, los conflictos de intereses que se suscitan entre los tres órdenes de gobierno no dejan de ser un factor que incide negativamente en el funcionamiento del sistema federal en México. Algunos obstáculos tangibles se aprecian en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos estatales y municipales, por ejemplo en materia del manejo de los recursos destinados al gasto social, inversión e infraestructura.

⁹¹ *The Economist*, Marzo 29 de 2003, p. 35.

Por ejemplo, existen casos en que los gobiernos estatales obligan a que los municipios firmen convenios para que estos últimos permitan que la Secretaría de Finanzas de los gobiernos estatales administren las transferencias federales asignadas a través del Ramo 33.

En otros casos, como subraya un estudio, los gobiernos estatales no utilizan criterios uniformes para elaborar presupuestos. Por ejemplo, a partir de un Índice de Información Presupuestal (IIP) se pudo establecer que: i) todos los estados del país, con excepción de Colima, detallan los recursos asignados a sus respectivos congresos y tribunales; ii) en los estados de Quintana Roo y Tamaulipas, el ejecutivo estatal tiene facultades de disponer de los ingresos excedentes a los montos presupuestales para utilizarlos en los proyectos que juzgue prioritarios, mientras que por el contrario, en Zacatecas, el gobernador puede utilizar los ingresos extraordinarios siempre y cuando no rebasen el 2 por ciento del presupuesto aprobado, en ese caso los fondos excedentes serán asignados por el Congreso; y iii) la gran mayoría de las leyes de egresos estatales incluyen las estimaciones de los recursos que aportará la Federación por la vía del Ramo 33.⁹²

También existen ejemplos de falta de coordinación entre gobiernos estatales y municipios para transparentar la entrega de los recursos. Se ha presentado el caso, que los programas de inversión estatal si bien en un principio las secretarías de finanzas entregaban directamente los recursos a los ayuntamientos para la ejecución de inversiones en obra, infraestructura o servicios públicos, han desaparecido debido a que los

⁹² Pardini, Juan E, "La oscuridad presupuestal", en *Enfoque*, 14 de diciembre de 2003, p. 21.

gobernadores desean controlar directamente y discrecionalmente los recursos discrecionalmente a través del conjunto de dependencias de gobierno.⁹³ Esta medida en particular va en contra de las medidas tendientes a transparentar las transferencias de los gobiernos estatales a los municipales, debido a las complicaciones que representa para los órganos de fiscalización de los congresos vigilar el destino final de los recursos.

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

Según la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal 2000 presentada en el anexo estadístico del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006,⁹⁴ el crecimiento del número de empleados en los ayuntamientos lejos de reducirse ha aumentado. Por ejemplo, en 1995 laboraban 336,414 personas en las alcaldías, pero en 2000 aumentó la plantilla de trabajadores a 478,010. Esto implica que en cinco años el número de trabajadores municipales aumentó 42%.

⁹³ Por ejemplo en el Estado de México, por decisión del gobernador Arturo Montiel ordenó la desaparición del Programa de Inversión Estatal (PIE), a fin de que los programas de inversión en obra, infraestructura o servicios, serán manejados directamente por las diferentes secretarías, por lo que los ayuntamientos no recibirán ningún recurso de manera directa. *El Sol de Toluca*, 19 de noviembre del 2002, p. 4A.

⁹⁴ Véase Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, pp. 239-240.

capítulo

dos



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

2.1 La construcción de capacidades institucionales hacendarias y las restricciones imperantes

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

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

como de mejoramiento en la provisión de servicios los cuales están intrínsecamente vinculados.

Todo proceso de descentralización fiscal en los niveles estatales y municipales de gobierno implica la delegación de competencias pero de ninguna manera significa de facto otorgar autonomía para el manejo de los propios recursos. La descentralización si no pasa por el filtro de una reforma constitucional puede quedar acotada a un mero conjunto de procedimientos de carácter instrumental. Visto desde este ángulo lo que podría denominarse la construcción de capacidades institucionales hacendarias, está envuelto dentro de una complejidad sumamente cambiante, la cual se encuentra tensionada por una serie de restricciones, requerimientos y debilidades de diversa índole, ya sea estructurales o del ambiente económico.

Los esfuerzos necesarios para avanzar en esta difícil tarea –no exenta de riesgos y nuevas complicaciones- deben situarse como un asunto mayor, que atienda a la necesidad de renovar el federalismo¹ existente a través de una continua reforma del Estado mexicano que sea capaz de dotar al país de los instrumentos que lo mantengan con capacidad de

¹ Una de las principales fortalezas de los sistemas federales es que, a diferencia de los sistemas unitarios en que el mandato soberano recae en un solo poder central, la voz de los intereses políticos de los gobiernos locales y regionales debe estar garantizada constitucionalmente. En un sistema federal, los estados y provincias ejercen un amplio margen de autonomía de poder y disfrutan de algunas medidas de representación en el gobierno central, usualmente a través de la Cámara de Senadores de la Legislatura Federal. Asimismo, un sistema federal tiene como ventaja la creación de una red de pesos y contrapesos que ayudan a proteger la libertad individual. Asimismo, el federalismo proporciona un mecanismo institucional a través del cual mantiene unidas a sociedades fragmentadas por los conflictos sociales, étnicos o debido a la desigualdad entre regiones. En este caso, el sistema federal puede ser sumamente vital para la conservación del Estado. Cfr. Heywood, Andrew, *Key Concepts in Politics*, Macmillan Press, New York, 2000. p. 242.

maniobra frente a los continuos impactos de la globalización económica y al rediseño del orden mundial que está teniendo lugar.

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

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

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

La creación de verdaderas condiciones que garanticen una efectiva gobernabilidad² cuyo resultado inmediato se vea traducido en mayor confianza y legitimidad en las autoridades es el reto más importante del Estado moderno. Para algunos especialistas en asuntos hacendarios, la publicación de la información financiera debe ser uno de los muchos pasos para fortalecer el mandato democrático concedido a través del voto directo.

Se afirma comúnmente la existencia generalizada de espacios locales con una débil presión política hacia los gobernantes sobre todo en materia

² Entendemos a la gobernabilidad como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz". Véase Camou, Antonio, Estudio Introductorio, *Los desafíos de la gobernabilidad* (compilador), IISUNAM-FLACSO-Plaza y Véldez, México, 2001, p. 36.

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

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

Por la importancia política y jurídica que significa la construcción de mecanismos de rendición de cuentas en un país con escasa experiencia en esta materia, pero con intenso reclamo ciudadano, los gobiernos estatales pueden aportar mucho en este campo, ya sea a través de la promulgación de la respectiva Ley de Transparencia y acceso

a la información de cada entidad federativa. La eficacia de estas reformas legales depende de la sincronía con la que se instrumenten, ya que de lo que se trata es evitar el establecimiento de un marco jurídico desigual entre cada estado del país.

En la última década del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI se aprecia la aparición de estructuras organizacionales emergentes y una paulatina incorporación de modernos sistemas de gestión administrativa y hacendaria en pocos estados y municipios del país. No obstante la débil capacidad innovadora prevaleciente en el grueso de las estructuras organizacionales y en los sistemas de gestión pública, esto conduce a un patrón de desinstitucionalización³ o mejor dicho de pérdida de capacidades institucionales de gobierno. Sin embargo, al hablar de la desinstitucionalización no significa que estamos hablando forzosamente que la soberanía se está perdiendo, ya que el Estado al encontrarse disminuido para hacer frente a las restricciones económicas provenientes del exterior, aún sigue manteniendo bajo sus riendas, a través de la colaboración conjunta de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, nueve rasgos indispensables que nos permiten identificar la existencia de la auténtica soberanía. De acuerdo a lo establecido por Juan Bodino en su obra, Gil Villegas subraya los siguientes rasgos: I) el poder de legislar; II) de declarar la guerra y firmar la paz; III) designar a los altos magistrados; IV) de atender a las últimas apelaciones; V) de otorgar indultos, perdones y amnistías; VI) de recibir homenajes

³ La "desinstitucionalización" es un fenómeno contradictorio del actual proceso de globalización, el cual proviene de la ineficacia para conciliar en tiempo y espacio las fallas y demandas del mercado, asociadas con la falta de arreglos institucionales por parte del gobierno para enfrentar la complejidad y el clima de incertidumbre que se cierne sobre las sociedades. Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México, 2002, p.42.

y salutations; VII) de acuñar y emitir moneda o “tesobonos”; VIII) de regular los pesos y medidas; IX) y cobrar los impuestos.⁴ Un ejercicio soberano por parte del Estado que es el fortalecimiento de la hacienda pública sin duda es fundamental para revertir la desinstitucionalización y construir capacidades renovadas de gobierno.

También se asume que una de las variables más determinantes para construir líneas eficientes de fortalecimiento institucional como tarea del Estado y del gobierno, gravita en mejorar el perfil profesional de los funcionarios públicos dedicados a las diferentes actividades del ramo hacendario. Tan es así que algunos funcionarios públicos señalan lo importante que significa nombrar tesoreros con conocimientos administrativos, legales, fiscales y de contabilidad pues según éstos son pieza clave en el éxito de los ayuntamientos.⁵ Sin embargo, la mayoría de las veces esta apreciación no siempre forma parte de la visión de gobierno ya que en una sociedad que aún no termina por deshacerse de la inercia autoritaria y clientelar que ha caracterizado el quehacer político durante buena parte del siglo XX, la construcción de capacidades institucionales sujetas a resultados suele ser más lenta y más complicada de lo que se piensa normalmente.

⁴ Gil Villegas, Francisco, “Los retos de la soberanía ante la globalización”, en Bizber, Ilán (coordinador) *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 102-103.

⁵ Según lo expresado por el Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, Salvador Martínez Cervantes, muchas de las conductas irregulares que se cometen en los ayuntamientos son por ignorancia que de mala fe, de modo que los tesoreros deban ser “gentes preparadas y no improvisadas, porque entonces van a enfrentar problemas y esos problemas se los puede generar al propio presidente municipal”. *El Sol de Toluca*, 13 de abril de 2003, primera plana.

El mundo de restricciones por el cual atraviesa la construcción de capacidades institucionales hacendarias en los gobiernos estatal y municipal tiene aristas de complejidad y multidimensionalidad que lo hacen ser difícilmente manejable pero no ingobernable. Sin embargo, el conjunto de restricciones tiende a complejizarse debido a los desiguales perfiles de funcionarios de una entidad a otra. El reto de mediano y largo plazo, sin duda será elevar el nivel de escolaridad de los actuales tesoreros, contralores, oficiales mayores y demás funcionarios, sin embargo, el desafío mayor gravita en capacitar permanentemente a los funcionarios dedicados a prestar estos servicios. De ahí que las instituciones deberán estar preparadas con los recursos suficientes y la disposición adecuada.

Ahora la interrogante es cómo construir capacidades institucionales en contextos locales donde la información es asimétrica y en donde no hay incentivos para que los actores políticos se sientan motivados a compartir experiencias, información y resultados de sus esfuerzos para eficientar la recaudación y mejorar la administración, ejecución y supervisión del gasto público y al mismo tiempo tener un manejo prudencial de la deuda pública estatal y municipal.

Este es una de las interrogantes más complejas para el futuro del país, ya que encierra por su magnitud un conjunto de acciones y compromisos, siendo la voluntad política un lubricante necesario para enfrentar el actual contexto de fragmentación institucional. Un avance en el proceso de construcción de capacidades institucionales hacendarias, incluido el proceso de descentralización fiscal sería que los gobiernos locales pudieran solventar el gasto corriente con sus propios recursos, para que de ésta manera tengan mayor margen de maniobra en aquellas

tareas relacionadas con el desarrollo social y el fortalecimiento de la inversión pública. La rentabilidad social que implica canalizar recursos para eficientar los procesos administrativos y contables de las áreas financieras son elementos a considerar en todo diseño institucional.

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

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

Las fracturas territoriales que se observan al hacer tipologías regionales evidencia la endeble capacidad recaudadora de las entidades federativas, lo cual nos advierte que un nuevo diseño institucional federalista va más allá de transferir competencias y facultades tributarias a los estados y municipios. Para reducir la pobreza desde lo local debe repensarse la vía para la construcción de las capacidades institucionales del gobierno

que se había planteado a principios de los noventa y que suponía llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces en el ámbito local dentro del proceso de la Reforma del Estado, la cual tendería a renovar las capacidades administrativas, de gestión, así como de capacidad de implementación de las políticas y proyectos económicos y sociales.⁶ A principios del siglo XXI, sigue pendiente esta tarea.

El nivel de fractura institucional que se observa en el conjunto del país debido a su plegamiento a los principios del Consenso de Washington⁷ durante la década de los noventa, ha restringido peligrosamente las capacidades institucionales del gobierno para hacer frente a la enorme gama de contradicciones sociales y económicas que, desde la perspectiva territorial, está poniendo en riesgo el desarrollo humano de las personas y la viabilidad del país.

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

⁶ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989.

⁷ Véase Williamson, John, *op.cit.*

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

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

transformación. Todo ello desincentiva la inversión productiva y limita las posibilidades de poner en marcha el capital social en el terreno estatal y municipal.⁸

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

⁸ Bernardo Kliksberg recoge de diversos especialistas la idea de que el capital social es la suma de valores, tradiciones y percepciones subjetivas que comparten los individuos. Entre estos valores en donde descansa el principal soporte del capital social se encuentra presente la confianza en los demás y las relaciones de cooperación, solidaridad y ayuda mutua. El capital social tiene que ver con la cohesión social y con el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales, lo cual implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables que posibilitan que las personas movilicen sus energías particulares para apoyar causas públicas. Véase Kliksberg, Bernardo, "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", en Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (compiladores) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, pp. 19-58.

dispersas. Se requiere más acción pública por parte de los gobernadores de los estados para dar respuesta integral a los problemas de desarrollo regional. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades hacendarias locales se ve limitado por el escaso nivel de crecimiento de la economía nacional.

Aunque en el discurso oficial se asoma algunas consideraciones para revertir algunos de estos obstáculos, finalmente se asume que el mercado y las políticas de promoción de carácter neutral, es decir aquellas donde no intervenga el gobierno con recursos fiscales- dará solución a las agudas disparidades económicas y sociales que se observan en las distintas regiones del país.

Para complicar más el asunto, las políticas de desarrollo sectorial recientes manifiestan una falta de coordinación con las políticas de atención a la pobreza, lo cual tiende a fracturar aún más la respuesta de las instituciones del Estado. Si bien los esquemas sectoriales se orientan a disminuir las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre el gobierno federal y el de las entidades federativas y municipios, pocos avances se han tenido en cuanto a una participación más equitativa en términos de captación y beneficios tributarios que permitiría a estos municipios y estados emprender estrategias endógenas de promoción económica y desarrollo local más eficientes. Ello ayudaría a reducir la desigualdad en las oportunidades de empleo, ingreso y acceso a los servicios públicos para la población mediante la construcción de la infraestructura social necesaria a fin de crear las condiciones para que se potencialice el desarrollo económico.⁹

⁹ Delgado Macías, Javier, Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, Miguel Ángel Porrúa-IEC-UNAM, México, 2001, p.19.

Pero para lograr tales propósitos, la falta de recursos vuelve a plantear la necesidad de contar una estrategia de desarrollo acorde a nuestras necesidades productivas.

Todavía es más desalentador que la misma ausencia de capacidades institucionales en las regiones más rezagadas imposibilita a éstas en el corto y mediano plazo insertarse en la competencia internacional, situación que se ve obstaculizada por las deficientes condiciones en que se encuentra la infraestructura física del país como las carreteras, puertos, aeropuertos, vías férreas, así como la ausencia permanente de personal calificado para fortalecer y apuntalar las tareas del desarrollo económico y social. Asimismo, la fractura de los órganos de gestión y mecanismos de coordinación de los gobiernos de las entidades federativas y municipios junto con sus aparatos de planeación complejiza aún más los procesos de desigualdad territorial debido a que no existen las acciones integrales necesarias para potencializar el desarrollo de las regiones y hacerlas menos vulnerables dentro del proceso de globalización.

En la actualidad existen programas de corte sectorial que señalan que las distintas regiones deben converger en el crecimiento económico, eliminando las desigualdades sociales y económicas. Por si fuera poco la fractura institucional entorno a la instrumentación de políticas regionales integrales se acentúa aún más a partir de los otros programas existentes. En el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (PDE) que administra la Secretaría de Economía, plantea que los desequilibrios regionales se irán resolviendo haciendo competitivas a las empresas micro, pequeñas y medianas para que puedan concurrir en los mercados nacionales e internacionales, a fin de promover su crecimiento a partir de las vocaciones productivas

de las distintas regiones de México. Para lograr lo anterior, se señala que “esta política se ha diseñado para responder a los retos de la internacionalización de la economía; sin embargo, está basada en la iniciativa local de sus agentes económicos y gubernamentales para incentivar el desarrollo regional, de forma que los apoyos productivos en municipios y entidades federativas generen el crecimiento con calidad que impacte directamente en beneficio de la sociedad”.¹⁰

El programa alude a una concepción de política económica que defiende el papel del gobierno como promotor de la coordinación para el desarrollo regional y sectorial, pues asigna a la propia Secretaría de Economía que sea la promotora de las regiones y de los sectores de acuerdo a la planeación estratégica de la Federación, entidades federativas y municipios, con base en actividades que generen un mayor crecimiento y rentabilidad social.¹¹ Sin embargo, prevalece un objetivo impreciso pues no se detalla cuáles son los sectores que habrán de impulsar un mayor desarrollo económico y social. Finalmente, el PDE considera que las entidades federativas y los municipios deberán ser los agentes que impulsen la participación de los agentes económicos y sociales, ya que su interacción generará el entorno favorable para la competitividad de las empresas.¹²

Sin embargo, este programa no logra vincularse con los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT). Es importante destacar que este programa

¹⁰ Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006*, 2001, p. 2.

¹¹ *Ibid*, p. 73.

¹² *Ibid*, p. 42.

intenta dar forma a los esfuerzos para crear las condiciones de un desarrollo territorial equilibrado. La concepción que orienta la acción de este programa se concentra fundamentalmente en elevar la competitividad económica de las ciudades y regiones del país, a fin de que se acreciente la equidad y la igualdad de oportunidades, fortalezca la cohesión y el capital social. Nuevamente, aparece la noción de que el mercado logrará articular a las distintas regiones pues concibe a las ciudades como los nodos integradores de las regiones y del medio rural. En este sentido, el programa considera que los centros urbanos son los polos generadores de los bienes y servicios necesarios para su bienestar y desarrollo, pues son los espacios en donde se estimula la articulación de interrelaciones industriales y cadenas productivas y en donde se promueve la construcción de infraestructura de alta tecnología.¹³ Como puede apreciarse el papel del municipio rural pasa a segundo plano.

Aunque el PNUD-OT pretende desarrollar cuatro políticas las cuales son: I) la Política de Reordenación del Territorio y Acción Urbana Regional; II) Política de Desarrollo Urbano y Regional: Programa Habitat +; III) Política de Suelo y Reserva Territorial: Programa de Suelo y Reserva Territorial; y IV) Política de Prevención y Atención de Impactos por Desastres Naturales en zonas urbanas y rurales. El programa Habitat+ vendría

¹³ Secretaría de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, pp. 16-17. Según el programa, las ciudades dan forma y promueven la internacionalización –entendida como globalización–, ya que en ellas se construye la infraestructura y la mano de obra que requiere el proceso de globalización, así como las ideas innovadoras que resultan de las actividades urbanas. Sin embargo no se aprecia un esquema sobre cómo fomentar la integración territorial en el medio rural, por lo que se entiende que la visión que está detrás del programa está orientado a que la mayor parte de la población rural debe vivir en los centros urbanos. En este sentido, el fomento al desarrollo regional en el medio rural quedará a cargo de una red de “Centros Estratégicos de Desarrollo” cercanos a las localidades más pequeñas y aisladas en donde éstas encontrarán los servicios y equipamiento básico urbanos. *Ibid.*, p.112.

siendo uno de los instrumentos centrales para mejorar los desequilibrios regionales que pretende llevar a cabo la presente administración, sin dejar de lado por supuesto el factor de complementariedad de las otras tres políticas. Básicamente, la política de Desarrollo Urbano y Regional promueve cuatro principios de acción institucional en ciudades y zonas metropolitanas los cuales contemplan la gobernabilidad democrática; la competitividad económica, la cohesión social y cultura, la planificación y gestión urbana y la aplicación del Fondo Hábitat [FH]: Red-ciudad y Red Zonas metropolitanas. Las líneas estratégicas de estos principios se orientan a promover la participación directa de los sectores privado y social en la configuración y definición de los territorios urbanos, así como en la provisión y mejoramiento de los niveles de dotación de servicios en las ciudades y zonas metropolitanas. Asimismo, el programa pretende fomentar la competitividad y complementariedad del territorio urbano y regional, a través de la inversión en infraestructura y la instalación de parques tecnológicos, a fin de que las ciudades y las zonas metropolitanas sean capaces de insertarse en las nuevas dinámicas competitivas del entorno económico regional, nacional y mundial.¹⁴ Sin embargo, compiten frente a estos programas otras estrategias y planes que operan desvinculadamente respecto a los objetivos de los dos programas citados. Es el caso del Plan Puebla Panamá el cual tiene como objetivos desarrollar grandes obras de infraestructura en el Sur-Sureste del país, pero no contempla la dimensión territorial y urbana del desarrollo.

El mundo de restricciones que enfrentan los programas sectoriales señalados comienzan a partir de la deficiente infraestructura física e institucional que se presenta en las regiones más atrasadas y en los

¹⁴ *Ibid.*, pp.101-108.

respectivos niveles estatales y municipales de gobierno. Como puede observarse, las propuestas tendientes a impulsar el desarrollo regional diluyen aún más la capacidad de los propios aparatos de gobierno, en función de que no se observa un cambio en las reglas de las relaciones intergubernamentales y del modelo de desarrollo económico que desemboquen en reformas institucionales que posibiliten que los gobiernos locales tengan margen de maniobra para fortalecer sus capacidades fiscales, elaboración de programas interestatales e intermunicipales a fin de encontrar respuestas desde lo local que permitan generar sinergias positivas y círculos virtuosos de desarrollo. Incluso, como se verá más adelante, no están dadas las condiciones para que los propios gobiernos estatales y municipales sobre todo de las regiones más atrasadas puedan participar con eficacia en las tareas de reordenación del territorio o en la mejor asignación de los recursos, debido a que los mecanismos actuales para coordinar el presupuesto federal, tienden a obstaculizar la iniciativa y autonomía en los niveles inferiores. Esto último lo constata un estudio elaborado por el Banco Mundial, en donde señala que “en lugar de fomentar la asignación más eficiente de recursos en los territorios, tienden a aumentar el control federal de la asignación, incluso aunque se otorgue más responsabilidad política a los estados en este sentido”.¹⁵ Además las entidades más pobres, no tienen incentivos para poner en marcha sus propias estrategias, ya que sus presupuestos dependen en gran proporción de los recursos federales.

¹⁵ Giugale, Marcelo y Steven B. Webb, (editores) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 9.

También no hay que soslayar que frente a los desequilibrios regionales acumulados a lo largo de décadas y la polarización del desarrollo entre nichos territoriales dedicados al sector de los servicios, en contraposición del México rural y marginado,¹⁶ la acción de gobernar implica promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, así como en revertir las condiciones sociales y del medio ambiente regional y rediseñar el Estado bajo los parámetros de la complejidad y desigualdad territorial prevalecientes. En este sentido, será necesario reformular el andamiaje institucional a fin de fortalecer las funciones administrativas y económicas de los gobiernos estatal y municipal que responda a los intereses de un desarrollo territorial armónico. Las medidas tendientes a promover la actividad económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentido local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que por un lado aspiran a mejorar sus condiciones de inserción en la globalidad y por otro, están aquellas que luchan por que no se amplíen las brechas de desigualdad con respecto a las demás.

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

Los desequilibrios del desarrollo presentan una marcada expresión territorial entre regiones ganadoras y perdedoras debido a las ventajas

¹⁶ Al terminar el siglo XX, "en las regiones y en las localidades marginadas la pobreza se concentra y afecta a proporciones abrumadoras de la población. En el país, 30.8% de los pobres del campo se concentran en sólo tres entidades: Veracruz, Chiapas y Puebla. Si se agregan Guerrero y Oaxaca, la proporción sube a 46.7%, casi la mitad. Si se suman el Estado de México, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Guanajuato, en 10 estados se concentra el 73% de los pobres extremos del campo." Warman, Arturo, *El campo mexicana en el siglo XX*, México, FCE, 2001, p.207.



y desventajas acumuladas por unas y otras a lo largo de los últimos 20 años. A fin de apreciar este patrón de desigualdad territorial, tomamos como referencia la regionalización socioeconómica planteada por Angel Bassols Batalla, al dividir al país en 9 regiones,¹⁷ las cuales a su vez se integran en regiones medias, subregiones, comarcas, distritos y localidades. Un dato que nos da una idea general sobre la desigualdad regional es el porcentaje de participación en el PIB nacional de cada una de las regiones. Por ejemplo, entre 1999-2000, las regiones Noroeste, Noreste, Norte-Centro y Centro Occidente mantienen los mayores niveles de concentración de la riqueza producida en el país, debido principalmente al peso económico que tienen diversas ciudades como Monterrey, Guadalajara, Saltillo y Ciudad Juárez.¹⁸ Asimismo, se destaca la participación de la Región Centro-Este como la que tiene la tasa más alta de participación en el PIB nacional debido al fuerte papel que tiene la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el Estado de México. Sin embargo, las regiones Sur, Este y Península de Yucatán, las cuales agrupan a 8 entidades del país y en donde concentran a la población con los más grandes rezagos sociales, apenas participan con el 14.09% del PIB (Cuadro 2.1).

¹⁷ El país se compone por las siguientes regiones: I) Región Noroeste, se integra por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; II) Región Norte: integrada por Chihuahua, Durango y Coahuila; III) Región Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; IV) Región Centro Norte: Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí; V) Región Centro Occidente: Nayarit, Jalisco, Michoacán, Colima y Guanajuato; VI) Región Centro-Este: Querétaro, Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Hidalgo y Distrito Federal; VII) Región Este: Veracruz y Tabasco; VIII) Región Sur: Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y IX) Península de Yucatán: Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Véase Bassols Batalla, Angel, *México: la formación de regiones socioeconómicas. Influencias, factores y sistemas*, UNAM, México, 1979.

¹⁸ Delgadillo Macías, Javier, Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José, *op.cit.*, p.32.

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

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

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

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

Sin embargo, los programas sectoriales no observan que en estas últimas 3 regiones el patrón de desigualdad y pobreza tiende a amplificarse aún más, pese a los enormes montos de inversión física federal que reciben anualmente Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo. Dado que en su conjunto las regiones Sur, Este y Península de Yucatán recibieron entre 2000 y 2001 alrededor del 34% de la inversión federal, ello está cuestionando severamente los procesos de descentralización y desconcentración de los recursos, pues no está impactando en el desempeño económico de estas regiones, lo cual merecería un tratamiento distinto dentro de las políticas públicas

ya diseñadas. Asimismo, se observa que la región Centro-Este es la que mayor porcentaje de inversión pública capta año con año. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a revertirse en el 2002, debido a que recibió el 28.13%, porcentaje menor al registrado en 2001 cuando fue de 34.63% (cuadro 2.2).

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

Regiones	Año 2000	%	Año 2001	%	Año 2002	%
Total Nacional	146,077,620.1	100.00	148,039,354	100.00	156,619,900.2	100.00
Noroeste	10,255,435.3	7.02	8,556,861.9	5.78	10,518,116.7	6.71
Norte	6,795,351.0	4.65	6,437,422.1	4.34	6,484,735.3	4.14
Noreste	9,532,839.4	6.52	10,289,979.2	6.95	11,433,569.6	7.30
Centro-Norte	3,980,454.8	2.72	4,649,283.9	3.1	4,361,891.6	2.78
Centro-Occidente	14,100,792.5	9.65	13,690,530.3	9.24	12,930,797.1	8.25
Centro-Este	45,265,497.3	30.98	51,272,000.1	34.63	44,069,359.1	28.13
Sur	17,201,452.9	11.77	16,104,347.4	10.87	17,362,230.7	11.08
Este	22,067,452.0	15.10	21,701,375	14.65	16,320,117.1	10.42
Península de Yucatán	10,332,334.2	7.07	12,009,789.3	8.11	16,227,159.7	10.36

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

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

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

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

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

	Total (millones de pesos)					Porcentaje respecto al Total				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
Noroeste	10,130.8	13,350.2	16,060.8	18,240.7	18,594.3	8.83	8.77	8.84	8.72	8.50
Norte	9,052.2	11,832.2	14,007.1	14,440.5	16,501	7.89	7.78	7.71	6.89	7.54
Noreste	7,805.9	10,242.0	12,077.0	13,771.9	14,018.9	6.80	6.73	6.65	6.57	6.41
Centro-Norte	7,288.7	9,843.0	11,074.8	12,727.1	13,408.7	6.35	6.47	6.09	6.07	6.13
Centro-Occidente	18,923.7	25,092.2	30,135.7	34,299.1	35,781.6	16.50	16.50	16.60	16.37	16.36
Centro-Este	26,252.0	35,959.1	43,114.3	51,261.9	53,116.2	23.32	23.64	23.74	24.47	24.29
Sur	17,760.0	26,563.2	28,504.7	32,796.6	35,354.8	15.48	17.46	15.69	15.66	16.16
Este	11,684.8	15,553.3	18,387.9	20,940.6	22,096.9	10.18	10.22	10.12	10	10.10
Península de Yucatán	5,301.5	6,977.6	8,246.8	9,571.6	9,800.8	4.62	4.58	4.54	4.57	4.48
Total Nacional	114,700.0		181,609.0	209,417.3	218,673.8	100	100	100	100	100

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

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

Respecto a las participaciones federales pagadas a las entidades federativas en el periodo 1998-2001 se observa que las regiones Noroeste

y Centro-Este han visto estancada su porcentaje de participación. Aunque las regiones Sur y Este han incrementado en números absolutos sus recursos ha descendido su porcentaje de participaciones federales en el mismo periodo, mientras que la región Península de Yucatán muestra incrementos positivos en cuanto a su porcentaje de participación. La región Centro-Occidente es la que sus recursos crecen a menor velocidad que el resto de las regiones lo cual se refleja es un comportamiento irregular en cuanto a su porcentaje de participaciones recibidas (cuadro 2.4).

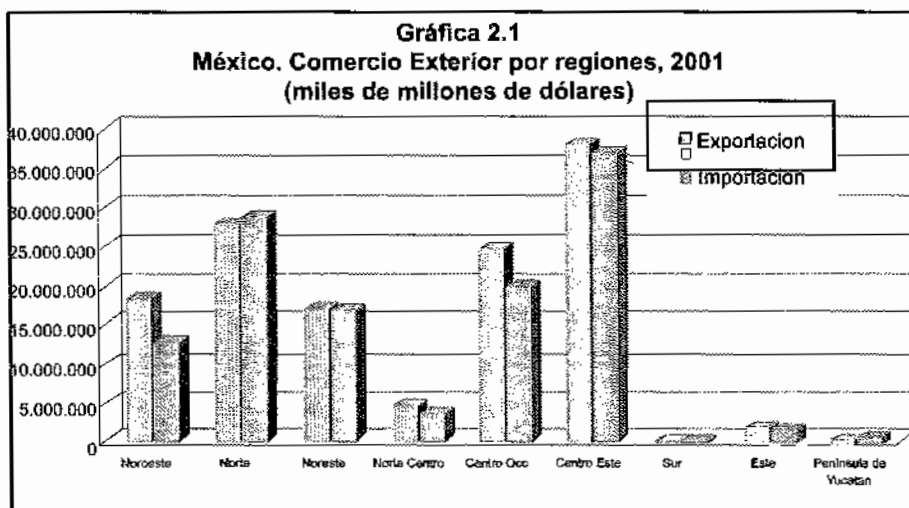
Sin duda la región Centro-Este es la que actualmente mayores participaciones recibe (34%), mientras que las regiones Sur, Este y Península de Yucatán que son las que menos participación tienen en la generación del PIB Nacional, reciben menos de una cuarta parte (22.93%) de las participaciones, cuya participación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

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

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

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

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



Fuente: Elaborado con base en datos de: www.bancomext.com.mx/esp/est_graf.html#5.

En el caso de la región Centro-Este que es el principal territorio que ha podido vincularse exitosamente con el exterior, al igual que las regiones Noroeste, Norte, Noreste y Centro Occidente, la pregunta que habría que hacerse es cuál será el papel de las políticas públicas para insertar al mercado mundial a las regiones Sur, Este y Península de Yucatán. Se percibe claramente que ante “el doble fenómeno de la concentración regional del desarrollo y la centralización de las grandes decisiones estratégicas, los agentes locales seguirán desempeñando un papel menor, si no es que secundario o francamente nulo, en la determinación de las condiciones generales decisivas para impulsar el crecimiento económico.”¹⁹ De prevalecer la línea marcada por la actual administración de que el gobierno deber ser un facilitador para que el mercado y las fuerzas de la competitividad desplieguen las inversiones para impulsar aquellas regiones que no han sido incorporadas a los beneficios de la liberalización del comercio, y ante la ausencia de una política regional propiamente dicha, seguirán profundizándose las fracturas territoriales junto con la pobreza y la desigualdad. En este sentido, la justificación para proponer una asignación territorial de los recursos públicos, es sumamente pertinente para el caso mexicano, ya que “es instrumento con el que cuenta el gobierno federal para lograr cohesión entre las partes de una federación. Es, además, un modo de proporcionar recursos a regiones que de manera autárquica difícilmente podrían financiar la provisión de ciertos bienes públicos que las hagan competitivas.”²⁰ Aunque la competitividad pueda venir después, si es

¹⁹ Godínez, Víctor M, “La economía de las regiones y el cambio estructural”, en Clavijo, Fernando (compilador) *Reformas económicas en México 1982-1999*, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 92, FCE, México, 2000, pp.371-372.

²⁰ Díaz Cayeros, Alberto, “Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano”, en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE, Lecturas de El Trimestre Económico-Gobierno del Estado de Puebla, núm. 83, 1996, p.107.

necesario revitalizar los valores del federalismo, ya que la unidad de la nación está en primer lugar, pues depende en buena medida de la solidaridad, cooperación y subsidiaridad entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno.

2.4 ¿Una mayor democracia fortalece la descentralización fiscal?

Una de las situaciones más paradójicas que enfrentan las instituciones públicas en situaciones de fractura social se refiere a cómo conjugar los procesos de descentralización²¹ de las estructuras de gobierno con el déficit de representación política y deterioro de la gobernabilidad presentes en América Latina, y particularmente en México. Pero el desafío más importante se refiere a las múltiples contradicciones que trae consigo desmontar las viejas estructuras y prácticas centralizadoras del poder que fueron vitales dentro del proceso de modernización económica ocurrida después de finalizada la Segunda Guerra Mundial y la crisis fiscal del Estado de bienestar observada en el mundo desarrollado a finales de los años setenta y en América Latina a comienzos de los años ochenta.

Por principio de cuentas, el proceso de Reforma del Estado que inició hace 2 decenios se planteó entre muchos de sus objetivos, encauzar

²¹ La descentralización como parte de un proceso permanente de actuación de la administración pública "hace referencia a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas, en contraste con la desconcentración, que implica solamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa". Díaz Flores, Manuel, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, vol. III, núm. 11, enero-junio de 2002, p. 392.

los procesos de descentralización como una forma de contrarrestar los efectos perniciosos ocasionados por no compartir las decisiones económicas que finalmente impactaban y determinaban el desempeño económico del país, refiriéndonos tanto a entidades federativas como municipios.

La centralización como se le ha llamado a todo lo referente a la concentración del poder que detentan las autoridades federales o centrales, tuvo que enfrentar el reclamo de diversas regiones del país, sobre todo las más vinculadas con la economía internacional, para que la descentralización fuera el método de entendimiento más importante a la hora de negociar y reclamar el papel protagónico de las entidades y municipalidades. La descentralización entendida como un mecanismo que posibilita la expansión local de la autonomía política mediante la transferencia de poderes y responsabilidades que extienden los distintos órganos que componen la rama ejecutiva del gobierno²², aún no termina por dar forma a la naciente estructura institucional si tomamos en cuenta que las viejas estructuras aún se mantienen en pie.

La consolidación de regímenes democráticos no necesariamente en el largo plazo conduce a procesos de descentralización fiscal más sofisticados debido a que ambos procesos no necesariamente se empatan en tiempo y espacio. Sin duda, en el ambiente político de la época señalaba que a mayor democratización habría una mejor descentralización. A más de tres lustros de que las políticas de cambio estructural concebidas dentro del ya conocido "Consenso de Washington" se instrumentaran en la región, en países como México, la

²² Heywood, Andrew, *op.cit.*, p.237.



descentralización fiscal y la construcción de capacidades institucionales hacendarias en la esfera local, todavía no producen los resultados esperados: hacer financieramente autónomos a los órdenes de gobierno más importantes de la esfera pública y los que más cercanos están a la población.²³

La conformación de gobiernos divididos en los estados y municipios en la segunda mitad de los años noventa, no ha sido un incentivo crucial para la articulación de políticas de desarrollo regional y metropolitano, dado que la acción de los partidos que han llegado a los órdenes locales de poder esta supeditada a los calendarios electorales, lo cual hace que la descentralización fiscal no encuentre terreno propicio para multiplicar sus ventajas en el ámbito municipal y estatal. Lo anterior se explica en parte por el arreglo político electoral que existe en los estados y a nivel federal. También se ha argumentado las implicaciones para los países en que los gobiernos nacionales y locales pertenezcan a distintos partidos políticos, pues esto puede ser un factor que posibilite constantemente pugnas por parte de los gobiernos locales "para tener un mayor control posible de los instrumentos, primordialmente de tipo fiscal."²⁴ La formación del segundo gobierno dividido en México con motivo de las

²³ La desconcentración y la descentralización ha sido una de las tantas recomendaciones de las instituciones económicas que impulsan el Consenso de Washington como el Fondo Monetario internacional. La razón de esta recomendación estriba en reducir o quitarle presión al gobierno central con la transferencia de funciones a las distintas regiones. Dicho en otras palabras, al descentralizar competencias y recursos, "se evitará que el centro [o sea el gobierno federal] sea blanco de toda imputación, y además, al aumentar la capacidad de decisión de las regiones, se implantarían formas de participación ciudadana sobre políticas públicas que, finalmente, coadyuvarían a la democratización (creando canales de generación de consensos) y la eficacia haciendo de la participación un criterio de selección y evaluación social de la labor pública". Pérez Fernández del Castillo, Germán, "La reforma del Estado en México. Una revisión crítica", en Camou, Antonio, (compilador) *Los desafíos de la gobernabilidad*, p.251.

²⁴ Díaz Cayeros, Alberto, *op.cit.*, p. 108.

elecciones presidenciales de 2000, ha dado como resultado una mayor organización de las autoridades locales. La aparición de la Conago por parte de los gobernadores y la presencia de tres organizaciones de alcaldes de signo partidista distinto, cuyas reivindicaciones son precisamente conseguir mayores transferencias y potestades tributarias por parte del gobierno federal -y los roces y desencuentros que ello trajo en un principio- constatan lo complicado de tejer nuevos arreglos institucionales a partir de un proceso de aprendizaje y adaptación a la inédita conflictualidad política.

Pese a este panorama, aún sigue existiendo una idea básica en el análisis político-jurídico de que hay un vínculo indivisible entre federalismo y democracia, toda vez que el federalismo puede encerrar en su versión hacendaria un concepto que refuerce el constitucionalismo, ya que para muchos, es un modelo superior al Estado unitario, pues a diferencia de éste, en el Estado federal existen más centros de decisión política con autonomía. Así las cosas, el poder se encuentra descentralizado en múltiples órganos: municipios, entidades federativas y poder central, que en el esquema unitario no existen.²⁵

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

²⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, F, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p.193..

Así las cosas, la descentralización permitiría que una parte de importante del financiamiento de los servicios públicos a nivel local podrían ser solventados con la obtención de recursos propios a fin de canalizarlos eficientemente a la construcción de infraestructura física y social y ampliar la cobertura de los servicios públicos básicos. Pero esto también encierra sus propias contradicciones y revela lo complejo del asunto, ya que la descentralización fiscal no es una respuesta que corrija todos los problemas de atención de demandas ciudadanas. A veces se olvida que “la eficiencia fiscal requiere políticas distributivas que ayuden a contrarrestar los llamados beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia en la capacidad tributaria que tiene cada jurisdicción. Ello implica que los contribuyentes que residen en una jurisdicción con una alta capacidad tributaria recibirán servicios de mayor calidad a un menor precio, lo que provoca una atracción de residentes de otros lugares.”²⁶ Este proceso se nos advierte, bien “podría deteriorar la calidad de los servicios ofrecidos, dada la movilidad de los residentes”, con lo cual se daría al traste con el esfuerzo descentralizador impulsado.

Se pensó por parte de las autoridades gubernamentales que la respuesta a estos problemas se encontraría en la modernización administrativa emprendida desde el gobierno federal y que paulatinamente iría filtrándose sus alcances y beneficios hacia los gobiernos estatales y municipales, toda vez que los propios procesos de urbanización, la ampliación de la cobertura de la educación básica y la participación política surgida de las mismas comunidades lograría presionar a los

²⁶ Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *op.cit.*, pp. 388-389.

gobiernos locales para que fueran más eficientes para financiar con sus propios recursos la provisión de servicios básicos a amplios segmentos de la población, sobre todo a los más pobres y necesitados. La realidad nos confirma que no ha sido así y que estamos lejos de alcanzar las metas trazadas desde hace más de dos decenios.

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

- β Debe haber democracias a nivel local que funcionen de manera adecuada, con un nivel suficiente de participación política.
- β Los gobiernos subnacionales tienen la capacidad institucional para hacerse cargo de las responsabilidades que les son asignadas.
- β La división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobiernos deben estar claramente definidas
- β Una parte importante de los gastos locales se financie con recursos propios
- β Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a restricciones presupuestarias estrictas.²⁷

²⁷ Hausmann, Ricardo y Ernesto Stein, "Políticas nacionales y financiamiento municipal", en Huascar, Enguino y Frabrice Henry (editores), *La modernización de las finanzas públicas. Un paso esencial para la consolidación institucional*, BID, Antigua, Guatemala, 1998, p. 23.

Otro elemento que también está complejizando la construcción de capacidades institucionales hacendarias en los gobiernos locales es que éstos siguen siendo simples ejecutores de las políticas de gasto definidas en desde el nivel central, lo cual limita la autonomía presupuestaria local. En este sentido, también es pertinente hablar de los beneficios y riesgos que entraña la descentralización fiscal dentro del macroproceso de construcción de capacidades institucionales de gobierno, ya que no hay soluciones contundentes ni conflictos que no puedan ser gobernados (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5
Beneficios y Riesgos de la descentralización fiscal

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

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

En el caso de México, la descentralización del gasto durante los años noventa no necesariamente ha implicado mayor autonomía para los gobiernos estatales y municipales ya que la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gastos condicionados. Formalmente, los estados y municipios ejercen actualmente un monto de gasto significativamente mayor que en los ochenta, sin embargo, el gasto no condicionado, que es en última instancia el que otorga mayor autonomía, no ha aumentado de manera similar. Esto obedece a las restricciones presupuestales del gobierno en su conjunto, las cuales se romperán a menos de que se lleve a cabo una reforma fiscal que permita incrementar los ingresos del sector público.²⁸ Aunque es fundamental acompañarla mediante el cambio del modelo económico actual.

La visión de los economistas del Banco Interamericano de Desarrollo de mediados de los años noventa no contemplaba la complejidad que representa la reforma de las instituciones económicas, dado que es un aspecto más de la reforma del Estado. Asimismo, tampoco se discute ampliamente las ventajas y desventajas de la centralización y descentralización de las funciones económicas en los regímenes federales. (cuadro 2.6) Y más aún es la cuestión insoslayable de que se tiene que discutir en la región latinoamericana una nueva agenda de reformas económicas que estén alejados de los caprichos y dogmas ideológicos del Consenso de Washington que se asume como el único modelo a seguir.

²⁸ Sobarzo, Horacio, "El federalismo en el contexto de la reforma fiscal", *op.cit.*, pp.111-119.

Cuadro 2.6
Funcionamiento de un sistema federal de gobierno
Las ventajas de la centralización y descentralización
dentro de un nuevo arreglo federal

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

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

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

Así las cosas,

- I) Es necesario desarrollar mecanismos de participación popular a nivel municipal, y asegurar que las democracias locales funcionen de manera adecuada.
- II) Se debe limitar claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando asignar responsabilidades compartidas.
- III) Los gobiernos locales deben acceder a fuentes de financiamiento que sean suficientes para atender las demandas por servicios públicos de la población, y que vayan creciendo a medida que crece la demanda por dichos servicios.
- IV) Es deseable que los gobiernos locales tengan acceso a bases tributarias que les permitan cubrir con sus recursos propios la mayor parte de sus necesidades de financiamiento.
- V) Se debe minimizar el grado de discrecionalidad en los sistemas de transferencias intergubernamentales.
- VI) Se debería privilegiar aquellos mecanismos de transferencia que generen incentivos para la provisión eficiente de servicios por parte de los gobiernos locales.

VII) En general, es razonable que los gobiernos locales tengan acceso a los mercados de crédito para financiar inversión. Sin embargo, el gobierno central debería ejercer un estricto control sobre el endeudamiento de los gobiernos locales.

VIII) Se debe promover en forma activa el fortalecimiento institucional de los municipios

IX) El gobierno central debería proveer un marco jurídico-institucional que facilite el acceso de los gobiernos locales al crédito sin comprometer en el proceso los propios recursos del gobierno central

X) Por sobre todas las cosas, el gobierno central deberá proveer un marco de estabilidad macroeconómica que permita un mejor desarrollo de las finanzas municipales.²⁹

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

²⁹ *Ibid*, pp. 23-29.

2.5 Mejores prácticas hacendarias en los gobiernos locales

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

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a través del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) pretende llevar a cabo la certificación de los funcionarios hacendarios municipales. La idea fundamental que subyace detrás de la certificación es que los municipios del país que cuenten con funcionarios fiscales certificados podrán acceder en un futuro a ventajas competitivas sobre aquellas alcaldías que decidan mantener tesoreros poco capacitados. Para ello, el INDETEC contempla proponer al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) que los municipios que decidan tener funcionarios fiscales certificados puedan acceder a créditos con tasas preferenciales. El INDETEC como parte integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal también está proponiendo que las empresas que se dedican a evaluar el riesgo de endeudamiento de los ayuntamientos tomen en cuenta como un punto a su favor, el tener tesoreros certificados.⁴⁰

⁴⁰“Certificarán a tesoreros”, *Reforma*, 1 de julio de 2003, Finanzas, sección B, primera plana.

La formación profesional de los tesoreros municipales ayudaría a tener mejores resultados en el fortalecimiento de las capacidades hacendarias, pero la asimetría en la preparación de los funcionarios municipales en esta área es sumamente contrastante en el país. Tan solo a mediados del 2003, el 54% de las haciendas municipales –alrededor de 1,226 municipios– son manejadas por tesoreros que cuentan con preparación universitaria y solamente en 70 municipios, los tesoreros municipales cuentan con estudios de posgrado lo que representa el 2.8% de las haciendas locales. Sin embargo, en el 44% restante de los municipios, las condiciones para posibilitar un mejor funcionamiento de las haciendas locales tienden a reducirse. En 347 municipios, los tesoreros que están al frente de la hacienda tienen estudios de primaria, en 313 tienen la secundaria concluida, en 248 se asume que tienen estudios de preparatoria, en 206 los funcionarios tienen alguna preparación como técnicos y solo en 6 municipios, los tesoreros no tienen preparación.⁴¹ En cuanto al perfil de los funcionarios que ocupan puestos de tesoreros, más de la mitad provienen de actividades no relacionadas con asuntos de gobierno y finanzas municipales (cuadro 2.7).

⁴¹ *Ibidem.*

Cuadro 2.7
Perfil profesional de los tesoreros municipales

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

Fuente: Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo, INAFED, 2001.

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

- β Aplicar todos los impuestos autorizados
- β Llevar a cabo un programa general de austeridad
- β Presupuestar de manera conservadora
- β Usar un sistema electrónico que vincule ingresos, presupuesto, contabilidad y tesorería
- β Establecer un marco legal que impulse la recaudación de ingresos fiscales
- β Establecer y mantener una base de datos actualizada y transparente
- β Crear incentivos para aumentar la recaudación
- β Usar fondos del Programa de Fortalecimientos a las Entidades Federativas (PAFEF) solo para inversiones de capital.⁴²

En cambio en el Estado de México, el gobierno estatal considera que a través de un Convenio Marco de Coordinación Hacendaria con los gobiernos municipales se pueden fortalecer las finanzas públicas municipales, mediante mejores prácticas hacendarias que permitan recaudar más recursos y mejorar la eficiencia en la aplicación del gasto.⁴³ Asimismo, el Instituto Hacendario del Estado de México (IHEM) ha creado una bolsa de trabajo en donde los alcaldes puedan ubicar a los servidores públicos que han trabajado en tesorerías municipales, afín de reclutar el personal que ya ha sido preparado y capacitado.⁴⁴

⁴² "Pretenden mejorar prácticas estatales", *El Universal*, 1 de agosto de 2003, Finanzas, sección B, primera plana.

⁴³ Véase "Presentaron a Gil Díaz el plan de Coordinación Hacendaria Municipal", *El Sol de Toluca*, 8 de agosto de 2003, primera plana y p. 4/A.

⁴⁴ "Ofrece el Instituto Hacendario personal calificado para las tesorerías municipales", *El Sol de Toluca*, 23 de abril de 2003, primera plana y p. 4/A.

capítulo

tres

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

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

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

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

tecnológicas y regionales, los gobiernos han desplazado hacia estos sectores importantes recursos y subsidios en los últimos años.¹

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

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

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

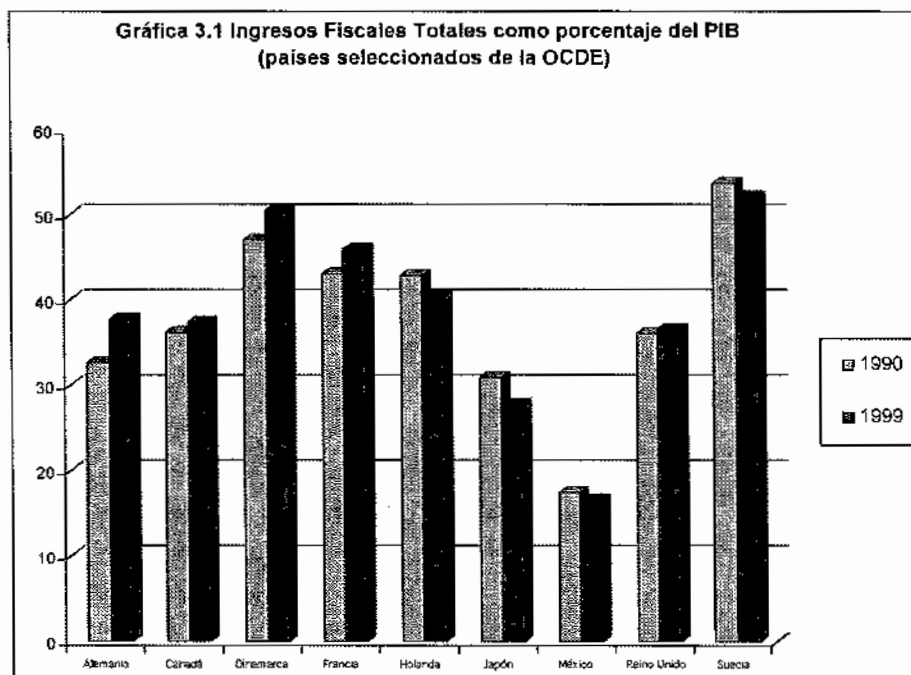
127 OECD Papers, "Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey" en *Special Issue on tax policies of OECD countries*, Part. I, 2001, Doc. ECO/WKP/(2001) 29. p. 15.

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

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

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

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



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

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

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

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

En 2001, la OCDE estaba integrada por 8 países con régimen federal y 21 Estados mantienen un sistema unitario. A continuación se examina lo que ha pasado en países federales como Alemania o Canadá donde los ingresos fiscales de los gobiernos locales financian en su mayor parte de los gastos. Por ejemplo, en Alemania en el periodo 1975-1998, el gobierno federal disminuyó los niveles de recaudación que pasaron de un 33.9% en 1975 a un 29.4% en 1998. En cambio, los gobiernos

provinciales conocidos como Länder, su recaudación pasó del 22.6% al 22.0% en el mismo periodo. Sin embargo, los gobiernos locales si bien recaudaban el 9.1% en 1975 en 1998 solo obtienen el 8.0%. El caso canadiense es muy revelador en cuanto a la capacidad de recaudación de los gobiernos locales. En el mismo periodo, el gobierno federal obtenía del total de los ingresos fiscales el 47.6% en 1975, pero en 1998 había descendido su participación al 41.0%. Pero los gobiernos de las provincias vieron aumentados sus recursos ya que pasaron del 32.5% al 36.3%. Los ingresos de los gobiernos locales descendieron del 9,9% al 8.9% en el periodo de estudio (Cuadro 3.1).

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

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

	Gobierno Federal			Gobierno Estatal			Gobierno Local			Fondos de Seguridad Social		
	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998
Países Federales												
Australia	80.1	81.4	78.4	15.7	14.9	18.0	4.2	3.7	3.5	-	-	-
Austria	51.7	48.9	52.7	10.6	13.1	9.3	12.4	10.7	10.2	25.3	27.2	27.8
Bélgica	64.3	62.6	36.7	-	-	23.3	4.8	5.1	4.9	30.9	32.2	35.1
Canadá	47.6	41.2	41.0	32.5	36.0	36.3	9.9	9.3	8.9	10.0	13.5	13.7
Países Unitarios												
Alemania	33.9	31.9	29.4	22.6	22.2	22.0	9.1	9.0	8.0	34.4	36.9	40.6
México		87.7	82.0		0.4			0.6			11.3	18.0
Suiza	27.4	28.9	30.1	21.2	22.7	19.5	19.6	16.8	14.8	28.9	31.6	35.7
Estados Unidos	45.4	42.1	45.1	19.5	20.2	19.2	14.7	12.6	12.0	20.5	25.2	23.7
Promedio	50.1	53.1	49.4	17.9	16.2	18.5	10.7	8.5	7.8	21.4	22.2	24.3
Países Unitarios												
República Checa			43.9						11.9			44.1
Dinamarca	68.8	68.9	64.9				29.9	28.6	32.0	1.2	2.5	3.1
Filandia	56.6	55.8	52.6				23.6	22.4	22.2	19.8	21.8	25.2
Francia	51.5	47.5	43.6				7.6	8.8	10.6	40.8	43.8	45.8
Grecia	67.1	63.1	68.8				3.4	1.3	1.1	29.5	35.6	30.1
Hungría			62.5						4.5			33.0
Islandia	81.3	81.4	77.1				18.7	18.6	22.9	-	-	-
Irlanda	79.1	83.8	86.8				7.5	2.3	2.0	13.4	13.9	11.2
Italia	53.2	62.7	58.8				0.9	2.3	11.7	45.9	34.9	29.5
Japón	45.4	43.7	36.2				25.6	26.0	25.4	29.0	30.3	38.4
Corea del Sur	89.0		71.4				10.1		17.6	0.9		11.1
Luxemburgo	64.3	67.0	68.1				6.6	6.6	6.3	29.1	26.4	25.6
Holanda	59.8	52.6	56.5				1.2	2.4	3.0	39.0	44.9	40.5
Nueva Zelanda	92.3	93.5	94.2				7.7	6.5	5.8	-	-	-
Noruega	50.6	59.7	59.4				22.4	17.7	18.3	27.0	22.7	22.2
Polonia			58.8						9.0			32.3
Portugal	65.4	70.6	67.0				0.0	3.5	6.1	34.6	25.9	26.9
España	48.2	47.8	48.0				4.3	11.2	17.0	47.5	41.0	35.0
Suecia	51.3	54.1	58.1				29.2	30.4	3.08	19.5	15.6	11.1
Turquía		75.5	69.1					10.2	16.6		14.3	14.3
Reino Unido	71.1	71.1	78.2				11.2	10.6	3.9	17.7	18.3	17.9
Promedio	64.4	64.6	63.0				12.3	12.3	13.3	23.2	23.1	23.7

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

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

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

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

Hablar del fortalecimiento del federalismo en México se ha convertido en la principal causa de lucha que llevan a cabo los principales actores

políticos para conservar el poder. En términos políticos, México tiene un sistema de organización de corte federal, pero en términos fiscales aún no lo es plenamente. Y esto último en caso de no resolverse pronto, conlleva riesgos sumamente elevados. Las cifras respecto al porcentaje de recaudación por nivel de gobierno son preocupantes. El 82% de los ingresos federales son recaudados por el gobierno central; el resto le toca a los estados, aunque el 5% es gastado por los municipios. En países como Estados Unidos o Canadá, los socios de México dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el gobierno federal en 1998, recaudó el 45.1 y el 41% de los ingresos totales, respectivamente. Mientras que los gobiernos de los estados, en el caso del primer país obtuvieron el 19.2% y en el segundo el 36.3%, respectivamente. Asimismo, los gobiernos municipales recaudaron el 12 y el 8.9%.² En Brasil, por el contrario, el gobierno federal controla solo la mitad de los ingresos totales gubernamentales.

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

Sin embargo, es importante subrayar que uno de los muchos factores que posibilitan un desempeño eficiente de la hacienda pública en

² OECD Papers, "Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey" en Special Issue on tax policies of OECD countries, Part. I. 2001, Doc. ECO/WKP/(2001) 29. p. 15.

los niveles estatales y locales de gobierno es el tipo de modelo de crecimiento económico que instrumentan las instituciones económicas de cada país (Véase cuadro 3.2).

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

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

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

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

Continuación

Países Unitarios	Modelo de Desarrollo		Instituciones Económicas	
	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Política Monetaria	Política Fiscal
Holanda	<p>*Se le considera el modelo a seguir en Europa</p> <p>*Los trabajadores han aceptado menos incrementos de pagos para crear más empleos.</p> <p>*Dinámico descenso del desempleo de 3.6% en el área de los 11 países de la zona euro, en donde es el 10.6%.</p> <p>*reglas sobre el tiempo parcial, los empleos temporales y las tasas impositivas del sistema de seguridad social, han sido relajadas</p>	<p>*un tercio de los trabajadores tiene jornada incompleta, que es la más alta proporción en el mundo industrializado</p>	<p>*Como país integrante de la Zona Euro, el manejo de la política monetaria esta encomendado al Banco Central Europeo, institución que debe velar por la estabilidad de los precios y el pleno empleo</p>	<p>*Como país integrante de la Zona Euro, los 12 países miembros tienen que cumplir con los criterios de convergencia económica que establece el Tratado de Maastricht</p>
Japón	<p>*Empleo de toda la vida estimulado por la lealtad y altos grados de habilidades</p> <p>*educación especializada de alta calidad</p> <p>*estrechas relaciones entre los bancos y las empresas</p> <p>*visión de largo plazo por parte de los gerentes</p>	<p>Los altos niveles de ahorro canalizados al mercado inmobiliario y el insuficiente reciclaje de los excedentes financieros en los mercados internacionales son fuentes de la crisis de 1997-1998.</p>	<p>*El Banco Central de Japón la tasa de interés depende del banco central y no de la posición de las finanzas públicas</p>	<p>*El Ministerio de Finanzas puede reducir las tasas impositivas al consumo para reactivar la economía</p>

Continuación

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

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

3.2 La descentralización fiscal en los países de la OCDE

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

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

Debido a las dificultades asociadas con la reasignación de recursos, un mayor gasto en la descentralización ha traído como consecuencia

un desequilibrio entre los ingresos propios y los gastos en los niveles de gobierno locales lo cual hace necesaria la puesta en marcha de transferencias intergubernamentales.³

La existencia de una brecha fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, surgió de los desequilibrios existentes entre los ingresos propios y las asignaciones de gasto, lo cual justificó la existencia de un sistema de transferencias y arreglos de empréstitos. Por tal motivo, los gobiernos desean asegurar que los ciudadanos de diferentes regiones puedan acceder a diversos servicios, por lo cual es substancial fortalecer las haciendas locales.

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

³ Ahmad, Ehtisham, (editor) "Intergovernmental Transfers –An Internacional Perspectiva" en Financing Decentralized Expenditures. An Internacional Comparison of Grants, Edward Elgar Publishing, United Kindom, 1997, p.1.

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

Nivel de Gobierno									
	Central			Estatal/regional			Local/municipal		
	Saldo Total	Saldo Actual	Saldo capital	Saldo Total	Saldo Actual	Saldo capital	Saldo Total	Saldo Actual	Saldo capital
Países Federales									
Australia	1.45	1.48	18.56	0.53	0.59	-2.77	0.83	1.05	0.44
Canadá	1.05	1.08	5.33	0.88	0.93	-1.47	0.53	0.60	-3.57
Alemania	1.03	1.08	1.48	0.96	1.09	0.73	0.75	0.94	-0.08
España	1.05	1.18	2.22	0.28	0.40	-1.38	0.74	0.97	0.02
Estados Unidos	0.93	.93	-0.40	1.24	1.41	2.94	0.66	0.75	-2.05
Gobiernos Unitarios									
Austria	0.97	1.05	0.67	-	-	-	0.90	1.24	0.66
Dinamarca	1.54	1.61	10.50	-	-	-	0.57	0.59	-6.12
Francia	1.02	1.07	1.28	-	-	-	0.64	0.91	-0.18
Holanda	1.26	1.32	7.68	-	-	-	0.26	0.27	-4.59
Suecia	1.21	1.23	16.55	-	-	-	0.76	0.81	-2.43
Reino Unido	1.23	1.26	9.25	-	-	-	0.45	0.46	-3.16

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

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

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

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

Dos condiciones que han estado detrás de los países industrializados en la conformación de sus sistemas fiscales de corte federalista. En primer lugar, ha sido condición necesaria que la economía este operando con eficiencia económica, esto es, que todas las ganancias obtenidas del intercambio son plenamente explotadas dados los recursos, la tecnología y las restricciones a las que se enfrenta la sociedad. En segundo lugar, los objetivos de las políticas de descentralización fiscal han consistido en asegurar la equidad dentro de la política económica, la cual ha consistido en "que "lo mejor" de las asignaciones eficientes sea elegido colectivamente con el objetivo de producir mayor bienestar social."⁴

Todo el debate esta centrado en la necesaria intervención del gobierno para corregir las fallas del mercado. Sin embargo, se advierte que si existe falta de información o los derechos de propiedad están en juego, puede ser que los gobiernos no tengan ninguna ventaja particular respecto a

⁴ Shah, Anwar y Robin Boadway, "Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados", en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) México. Hacia un nuevo federalismo fiscal, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, p.25.

las del sector privado. En toda esta argumentación, se ha señalado que la estructura de incentivos del sector público puede inducir tomas de decisiones ineficientes. Asimismo, podría sostenerse que la intervención gubernamental es de naturaleza redistributiva y esta motivada por el objetivo de equidad en lugar de consideraciones de eficiencia.

En el mundo desarrollado se ha llegado a un consenso de que las facultades tributarias deben asignarse de acuerdo a las capacidades de los gobiernos para llevarlas a cabo, así como atendiendo a la propia naturaleza de los impuestos que se pretenden administrar. Por ejemplo, "la eficiencia fiscal requiere que no existan barreras al movimiento de bienes, servicios, trabajo y capital introducidas por los gobiernos dentro de la federación, ya sea por medio de impuestos y subsidios, regulación por políticas de procuramiento preferencial o por la creación de los bienes y servicios públicos locales."⁵

Otros elementos que han jugado a favor de la descentralización en los países desarrollados ha sido la apuesta por una toma de decisiones en las esferas locales de gobierno. Los problemas que esto genera y que deben ser tomados en cuenta por los países que deseen llevar a cabo acciones descentralizadoras más abiertas, se refieren a que los gobiernos locales son capaces de suministrar diferentes beneficios fiscales netos (BFN) a sus residentes. Esto implica que por el lado de los impuestos, al haber jurisdicciones que tienen distintas capacidades fiscales, éstas en función de contar una mayor base fiscal puede proporcionar servicios públicos a tasas impositivas más bajas que otras jurisdicciones, toda vez que ello puede generar que existan diferencias de BFN entre cada una de ellas.⁶

⁵ Ibid, p. 26.

⁶ Ibid, pp.27-28.

capítulo

cuatro

El sistema federal en México y la crisis financiera y hacendaria en los gobiernos estatal y municipal

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

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

No obstante, los gobiernos locales en México han caminado en la dirección opuesta. Las razones son diversas, pero la mayoría de ellas coinciden en que el modelo económico neoliberal, la falta de capacidad instalada que padecen la mayor parte de los municipios y entidades federativas, la crisis fiscal por la que atraviesa nuevamente el Estado mexicano y el centralismo en su connotación de economía política, denominada presidencialismo económico,¹ han sido las principales

¹ A este respecto se señala que "el presidencialismo económico nunca ha sido un absolutismo, como reza la propaganda de moda," ya que es imposible equipararlo al tipo de "economía de comando" que surgió en las democracias populares de Europa del Este, en la Francia de la Quinta República que implantó el general De Gaulle a fines de los años cincuenta, o el Brasil de los militares de los años setenta. Los tres componentes básicos del mecanismo político-económico del presidencialismo económico son: i) la negociación política permanente dentro de la coalición gobernante, articulada por la sucesión presidencial; ii) la decisión histórica de los gobiernos revolucionarios de impulsar negocios privados, bajo formas varias, casi nunca excluyentes, de nacionalismo económico; iii) y, a todo lo largo de la historia posrevolucionaria, las restricciones provenientes de la relación externa y su administración siempre difícil de cara a Estados Unidos. Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas, "Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo," en Comercio Exterior, núm. 11, noviembre de 2000, p. 945.

restricciones que obstaculizan el fortalecimiento de las finanzas locales. La construcción de un nuevo marco fiscal federalista en México si bien requiere de una redistribución de competencias y facultades tributarias a los gobiernos locales, también obliga a replantear el modelo económico neoliberal y el papel de México en la globalización, ya que las transformaciones económicas más importantes que ocurren en los países industrializados tienen lugar en regiones, estados y municipios, dado que son en los espacios territoriales donde toman forma la construcción de las soberanías financieras de los Estados modernos.

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

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a México como “una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interno; pero unidos en una Federación.”

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

De acuerdo a la fracción IV del 115 Constitucional, sus facultades hacendarias, por el lado del ingreso, se remitirían al cobro de impuestos a la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios como el agua, así como las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones. Por el lado del gasto, la Fracción III establece que el gobierno municipal tiene como obligación encargarse de los siguientes servicios públicos: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública.

El arreglo institucional que da forma al sistema federal mexicano refuerza las inercias centralistas, debido a que el artículo 73 fracción VII otorga una competencia ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad "para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto". Bajo este mismo carácter se sitúa el artículo 73 fracción XXIX, el cual señala que el Congreso Federal tiene facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: (a) energía eléctrica; (b) producción y consumo de tabacos labrados; (c) gasolina y otros productos del petróleo; (d) cerillos y fósforos; (e)

aguamiel; (f) explotación forestal, y (g) sobre producción y consumo de cerveza. Asimismo, bajo esta disposición constitucional, las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que ley secundaria determine. Respecto a esto último resulta fundamental subrayar que “las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales tienen su fundamento original en la constitución, como parte integral del pacto federal, y no como dádiva de la federación, sujeto a limitaciones administrativas o de otro tipo.”²

La distribución de facultades hacendarias en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a las disposiciones constitucionales, se sustentaría en el artículo 124 Constitucional el cual establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. (Cuadro 4.1) En este sentido convendría señalar que la Constitución Política estableció una distribución de las fuentes de ingreso para la federación, las entidades federativas y los municipios, en el contexto de un régimen político gobernado por un partido hegemónico, el cual tenía como propósito impulsar la modernización del país, a costa de desplazar a los gobiernos locales de las decisiones fundamentales, ya que todo se planeaba y ejecutaba desde la capital del país, por ser la sede del Poder Ejecutivo Federal. Incluso se ha planteado no sin una dosis de actualidad y polémica, pero susceptible de discutirse ampliamente que el “centralismo y el presidencialismo fueron históricamente necesarios

² Tello Macías, Carlos, “Convención Nacional Hacendaria”, en *Economía Informa*, publicación mensual de la Facultad de Economía de la UNAM, febrero de 2004, núm. 323, p. 8.



y cumplieron la función de hacer de México un Estado nacional, culturalmente integrado y políticamente estable, y también un país más desarrollado. La reivindicación de la autonomía es políticamente correcta y constitucionalmente reconocida. Pero, a condición de que la autonomía no sea entendida de modo obsoleto como autarquía y autosuficiencia, tampoco se piense que la federación es confederación y corramos el riesgo de fragmentar la unidad y soberanía del Estado nacional.”³

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

³ Aguilar, Luis, F, "Hacia un nuevo federalismo", en Arellano Cadena, Rogelio (compilador) Mexico. Hacia un nuevo federalismo fiscal, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, p. 22.

mismas,⁴ toda vez que el gobierno central desea controlar la mayor parte de los ingresos tributarios y las entidades tener más facultades y al mismo tiempo ser más autónomas. La exigencia central de la CONAGO es lograr que a través de una reforma constitucional la federación les otorgue el mandato de administrar el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

⁴ En agosto 18 de 2003, la Secretaría de Gobernación presentó una "propuesta de adecuación constitucional" a los gobernadores de la República que contemplaba una iniciativa de reforma al artículo 124 Constitucional y cuyo punto de desacuerdo fue que ésta no contemplaba lo concerniente a la recaudación de los impuestos, tributos y aprovechamientos. La iniciativa fue redactada en los siguientes términos: "Artículo 124: Las facultades de la Federación y de las entidades federativas se sujetarán a las siguientes bases: I. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, salvo en el caso de las materias coincidentes, podrán ser ejercidas por los Estados y el Distrito Federal, tomando en cuenta su capacidad, determinada en base a lo dispuesto por la ley. Los Estados y el Distrito Federal pueden legislar siempre y cuando la Federación no ejerza su facultad, o hasta donde la ejerza tratándose de educación; cultura; salubridad general; seguridad pública; protección civil; protección al medio ambiente; deporte; asentamientos humanos y desarrollo humano; promoción y estímulo al desarrollo económico; turismo; y recursos forestales. En todo caso, la Federación legislará sobre aspectos generales para que las legislaturas locales puedan desarrollar los aspectos específicos en dichas materias. En tanto las legislaturas locales no regulen de modo específico estas materias, se aplicarán las normas federales correspondientes. Las facultades que se deriven de la legislación general sobre estas materias y correspondan a la Federación, podrán ser transferidas a las entidades federativas y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mediante convenios ratificados por las legislaturas de las entidades federativas. II. Las entidades federativas tendrán, por lo menos, facultades exclusivas en la regulación de las siguientes materias: a) Estado civil de las personas; b) Función notarial; c) registro público de la propiedad; d) Instituciones de asistencia privada; e) Titulación y autorización del ejercicio profesional; f) Transporte urbano y suburbano; g) Vivienda; h) Desarrollo regional; i) Ocupación y enajenación de terrenos baldíos; j) Atención a la Juventud; k) Servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y III) Las demás que establezca esta Constitución y las leyes federales." Véase Aguirre Alberto, "La reforma que congeló la Conago"; Suplemento Enfoque, 21 de septiembre de 2003, núm. 500, p. 6.

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

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

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

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

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

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

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

Estos recursos son sumamente importantes para el balance financiero del gobierno federal, ya que el pago de la deuda interna y externa y demás requerimientos del sector público, plantean necesariamente nuevas fuentes de recursos. También hay que resaltar que en momentos de enorme fragilidad financiera, entrar de lleno a modificar el sistema vigente en sus aspectos esenciales no resulta atractivo por la incertidumbre de los resultados que podría generar para los tres órdenes de gobierno.⁵

Aunque la distribución de facultades hacendarias que rige en México otorga un cúmulo importante de facultades y responsabilidades, tanto por el lado del ingreso y gasto al gobierno federal, según lo que establecen las disposiciones constitucionales y leyes secundarias, resulta indispensable que en el proceso de descentralización se fortalezcan las capacidades institucionales de los gobiernos locales para absorberlas en condiciones más ventajosas y evitar que ello se traduzca en un debilitamiento de la posición financiera del gobierno federal, toda vez la enorme carga de pasivos que acumula en estos momentos. La distribución de competencias beneficia al gobierno federal en cuanto al monto de recursos que este obtiene anualmente.

En el modelo federalista el accionar del Congreso Federal es fundamental para el funcionamiento de la Administración Pública Federal en función de los efectos colaterales que ejerce sobre los demás órdenes de gobierno, dado que tiene el poder, según el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, para establecer las bases bajo las cuales el Poder Ejecutivo

⁵ Tello Macías, Carlos, "Convención Nacional Hacendaria", op.cit, p. 13.

pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. El cobro de impuestos en las aduanas, puertos y aeropuertos, las relaciones exteriores, la defensa nacional, están bajo la jurisdicción exclusiva del Poder Ejecutivo mientras que otras actividades se llevan a cabo en cooperación con los gobiernos estatales y municipales. Esto último incluye educación, servicios para el cuidado de la salud y otros servicios públicos como el transporte y administración.

Debido a que la Constitución de 1917 no contempló hacer una especificación entorno a las facultades hacendarias que debieron haber tenido la federación, estados y municipios, los gobiernos posrevolucionarios buscaron establecer un marco institucional tendiente a asignar más competencias fiscales a los estados. Para subsanar estos vacíos, se celebraron tres convenciones fiscales a fin de hacer frente a la anarquía fiscal que vivía el país en los primeros decenios del siglo XX. La primera Convención Fiscal de 1925, según lo expresado por el Secretario de Hacienda de ese entonces, Alberto J. Pani tenía entre sus objetivos enterrar el sistema fiscal porfiriano, el cual todavía sobrevivía a través de anticuados, incosteables o incompatibles impuestos, ya que el peso de la recaudación, se componía casi exclusivamente en impuestos indirectos, los cuales, decía, pesaban más sobre los pobres que sobre los ricos. Y por último, la convención fiscal era necesaria debido a la carencia de preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios.⁶ Si bien el sistema fiscal imperante

⁶ Véase Iturriaga de la Fuente, José, La Revolución Hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles, SEP, Colección Foro 2000, México, 1976, p. 73.

antes de 1925 se encontraba en una situación cercana a la anarquía, el nuevo sistema hacendario permitiría un mayor control de los ingresos al gobierno central, debido a que el anterior ante la falta de coordinación institucional fue responsable de otorgar una mayor autonomía a los estados. El resultado de esta convención fue la introducción del impuesto sobre la renta.⁷

La segunda Convención realizada en 1933 de nuevo buscaba estudiar el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales, formar las bases de unificación en los sistemas locales sobre tributación y la coordinación de los mismos con el sistema federal, y analizar los medios adecuados para las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para su ejecución. Sin embargo, ninguna conclusión fue incorporada al derecho positivo. La tercera convención de 1947, tuvo algunos avances en materia de federalismo fiscal, ya que estableció un sistema de coordinación entre la Federación y los estados⁸ cuyo principal resultado fue haber originado la Ley sobre Ingresos Mercantiles de 1953.⁹ Sin embargo, la inercia centralizadora continuó debido a la falta de contrapesos políticos al Poder Ejecutivo, al tiempo que habilitó un presidencialismo denominado de dirigismo “suave” que desplegó un formato político autoritario y un intervencionismo directo en la producción y las finanzas.¹⁰ En ese contexto puede explicarse las

⁷ Véase Foster, John, W.F. Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936), FCE, México, 1993, p. 256.

⁸ Ayala Espino, José, Economía del sector público mexicano, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, pp. 359-361.

⁹ Dicha ley estableció “un sistema de coordinación entre la federación y los estados en el campo de la imposición a las ventas, la cual concedía a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho de establecer una cuota adicional a la federal como finalmente quedó: 1.2% estatal y 1.8% federal.” Véase Tello Macías, Carlos, “Convención Nacional Hacendaria”, op.cit., p. 10.

¹⁰ Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas, op.cit, p. 945.

razones por las cuales la construcción de capacidades hacendarias de los gobiernos municipales y estatales paso a segundo plano durante el proceso de modernización económica de México a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Uno de los mecanismos que sustituyó la celebración de las convenciones nacionales fiscales fueron las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se sostuvieron en el decenio de los setenta, las cuales tomarían otra denominación a partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. Estas reuniones tendrían como objetivos: a) el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales; b) la armonización de los sistemas fiscales federal y estatales; c) la cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal; d) llevar a cabo ajustes en la fórmula de distribución de los diversos fondos de participaciones. Los resultados que arrojaron estas reuniones, por un lado fue la institucionalización de los convenios de coordinación fiscal y, por el otro, la creación en 1973 del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de Estados y Municipios (Indetec)¹¹. El Instituto formaría parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que fue establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. En resumen, “con la Ley de Coordinación Fiscal y la posterior firma de convenios de adhesión entre la federación y las entidades federativas se celebró, en la práctica, una Cuarta Convención Nacional Fiscal. Al aceptar el mecanismo de participaciones y coordinación fiscal las entidades federativas aceptaron cuatro cosas importantes y trascendentales: a) renunciar a

¹¹ Astudillo Moya, Marcela, *op.cit.*, pp.131-132.

ejercer sus facultades en materia tributaria y, a cambio de ello, recibir un porcentaje de la recaudación tributaria federal; b) las modificaciones a las diversas leyes tributarias son responsabilidad de la federación. Las entidades solo pueden actuar sobre el particular por conducto de sus legisladores federales en el Congreso de la Unión; c) en materia de gasto público, el grueso lo llevará a la práctica la federación y, d) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público las entidades federativas correrán en muy buena medida la suerte que corre la federación.¹²

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

El debate en torno a la necesidad de que los gobiernos locales inicien el fortalecimiento de sus haciendas públicas comenzó a tomar mayor auge a finales de los ochenta del siglo XX con la puesta en marcha de los procesos de descentralización de la vida nacional, la alternancia política

¹² Tello Macías, Carlos, *op.cit.*, p.11.

en los estados y municipios y el cambio de modelo de desarrollo. Dentro de los cambios políticos más importantes se encuentra la reforma constitucional del artículo 115 Constitucional de 1983, ya que en materia de la hacienda pública municipal incorporó los siguientes aspectos para su funcionamiento:

- Se le atribuyó al municipio la exclusividad impositiva en el cobro del impuesto predial;
- Se elevó a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales.
- El destino del gasto público está garantizado y depositado a la exclusividad de los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.
- Los ayuntamientos pueden adecuar sus ingresos previstos, para que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan y garanticen una honrada gestión administrativa municipal a través de la aprobación de su Ley de Ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su Cuenta Pública Anual.
- Se fijó un ámbito de competencia mínimo del municipio con relación a los servicios públicos que estarían a cargo del mismo y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias como protección ecológica y la regulación de tenencia de la tierra y del crecimiento urbano.¹³

¹³ Ayala Espino, José, Economía del sector público mexicano, p. 360.

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

La crisis de pagos de 1994-1995 tomó por sorpresa a las finanzas de los gobiernos estatales y municipales que habían contratado créditos a la banca comercial, lo que ante el aumento de las tasas de interés, se hizo evidente la falta de recursos para hacer frente a las obligaciones derivadas del aumento de la deuda pública de los estados. A partir de ahí han sido más recurrentes los señalamientos respecto a replantear el federalismo mexicano, toda vez que ha quedado corroborado que las haciendas de las entidades federativas y municipios deben fortalecerse a fin de que no se vean afectados sus ingresos como resultado del debilitamiento de las finanzas públicas federales en momentos de recesión y contracción económicas. No hay que soslayar que "durante la fase recesiva del ciclo económico, cuando se utilizan preponderantemente las participaciones, el círculo vicioso es el siguiente: con la recesión la producción baja, la captación de impuestos federales disminuye y por lo tanto el gobierno federal reduce las asignaciones a los estados. Esta situación se presenta precisamente cuando se incrementa la demanda de ciertos servicios. El resultado puede ser el aumento del endeudamiento estatal."¹⁴

¹⁴ Astudillo Moya, Marcela, op.cit, p. 159.

En algún sentido esta situación ya ha comenzado a presentarse en diversos estados del país, sobre todo entre 2001-2002 periodo en el cual la economía ha registrado un lento crecimiento económico. Por ejemplo han sido los casos de diversos municipios de Nuevo León y gobiernos como el del Estado de México, donde los niveles crecientes de endeudamiento pueden representar serios problemas en el mediano plazo, ya que su refinanciamiento requerirá emitir bonos de deuda, lo cual puede acarrear dificultades si no se cuentan con las fuentes de recursos suficientes propias para cubrir las obligaciones contraídas.¹⁵

El contexto económico de recesión entre el cuarto trimestre de 2000 y el primero de 2003 ha dado poco margen de maniobra a los gobiernos estatales y municipales para que estos puedan incrementar sus ingresos propios, toda vez que la contracción económica (gráfica 4.1) al reducir la utilidad de las empresas y los ingresos de las familias, la recaudación sufre mermas significativas. En un contexto de crecimiento económico cero¹⁶, las finanzas estatales enfrentan el enorme desafío de generar sus

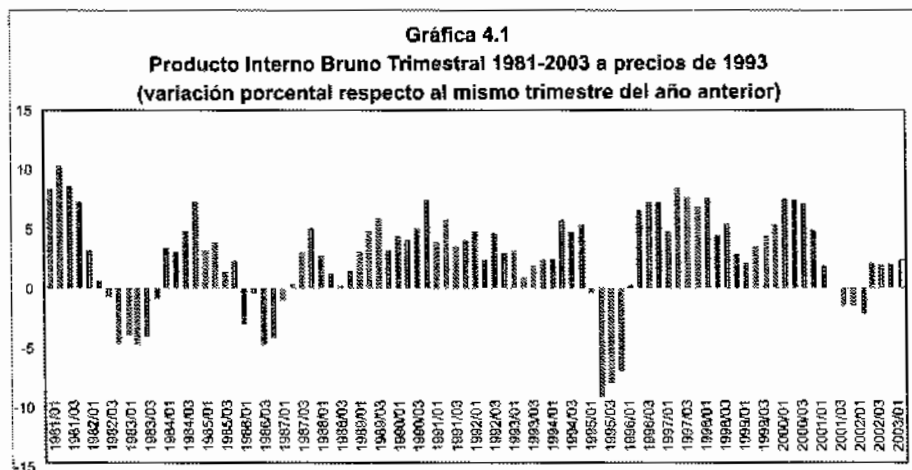
¹⁵ La deuda pública del Estado de México en el periodo 2000-2003, pasó de 23 mil 341 millones a 31 mil 546 millones de pesos, es decir se incrementó en 35%. Véase www.shcp.gob.mx/eofp/ces/eo_m121.html. En los casos de los municipios neoloneses como Monterrey, San Pedro, Santa Catarina y Guadalupe, el monto de sus deudas públicas en 2000 era de 286 millones de pesos, mientras que para 2003 superaban los 618 millones de pesos, es decir, la deuda en estos municipios creció en 116%. Monterrey pasó de 145 millones a 340; San Pedro de 78 a 160; Santa Catarina de 10 a 21 y Guadalupe de 53 a 97 millones, respectivamente. Véase "Heredan deuda duplicada alcaldes de Nuevo León", Reforma, 2 de noviembre de 2003, p. 33A.

¹⁶ El nulo crecimiento económico en el periodo 2001-2003 comienza a avivar los nada agradables recuerdos de la denominada década pérdida de los años ochenta, en donde nuestro país entre 1982-1988 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue de cero por ciento. En caso de que la economía mexicana crezca alrededor de 1.8% en el 2003 como la han venido anunciando las correderías, la tasa media de crecimiento entre 2001-2003 se situaría en 0.5%. De igual manera, algunos expertos han señalado que el PIB per cápita mostrará un descenso del -0.28% durante la primera parte del sexenio foxista. Véase Calva, José Luis, "Trienio perdido para el desarrollo económico", El Universal, 4 de julio de 2003, p. A42.

propios recursos mediante un nuevo acuerdo federalista. La aplicación de políticas fiscales austeras y monetarias restrictivas durante 1983-2003 ha dado como resultado que la economía mexicana no haya rebasado los niveles de actividad económica que se registraron en el segundo trimestre de 1981 cuando la economía creció 10.2% respecto al segundo trimestre de 1980.

En algunos casos se ha subrayado que la debilidad hacendaria local no solamente se explica por subordinación de las entidades federativas y municipios respecto al gobierno central y el ciclo económico recesivo. Una hipótesis señala que entre 1980-1996 la dependencia de las finanzas locales respecto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vía las participaciones federales, se ha debido al descuido de las entidades federativas en la recaudación local, ya que ha habido años en los cuales la economía nacional ha crecido y los ingresos propios han caído. Por ejemplo, en 1988 la economía creció 1.04% y la recaudación de ingresos locales disminuyó 20%; en 1990, el PIB creció 4.44% pero los ingresos de los estados disminuyeron 20.18%, o en 1996 el país al crecer al 5.2% se registro una caída de casi 5% en los ingresos locales.¹⁷

¹⁷ Saucedo Sánchez, José Alberto, "El manejo de las Finanzas Públicas en México ¿Hacia un Desarrollo Regional?" en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, agosto de 1999, núm. 63, p.156.



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

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

que las crisis económicas tienen efectos negativos respecto al monto de las participaciones a estados y municipios, pues de 1994 a 1995 se redujeron 14%¹⁸ (Véase cuadro 4.3).

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

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

¹⁸Pérez Morales, Constantino, "Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México, 1990-1999. Los retos del federalismo fiscal", en *Momento Económico*, Revista trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Marzo-Abril de 2002, núm. 120, p. 46.

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

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

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Miles de millones de pesos 1993										
GASTO NETO DEVENGADO	319.4	282.2	279.1	279.9	300.4	283.0	298.6	324.4	316.6	333.6
Gasto Primario ^{1/}	214.9	221.4	231.8	244.6	268.3	227.1	242.6	270.6	269.5	279.9
Gasto Programable	182.0	187.5	195.4	207.0	203.0	194.2	206.3	229.5	226.6	233.7
Gobierno Federal ^{2/}	73.1	84.8	93.4	104.8	123.9	101.8	106.6	120.8	124.6	131.2
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	108.9	102.7	102.0	102.2	106.1	93.4	99.7	108.7	102.0	102.5
Gasto Programable por función										
Funciones de Gestión Gubernamental	14.5	18.0	17.8	20.2	25.5	34.6	27.2	31.0	24.3	27.9
Funciones de Desarrollo Social	69.0	84.0	96.5	107.0	118.6	103.7	107.1	118.2	131.1	142.4
Funciones Productivas	98.5	85.5	81.1	79.7	85.9	65.9	72.0	80.2	71.2	63.4
Gasto no Programable	137.4	94.7	83.6	73.0	70.4	88.8	92.3	94.8	84.0	100.0
Part. a Ent. Fed., Mun. y otros	32.2	33.6	36.3	37.6	38.3	32.8	36.2	41.1	42.9	46.2
Estímulos Fiscales ^{3/}	0.6	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses, Comisiones y Gastos ^{4/}	104.5	60.8	47.3	35.3	32.0	45.0	45.6	36.5	37.3	46.0
Gobierno Federal	93.3	54.7	42.5	30.9	26.7	30.2	37.1	29.6	31.4	39.6
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	11.2	6.1	4.8	4.5	5.4	9.7	8.3	6.9	5.9	6.4
AID ^{5/}						10.0				
Programa de Apoyo Financiero ^{5/}							10.5	17.3	3.8	7.8
Porcentajes respecto al PIB										
GASTO NETO DEVENGADO	28.8	23.7	22.6	22.3	22.9	23.0	23.1	23.5	21.4	22.2
Gasto Primario ^{1/}	18.8	18.6	18.8	19.5	20.4	18.5	18.7	19.6	18.6	18.6
Gasto Programable	15.9	15.8	15.9	16.5	17.5	15.8	15.9	16.6	15.6	15.5
Gobierno Federal ^{2/}	6.4	7.1	7.6	8.3	9.4	8.3	8.2	8.7	8.6	8.7
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	9.5	8.6	8.3	8.1	8.1	7.5	7.7	7.9	7.0	6.8
Gasto Programable por función										
Funciones de Gestión Gubernamental	1.3	1.5	1.4	1.6	1.9	2.0	2.1	2.2	1.7	1.9
Funciones de Desarrollo Social	6.0	7.1	7.8	8.5	9.0	8.4	8.3	8.6	9.0	9.5
Funciones Productivas	8.6	7.26	6.6	6.3	6.5	5.4	5.6	5.8	4.9	4.2
Gasto no Programable	12.0	8.0	6.8	5.8	5.4	7.2	7.1	6.9	5.8	6.6
Part. a Ent. Fed., Mun. y otros	2.8	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1
Estímulos Fiscales ^{3/}	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses, Comisiones y Gastos ^{4/}	9.2	5.1	3.8	2.8	2.4	3.7	3.5	2.6	2.6	3.1
Gobierno Federal	8.2	4.6	3.4	2.5	2.0	2.9	2.9	2.1	2.2	2.0
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	1.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.8	0.6	0.5	0.4	0.4
AID ^{5/}					0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Programa de Apoyo Financiero ^{5/}					0.0	0.0	0.8	1.3	0.3	0.5

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

4.2 El sistema de relaciones intergubernamentales y el papel de los gobiernos estatal y municipal en el sistema fiscal federal

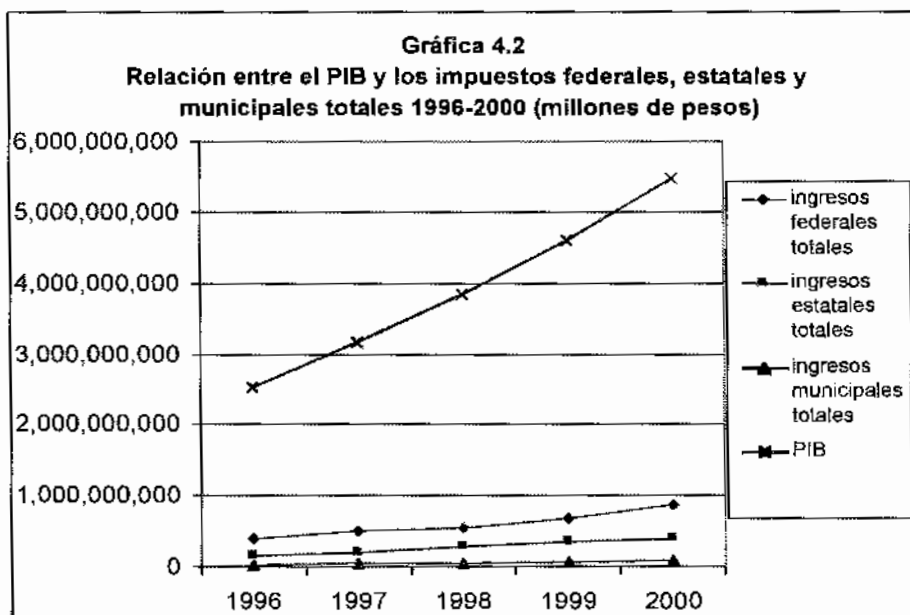
Una de las hipótesis que más se reitera recientemente y reseña la debilidad del sistema fiscal federal se refiere a que México carece de una adecuada distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, tanto del lado del ingreso como del gasto. A este respecto se subraya la urgencia de que el gobierno central impulse a los gobiernos estatales y municipales a que éstos fortalezcan su política tributaria, ya que el actual esquema centralista ha llevado a una restricción de recursos en los tres niveles de gobierno que se han visto afectados por las crisis de pagos, la disminución del crecimiento de la economía o las variaciones del precio del petróleo, lo cual reduce los márgenes de acción del gasto público, dentro del cual, cuando son requeridos ajustes presupuestarios, los rubros más afectados son la inversión pública, especialmente el rubro de desarrollo urbano y regional, donde se ubican los recursos para la atención a la pobreza.¹⁹

La ley de Coordinación Fiscal de 1980 que derogó a la Ley de Coordinación de Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, dio paso a un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en la imposición centralizada a cargo del gobierno federal. Asimismo esta ley tenía como objetivo transferir recursos de la federación a los estados, y de éstos a los municipios. Esta ley introdujo que la distribución de las participaciones se hiciera según la capacidad financiera de la federación y considerando no sólo a los estados donde se genera la recaudación de impuestos federales participables sino también según el grado de desarrollo regional.²⁰

¹⁹ Ibid, p. 51.

²⁰ Astudillo Moya, Marcela, op.cit, p. 134.

La capacidad recaudatoria de los gobiernos estatales y municipales respecto al tamaño de la economía en los años noventa sin duda camina a un ritmo mucho menor respecto al nivel federal, por lo que una primera lectura de los resultados de la Ley de Coordinación Fiscal en el desempeño de los gobiernos locales en la segunda mitad de esa década, es que la brecha de los ingresos de los gobiernos municipales respecto a los estatales tiende a ampliarse debido a que los estados concentran mayores recursos de las participaciones federales, poseen mayor capacidad para endeudarse y cobran más derechos, productos y aprovechamientos. (Gráfica 4.2) En el año 2000, las diferencias de ingresos totales que obtenía cada nivel de gobierno, son significativas. En ese año, los ingresos totales del gobierno aumentaron en 193 mil millones de pesos respecto a 1999, mientras que los ingresos estatales se incrementaron en 54 mil 600 millones y los municipales apenas en 15 mil millones, respectivamente. Sin embargo, los niveles de obtención de ingresos en los gobiernos estatales y municipales siguen siendo bajos, si se toma en consideración los porcentajes de recaudación en los países de la OCDE.



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

Fuente: Elaborado con datos de Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2002; INEGI, El ingreso y el gasto público en México 2002; http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/economia/finanzas/fin_01.html

La escasa participación de los ingresos totales de las haciendas públicas de los estados y municipios en el Producto Interno Bruto revela el escaso avance institucional y la dependencia cuasi absoluta de las haciendas locales respecto a la federal. En 1996, el porcentaje de participación de los ingresos municipales en el PBI era de 1.05%, el cual fue creciendo en 1997 al pasar al 1.07%, llegando al 1.31% en 1998. En 1999, este pasó del 1.52% al 1.55% en 2000 (cuadro 4.4).

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

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

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

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

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

“Una característica del sistema federal mexicano consiste precisamente en el sobrepeso del gobierno federal, ya que éste ha acumulado históricamente una gran fuerza económica y política, inhibiendo el desarrollo autónomo de los estados y municipios. Esta situación es resultado de un federalismo que no ha evolucionado de manera ágil

para facilitar la adaptación del sistema a los nuevos retos sociales. A pesar de lo anterior, se tiene que reconocer que las relaciones entre los distintos órdenes, se tiene que reconocer que las relaciones intergubernamentales, actualmente presentan cambios de distinto tipo que conducen a una indispensable flexibilización en el esquema tradicional de delimitación de funciones y que consideran nuevos mecanismos de coordinación.²¹

Es en el marco de la nueva constitucionalidad en donde debe darse la construcción de las reglas para la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, a fin de que la coordinación, solidaridad, subsidiaridad y equidad puedan ser los lubricantes necesarios del federalismo democrático que México requiere, dejando atrás la herencia centralista y autoritaria. A este respecto tenemos que: "Los principios del federalismo fiscal deben ser tres. El primero se refiere a que los tres órdenes de gobierno participen de manera coordinada en los procesos de planeación, análisis y ejecución de las acciones del desarrollo. El segundo implica la subsidiaridad, es decir, que las responsabilidades impositivas de gasto y de regulación deben ser ejercidas por el menor nivel de gobierno, pero debe estar sujeto a la corresponsabilidad entre los elementos del sistema para fortalecer su unidad y homogeneidad. El tercero es el principio de la solidaridad que debe existir entre los estados y municipios más favorecidos frente a los más atrasados, sobre todo en aquellos casos que se encuentran en condiciones de mayor marginalidad y pobreza."²²

²¹ Sánchez Almanza, Adolfo, Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales, México, IIECUNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 151.

²² Ibid, pp.151-152.

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

Diversas son los problemas estructurales que enfrentan las finanzas públicas de los estados y municipios. La lógica bajo la cual se siguió articulando las relaciones fiscales intergubernamentales a partir de los años ochenta del siglo XX aún siguió la tendencia centralizadora parte del gobierno federal de los recursos destinados a los gobiernos locales pero con una menor intensidad debido al aflojamiento de las actitudes estadocentricas que dominaron la acción gubernamental la mayor parte del siglo pasado. En el presente, será importante considerar que una completa descentralización requeriría reformas administrativas, en la estructura gubernamental y un sustancial fortalecimiento de las finanzas públicas, especialmente en los niveles estatal y municipal.²³

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

- Desde la perspectiva de la distribución de responsabilidades tanto en el terreno de los ingresos como de los gastos, se ha llevado al

²³ Amieva-Huerta, Juan, "México", en Ter-Minassian, Teresa, (editor) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC, 1997, p.571.

agudizamiento de los déficit fiscales, particularmente en los gobiernos estatales, ya que, por un lado sus fuentes de ingresos resultan limitadas y sus gastos corrientes se elevan sustancialmente debido a que la descentralización de la federación hacia los niveles de gobierno estatal y municipal les lleva a incurrir en gastos administrativos crecientes. El déficit fiscal de los gobiernos de los estados se ha elevado entre 1982-1999 en más de ocho veces, al pasar de -0.3% a -3.3% del PIB. Así pues, es pertinente señalar que el servicio del pago de la deuda de los estados ha pasado del 0.15% del PIB en 1990 al 0.46% en 1999, es decir se ha elevado casi tres veces.

- La centralización de las principales fuentes de ingreso por parte de la federación y otra con la dependencia de las participaciones de los estados y municipios, que se definen como elementos de inflexibilidad en el ámbito de los ingresos de estos últimos.²⁴

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

²⁴ Pérez Morales, *op.cit.*, p. 39.

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

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

Entidad	Ingreso efectivo ordinario	Egreso efectivo ordinario	Balance operacional	PIB estatal	Balance operacional entre PIB (porcentaje)	Ingresos propios	Balance operacional entre ingresos propios (porcentaje)
Aguascalientes	2,461,846	3,758,409	-1,296,563	17,610	-7.36	33,687	-38.48
Baja California	6,787,593	7,576,524	-788,931	47,679	-1.65	680,327	-115.96
Baja California Sur	1,464,047	2,451,044	-986,997	8,252	-11.96	100,552	-981.57
Campeche	4,154,597	2,447,408	1,707,189	16,629	10.26	149,612	1141.07
Chiapas	8,378,350	9,649,028	-1,270,678	25,420	-5.00	122,628	-1036.20
Chihuahua	9,157,876	11,370,777	-2,212,901	64,403	-3.43	1,059,402	-208.88
Coahuila	5,870,421	3,024,799	2,845,622	45,150	6.3	302,173	941.71
Colima	1,570,836	3,320,131	-1,749,295	7,892	-22.16	21,872	-7997.8
Durango	3,244,908	5,321,108	-2,076,200	18,560	-11.18	138,853	-1495.25
Guanajuato	8,964,007	10,764,796	-1,800,789	48,119	-3.71	113,107	-1592.11
Guerrero	4,602,174	11,211,058	-6,608,884	24,244	-27.25	287,160	-2301.46
Hidalgo	3,880,558	7,957,826	-4,077,268	20,425	-19.96	120,073	-3395.65
Jalisco	14,212,921	9,419,926	4,792,995	94,779	5.05	1,114,770	429.95
México	25,057,140	21,270,751	3,786,389	158,070	2.38	1,850,188	204.64
Michoacán	6,651,863	4,498,461	2,153,402	34,063	6.32	98,036	2196.5
Morelos	3,338,725	5,390,623	-2,051,898	21,577	-9.5	56,686	-3619.76
Nayarit	2,258,965	4,336,074	-2,077,109	8,561	-24.26	93,038	-2232.53
Nuevo León	11,611,572	7,341,033	4,270,539	101,055	4.22	1,340,655	318.54
Oaxaca	5,302,593	11,835,050	-6,532,457	22,097	-29.56	33,059	-19760
Puebla	9,079,722	6,615,810	2,463,912	50,783	4.85	311,455	791
Querétaro	3,603,491	5,271,743	-1,668,252	25,370	-6.57	77,482	-2153
Quintana Roo	2,615,384	3,834,305	-1,218,621	20,644	-5.90	277,600	-438.98
San Luis Potosí	4,152,259	6,530,343	-2,378,084	25,331	-9.38	101,739	-2337
Sinaloa	6,220,337	7,675,375	-1,455,038	30,985	-4.69	210,724	-690.49
Sonora	6,839,010	7,057,528	-218,518	41,558	-0.52	542,277	-40.3
Tabasco	9,933,253	7,582,556	2,350,697	17,434	13.48	120,761	1946.56
Tamaulipas	7,127,743	9,995,526	-2,867,783	43,629	-6.57	613,784	-467.23
Tlaxcala	2,168,814	3,140,222	-971,408	8,210	-11.83	81,112	-1197.61
Veracruz	13,718,703	9,906,286	3,812,417	60,202	6.33	521,291	731.34
Yucatán	3,510,122	4,911,428	-1,401,306	20,121	-6.96	180,625	-777.47
Zacatecas	2,955,888	5,037,128	-2,081,240	11,469	-18.14	85,721	-2427.92
Total s/DF	200,895,714	220,503,076	-19,607,058	1,140,321,000		28,626,342	
Total c/DF	251,885,723	231,215,557	-20,670,146	1,469,327,907		53,811,749	

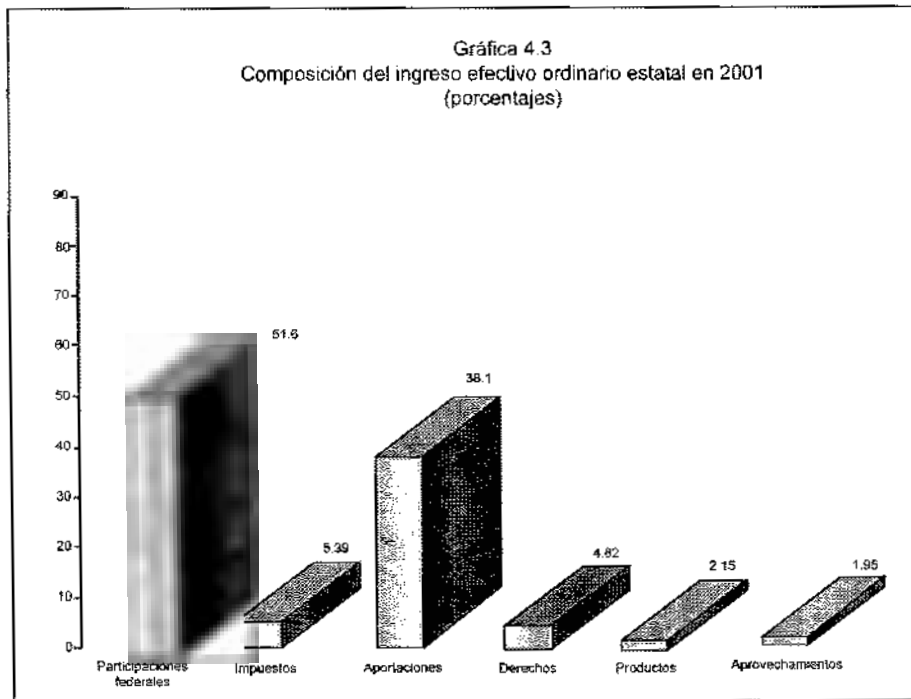
Nota: /a Los ingresos efectivos ordinarios son los ingresos por impuestos, participaciones federales, derechos, productos y contribuciones.

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

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

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

Dentro de los ingresos efectivos ordinarios estatales, sigue prevaleciendo el peso importante de las participaciones (85%) mientras que los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos solamente representan el 15% restante. Al incorporar la totalidad de ingresos captados por los estados como las aportaciones (Ramo 33) representan el 51.6% y las participaciones el 38%. Los impuestos ascienden al 2.39%, los derechos el 2.14 %, los productos 9.5% y los aprovechamientos el .87% (Gráfica 4.3).



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001, 2003 p. 19.

El diseño de un marco hacendario con un tinte más "federalista" debe tomar en cuenta que el propio modelo económico adoptado desde 1983 ha generado en tres décadas un patrón de inestabilidad en las fuentes de recaudación y contracción de la inversión pública federales, así una relación fiscal asimétrica entre los diversos ordenes de gobierno que se refleja en la debilidad hacendaria en el plano local. (Cuadro 4.6) Los costos de no asumir esta complejidad en el nuevo diseño federalista pueden ser mayores a los problemas del presente. Los cuellos de botella por los que atraviesan las finanzas públicas federales inciden directamente en las finanzas locales, toda vez que el actual sistema de relaciones intergubernamentales perpetúa la dependencia financiera de los órdenes locales de gobierno.

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

En la esfera federal	En la esfera local
<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1990-1999 los ingresos ordinarios de la federación, con relación al PIB, alcanzan más del 20.6%. • No se ha podido consolidar una elevación importante en términos reales de los ingresos ordinarios federales, la cual ha sido de sólo 6% en el periodo 1990-1999. • Los ingresos públicos han presentado reducciones importantes en términos reales, del 10% en 1993 y 8% en 1998. esto se debe a que al descenso de los ingresos no tributarios, los cuales no pueden ser objeto de una práctica recaudatoria regular. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el mismo periodo, los ingresos de los estados, el Distrito Federal y los municipios apenas sobrepasan el 5%, representando solamente el 25% de los ingresos ordinarios de la federación en 1999. • El aumento o la disminución de los ingresos ordinarios se relaciona en forma directa con los montos de las participaciones que corresponden a las entidades federativas y los municipios y, por ende, con la disponibilidad de recursos para financiar su gasto.

continuación

En la esfera federal	En la esfera local
<ul style="list-style-type: none"> • De 1994 a 1995 se presenta una reducción superior al 7% debido a una baja del 23% en los ingresos tributarios, la cual fue compensada con aumentos en los ingresos no tributarios y de los organismos y empresas de control presupuestario • La situación económica del país es fundamental para entender la variabilidad de los ingresos tributarios. Muestra de ello es que durante 1995 y 1996, con la crisis su participación con relación al PIB se redujo de 11.3% en 1994 a 9.3% en 1995 y a 8.9% en 1996, para llegar nuevamente a 11.3% en 1999. • La tercera parte de los ingresos ordinarios federales proviene de los ingresos petroleros más PEMEX como empresa, lo que da como resultado que el presupuesto de egresos quede expuesto en gran medida a fenómenos fuera del control del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una disminución o aumento en el precio internacional del barril de crudo impacta sustancialmente en el monto de transferencias destinadas a los gobiernos y municipios. • Un elemento característico de las finanzas estatales y municipales es la dependencia respecto a los ingresos provenientes de las participaciones, que en promedio representan el 80% de los ingresos ordinarios de los gobiernos de los estados, sin incluir al Distrito Federal para el cual han estado por debajo del 50%, y por arriba del 60% en el ingreso de los ayuntamientos. • Desde la perspectiva de la federación los gobiernos estatales no realizan los esfuerzos suficientes necesarios para buscar nuevas fuentes de ingresos propios

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

Los mecanismos más recomendados para fortalecer las haciendas públicas locales consisten en modernizar el cobro del impuesto predial, para el caso de los ayuntamientos y agilizar el pago del impuesto sobre nómina en los estados. Por ejemplo, este último impuesto en 1994 representó el 74% del total de los ingresos fiscales de los estados. Asimismo se ha planteado como parte del esquema modernizador de las haciendas públicas, actualizar los valores catastrales y hacer efectivos los cobros relacionados con los permisos de construcción.²⁵

²⁵ Amieva-Huerta, Juan, "México", en Ter-Minassian, Teresa (editor) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC, 1997, p. 575.

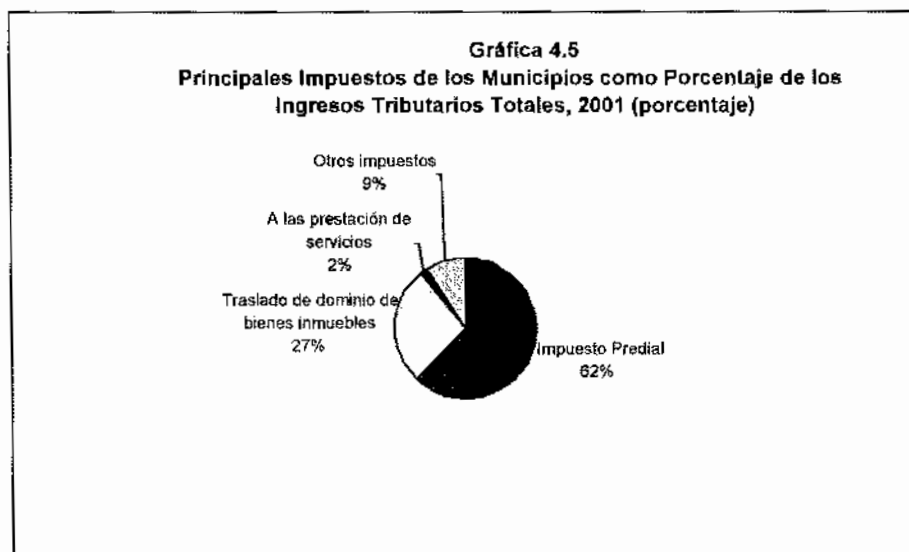
Estas medidas instrumentadas en años recientes han posibilitado que los ayuntamientos con capacidades administrativas y tecnológicas vean incrementados sus recursos de manera importante.

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



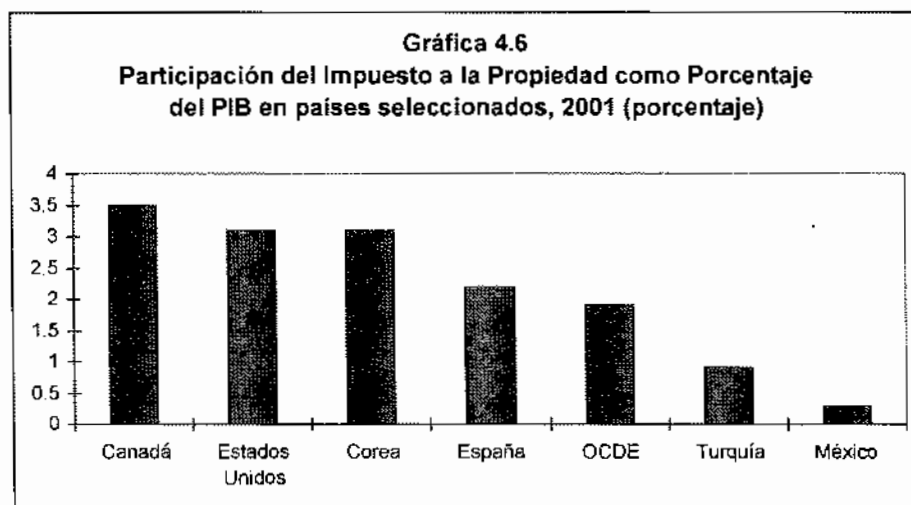
Fuente: Fuente: elaboración propia con base en: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001, 2003, p. 49.

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



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

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



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

Según la calificadora Standard and Poor's los municipios mexicanos desaprovechan el impuesto predial para obtener más recursos. Esta firma subraya que la problemática de los municipios mexicanos es su falta de autonomía porque dependen de las decisiones de los congresos locales y porque además existe temor entre las autoridades de asumir costos políticos de incrementar las tasas impositivas. El resultado de un estudio que presentó esta empresa sobre el estado de las finanzas de los gobiernos locales de México, constató que nuestro país tiene la peor recaudación de impuesto predial entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. A este respecto, la baja recaudación del impuesto predial en México no se debe a la base económica, sino al temor de asumir costos políticos de incrementar los impuestos. La ciudadanía que vive en municipios que cuentan con altos ingresos prediales, se beneficiarían con el incremento del valor del inmueble al contar con mejores servicios como alumbrado, alcantarillado y seguridad pública.²⁶

A esto último debe añadirse que la baja eficiencia en la captación del impuesto predial en México se debe también a que en los municipios más débiles, sobre todo aquellos que no cuentan con un padrón actualizado de contribuyentes, imposibilita hacer una correcta valuación de las propiedades²⁷. Sin embargo, el papel de las instituciones hacendarias ha incidido muy poco para ir poniendo en zona de solución esta problemática ya que el problema se agudiza precisamente en aquellos ayuntamientos que se asientan en medios rurales. Al menos así lo ha dejado entrever algunas autoridades hacendarias, ya que por ejemplo, la actividad del INDETEC solo quedo reducida a la creación y

²⁶ "Falla México en el predial", Reforma, 17 de noviembre del 2003, Sección A, primera plana.

²⁷ Amieva-Huerta, Juan, op.cit, pp.575-576.

consolidación de diversos medios de difusión técnica para el servicio de las haciendas públicas de los municipios urbanos. Así lo da cuenta el trabajo que ha realizado el Instituto desde que se integró en 1980 al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por ejemplo, las revistas INDETEC, la Revista Hacienda Municipal y la Revista Trimestre Fiscal así como los más de 300 trabajos de investigación elaborados por su personal técnico y los diversos trabajos y memorias de eventos que el propio instituto organizó²⁸ abordan solo temas concernientes a las problemáticas específicas en su mayoría de los municipios urbanos según se constata en el número de ensayos publicados y seminarios y congresos impartidos a funcionarios públicos municipales.

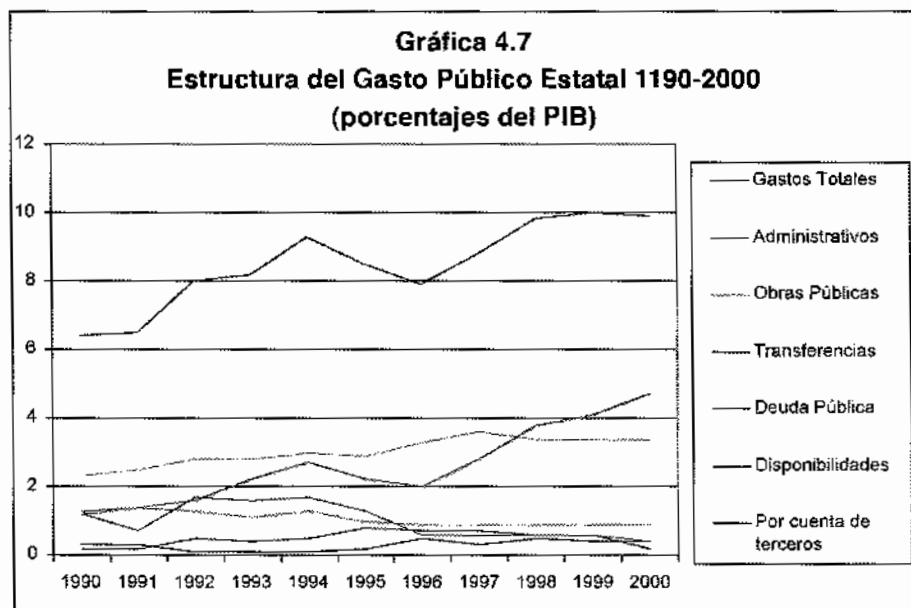
De nueva cuenta, aparece un asunto de suma complejidad en el tema de la actualización de los valores catastrales. Por ejemplo existe el dilema de algunas entidades eleven excesivamente las tarifas por lo que pudiera crear inequidades y distorsiones regionales, de ahí que la coordinación entre Estados sea necesaria en la definición de la base fiscal que ha de regir en los municipios.²⁹

Por el lado del gasto, uno de los principales rubros que destaca es el peso que tienen las transferencias que realizan los gobiernos estatales en el PIB, cuya proporción es del 7.2% en 2000. A mitad del decenio de los años noventa, los gastos administrativos no han aumentado más de 3.4% del producto nacional, pero esta proporción es todavía mayor a los recursos que se destinaban a obras públicas. La inversión pública

²⁸Santana Loza, Salvador, "Servicios de capacitación y asistencia técnica para que los municipios mejoren sus ingresos: experiencias del Indetec", en Hacienda Municipal, Revista Trimestral del INDETEC, núm. 81, marzo de 2003, p. 11 (las cursivas son mías).

²⁹Amieva-Huerta, Juan, op.cit, p. 576.

estatal entre 1990-2000 no ha logrado convertirse en un instrumento de desarrollo de las localidades, lo cual incentiva aún más el círculo recesivo de la economía nacional. En 1990, ésta representó el 1.3% del PIB y para 2000 descendió al 0.9% del producto. (Gráfica 4.7) Aunque el gasto público en las entidades federativas ha mostrado un crecimiento significativo en el periodo 1990-2000, se han dirigido muy pocos recursos a la modernización de la administración pública en su conjunto, a la formación bruta de capital y a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura física existente.



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

Los egresos brutos de los estados dan evidencia de que los recursos son destinados en una proporción menor a la construcción de

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

La descentralización de la vida nacional aún no esta reconocida en la Constitución Federal. Por principios de cuentas, el artículo 90 establece claramente que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación”. El camino que ha tomado el proceso de descentralización fiscal ha sido más intenso por el lado del gasto, cuyo mayor énfasis se situó a principios de los años noventa con la transferencia a las entidades federativas los servicios educativos en 1992.³⁰

³⁰ La descentralización del gasto en México formó parte de la estrategia de combate a la pobreza durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En 1990 el gobierno federal determinó transferir a entidades federativas y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26, denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”. En 1994 el porcentaje descentralizado aumentó a 25%; en 1995 a 50% y en 1996 el 65%. Por ejemplo en 1996, las erogaciones previstas para el Ramo 26 representaron 11 mil millones de pesos, de los cuales 7,150 millones fueron ejercidos directamente por los ayuntamientos a través del Fondo de Desarrollo Municipal, es decir el equivalente a 1.57% del gasto programable y participaciones. Véase Ayala Espino, José, Economía del sector público mexicano, op.cit, p. 361. Frente a las presiones políticas de las entidades que demandaron mayores recursos para hacer frente a los impactos sociales de la crisis, en 1996 el gobierno distribuyó a los estados los recursos del ramo 26 mediante una fórmula matemática que ponderó indicadores demográficos y de marginación para medir la pobreza. Sin embargo, fue hasta 1998 cuando en el Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo se estableció la creación del Ramo 33. Con ello se pretendía profundizar en la correcta distribución de estos recursos hacia aquellos municipios con mayores índices de marginación, al mismo tiempo que se fortalecería la capacidad de ejecución de los gobiernos estatal y municipal en el ejercicio de estos recursos. Las entidades y municipios tendrían mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos; por ende, se reducirían las responsabilidades del gobierno federal en estos ámbitos.

El proceso de descentralización del gasto fue concebido elevar la eficiencia en el aprovisionamiento de los servicios públicos y para combatir la pobreza. Sin embargo, los criterios empleados por el gobierno federal en la asignación de recursos a las entidades federativas y municipios contenían un fuerte componente discrecional y centralista. En 1990, el gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo de los recursos del Ramo 26, denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional". El Programa Nacional de Solidaridad funcionó con la asignación de recursos federales a los gobiernos municipales a través de programas específicos. Este programa incluyó diversos programas individuales: fondos municipales; programas de equipamiento urbano; suministro de agua y sanidad; caminos rurales; proyectos productivos; subsidios a la producción agrícola; salud; manejo de desechos sólidos, capacitación; electrificación rural y programas especiales de desarrollo regional.

La dependencia de los recursos federales que tienen los estados y municipios obedece a que el gasto programable federal está muy ligado a los gastos ordinarios de estos dos órdenes de gobierno, ya que estos dependen de los recursos descentralizados a través de las aportaciones y acuerdos celebrados entre los gobiernos federal y estatal. En particular es posible apreciar que a la par de la descentralización de la educación (1992) en 1993 los egresos efectivos ordinarios de los estados se elevaron en un 25% en términos reales, aumentos que se aprecian particularmente en el rubro de transferencias, con un incremento del 67%.³¹

³¹ Pérez Morales, *op.cit.*, p.46.

En 1994, Solidaridad incluyó 32 programas, cuyo principal objetivo era dirigir subsidios a las regiones más pobres del país. En total los recursos asignados representaron el 0.8% del PIB. Este complejo sistema de subvenciones se creó en 1989 a través de los convenios de desarrollo social. Estos acuerdos permitían a la federación y los estados definir programas y prioridades de mutuo interés y representaban el canal para apoyar la descentralización de importantes funciones de los estados y municipios. El impacto que tuvo Solidaridad en el proceso de descentralización es que fue un mecanismo que le permitió al gobierno federal trabajar con los gobiernos estatales y municipales para influir en sus decisiones de gasto y mejorar la calidad con que se hacían las inversiones estatales y municipales.³² Sin embargo, el programa no dejó de tener un sesgo centralista y clientelista, toda vez que la aprobación de los recursos tenía que pasar con un complicado proceso burocrático que hacía que las decisiones de inversión no siempre beneficiaban a quienes más lo necesitaban, además de que era un programa supervisado y hecho a la medida del titular del poder ejecutivo para mantener la gobernabilidad y no el combate a la pobreza.³³

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

³² Amieva-Huerta, Juan, *op.cit.*, pp. 590-591.

³³ Véase Pardo López, María del Carmen, "La política social como dádiva del presidente", en Foro Internacional, Revista del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, núms. 1-2, Enero-Junio de 1996, vol. XXXVI, pp. 295-320.

de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal. (Cuadro 4.7) El Ramo 33 representa el 3.5% del PIB.

Cuadro 4.7
Transferencias Federales a los gobiernos estatales
y municipales 1998-2001
(millones de pesos)

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

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

El proceso de descentralización iniciado con la transferencia de los servicios educativos a los estados en 1992 continuó avanzando en este mismo decenio. A esta descentralización se ha sumado los recursos de seguridad pública (1995), salud (1996) y los destinados a reducir la pobreza extrema (1996), todos los cuales en 1998 se incorporaron al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y a partir de 1998 se les consideran ingresos propios de los estados.³⁴ Según lo establece el artículo 25 de Ley de Coordinación Fiscal reformada el 29 de diciembre de 1997, las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley para los siete fondos que conforman el ramo 33.³⁵ De esta manera, al venir etiquetados los recursos que reciben los estados y municipios, éstos tienen poco margen de capacidad para decidir oportunamente hacia donde canalizarlos; también existen pocos incentivos para que la población pueda participar en las decisiones, minándose todo intento de participación interciudadana. De igual

³⁴ Pérez Morales, Constantino, op.cit, p.46.

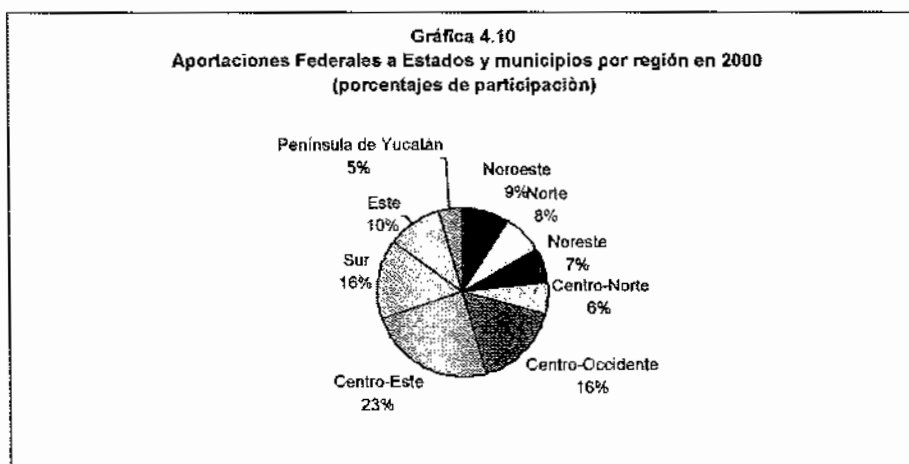
³⁵ A este respecto, "los fondos de aportaciones para la Educación Básica y Normal y el de Aportaciones para los Servicios de Salud, corresponden a los recursos etiquetados destinados a cubrir el gasto estatal necesario para sostener los sistemas federalizados de ambos sectores en el marco de los avances del proceso de descentralización. Los criterios para la asignación de recursos en estos fondos toman en cuenta variables sectoriales tales como Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal en el primer caso, y el Inventario de Infraestructura Médica y Plantilla de Personal en el segundo. Respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, trata de apoyar los requerimientos locales dando prioridad a las obligaciones financieras y a la seguridad pública de sus habitantes, y su criterio de asignación está en proporción directa con el número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa. El Fondo de Aportaciones Múltiples se destinará exclusivamente a desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación superior en su modalidad universitaria." Sánchez Almanza Adolfo, op.cit, pp.171-172 .

modo, esto propicia que los gobiernos locales no tengan recursos libres como para innovar en programas de inversión comunitaria a fin de fortalecer el capital social de las regiones.

Uno de los esfuerzos más importantes que habrán de afrontar los gobiernos estatales y municipales en el siglo XXI será construir modernos sistemas fiscales que les posibilite generar las fuentes de ingresos propios que los hagan más autosuficientes respecto de los recursos del gasto descentralizado. Es decir, la descentralización no ha sido tal, sino solo ha ocurrido una mera transferencia de recursos, ya que aún está pendiente el fortalecimiento institucional de la hacienda pública local y en el plano constitucional todavía no está reconocida la descentralización como institución de la vida pública de México.

La descentralización de los recursos que componen el paquete de política social a través del Ramo 33, subraya la necesidad de que la política económica se articule con estos importantes contingentes de recursos, dado que una economía en crecimiento puede revertir la desigualdad de recursos prevaleciente en el actual sistema de coordinación fiscal, ya que desde una concepción territorial, es posible equilibrar los niveles de desarrollo entre regiones. En el año 2000, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal (FAEB) representa el 64% de las aportaciones, mientras que el Fondo de Aportaciones para los servicios de Salud (FASSA) representa el 11.3%, siendo los fondos que absorben la mayor cantidad de recursos derivados de la descentralización. En términos regionales, la mayor parte de las aportaciones las concentra la región Centro-Este con un 23%, seguida de la región Centro-Occidente y Sur con 16%, respectivamente (Gráfica 4.10).

En nuevo arreglo federalista y para que la descentralización de recursos sea exitosa se tendrá que tomar varias acciones concretas en forma coordinada entre la Federación y los gobiernos locales. En este sentido, se requiere fortalecer la recaudación por ingresos propios de las haciendas públicas estatales y municipales, haciéndolas menos dependientes de las participaciones y aportaciones, ya que ello puede ampliar la capacidad de los gobiernos locales para acceder, por sí solos y sin garantías implícitas, a los mercados financieros.³⁶ En este caso, parecería que la autonomía política se irá ganando conforme aumente la autonomía financiera; sin embargo esta última no se logrará en tanto no haya una redistribución de competencias y un fortalecimiento de las capacidades de la hacienda pública local.



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, El ingreso y el gasto público en México 2002.

³⁶ Ayala Espino, José, Economía del sector público mexicano, p. 362.

En el año 2000, se incorporó el Programa de Apoyo y Fortalecimiento para las Entidades Federativas (PAFEF) cuyos recursos han sido un complemento fundamental para que los estados y municipios puedan hacer frente a los múltiples requerimientos de inversión física, pero este programa como no está considerado dentro de la Ley de Coordinación Fiscal será necesario incorporarlo e institucionalizarlo en las leyes fiscales mexicanas. Aunque aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no está exento de que el Ejecutivo Federal pueda retirarlo del paquete de apoyos a las entidades federativas.

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

En el año 2000, las transferencias federales que recibieron Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Tamaulipas fueron menores que los ingresos fiscales federales recaudados en dichos estados. (Cuadro 4.8) Estas entidades generan una gran parte del Producto Interno Bruto, por lo que al transferir a las autoridades hacendarias federales los recursos fiscales captados ello ha ocasionado una fuerte demanda de sus respectivos gobernadores para que la federación les devuelva mayores recursos atendiendo al criterio de eficiencia. Sin embargo, es

necesario para la unidad política del país transferir mayores recursos a las entidades federativas con mayores niveles de rezago económico, institucional y social para equilibrar el bienestar en la República.

Por ejemplo, el Estado de México en 2000 recaudó en impuestos federales alrededor 39 mil millones de pesos, pero en cambio por concepto de transferencias recibió 38 mil 500 millones de pesos. El caso de Jalisco es sintomático de la inequidad que prevalece en el sistema de participaciones, ya que en ese año obtuvo 29 mil 500 millones de pesos por recaudación pero recibió vía participaciones y aportaciones 20 mil 700 millones de pesos. De ahí que el aspecto de resarcitoriedad sea uno de los principios que más defienden los estados con mejor nivel de recaudación federal que los menos desarrollados. Sin embargo, en un sistema federal donde prevalecen desigualdades entre estados, la solidaridad, subsidiaridad y equidad tienen que jugar un papel central. Por ejemplo, Chiapas en 2000 recaudó por concepto de impuestos federales un mil novecientos millones de pesos pero recibió por concepto de transferencias 16 mil 900 millones de pesos o Guerrero que captó 2 mil 500 millones recibió 13 mil millones de pesos.

Las entidades federativas que han obtenido mejores dividendos dentro del sistema de participaciones federales es el Distrito Federal que concentra el 13% de los recursos, el Estado de México que recibe el 11.14%, mientras que entidades como Chiapas que reciben el 3.8% o Guerrero el 2.1%. Sin duda, estos porcentajes no se corresponden con el monto de recursos que reciben estos estados por habitante. Estados de la región Noreste como Nuevo León y Tamaulipas que recaudan importantes ingresos federales -el 5.6 y 4.8%-, en el primer caso recibe por concepto de participaciones federales el 4.56% y el segundo 3.13%, respectivamente (Gráfica 4.11).

El actual sistema de coordinación fiscal mexicano resalta las particularidades propias de un país con desarrollo desigual. Así pues, el Distrito Federal es una de las entidades que tiene la más alta proporción de recaudación fiscal bruta. Debe subrayarse que muchos impuestos no se generan en la capital del país, sino en los estados donde se causaron, debido a que un segmento importante de empresas tiene su domicilio fiscal en dicha entidad.

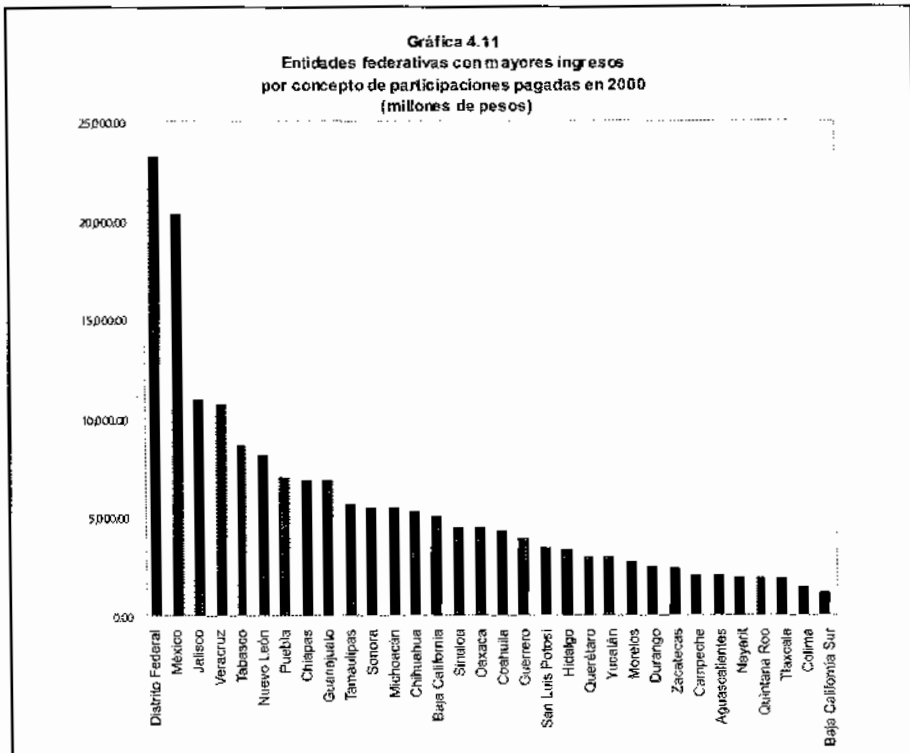
También será fundamental en el arreglo federalista democrático al que se quiere llegar, que haya eficacia, supervisión y evaluación del impacto de las transferencias federales introduciendo indicadores de desempeño territorial y regional, a fin de que mayores zonas del país puedan obtener beneficios de la integración comercial doméstica y externa. Son estos desequilibrios financieros los que determinan el grado de complejidad en el que se encuentran las actuales relaciones intergubernamentales en México.

Cuadro 4.8
Relación entre recaudación fiscal bruta
y transferencias federales en 2000
(millones de pesos)

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

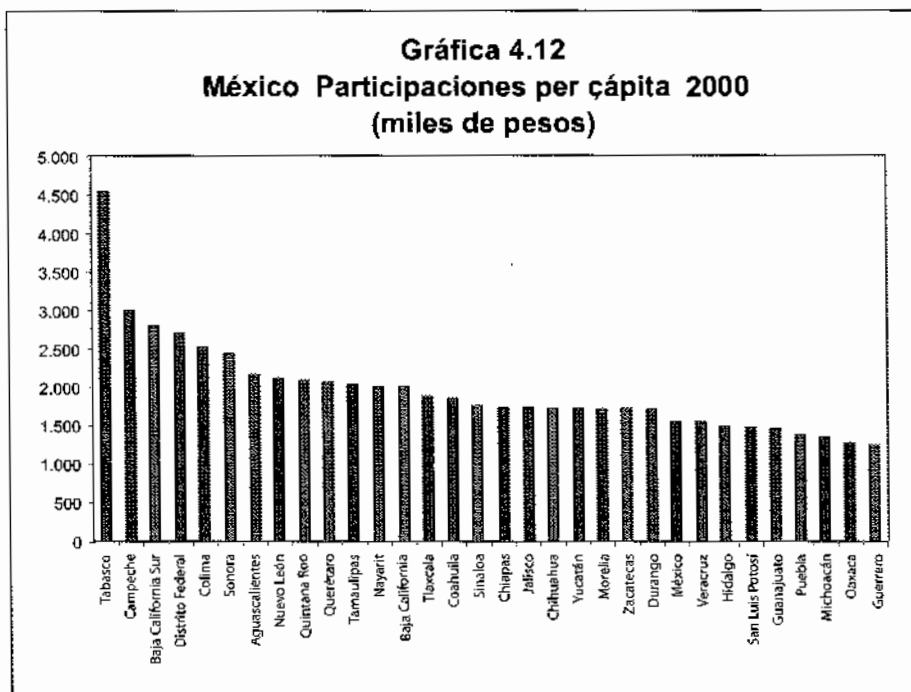
Fuente: INEGI, El ingreso y gasto público en México 2002; e INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Al realizar la estimación respecto a las participaciones por habitante a nivel estatal, la evidencia empírica arroja que los estados con mayores participaciones pagadas como el Estado de México, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Puebla, -excepto Tabasco- el reparto de los recursos federales es desigual, ya que las participaciones per cápita están por debajo de la media nacional. Por su parte, solamente diez estados, entre los cuales destacan, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y Tabasco sus participaciones por habitante están por encima de la media nacional (Gráfica 4.11).



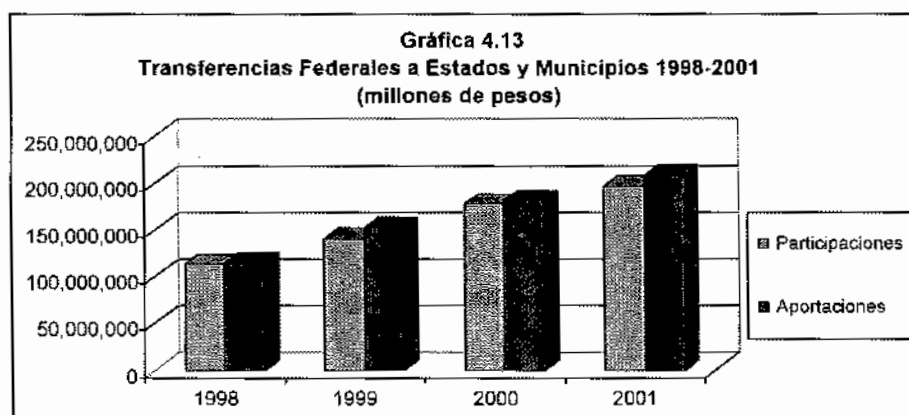
Fuente: elaborado con datos del cuadro 4.

Otra evidencia confirma que entidades como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, reciben los montos de participaciones por habitante más bajos. Es importante subrayar que Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz que reciben el 3.8, 2.7, 4.0 y el 6% de las participaciones pero están en los últimos lugares respecto a la distribución per cápita por estado. Este hecho advierte que no necesariamente el incremento de participaciones a los estados con menor desarrollo, se corresponde con mayores recursos disponibles por habitante (Gráfica 4.12).



Fuente: elaborado con datos del cuadro 4.

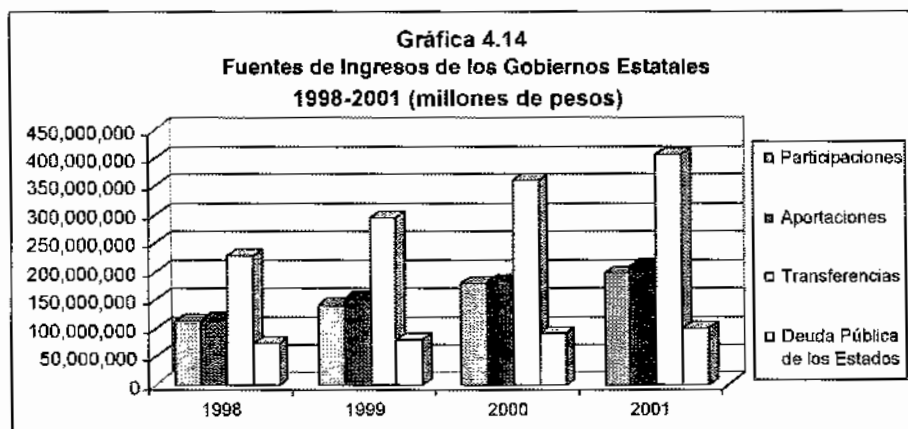
Las transferencias totales a estados y municipios entre 1998-2001 han experimentado ligeros incrementos, lo que ha posibilitado que en la práctica que los estados y municipios apenas puedan cumplir con los requerimientos mínimos en salud, educación e infraestructura, haciendo falta mayores recursos para construir mayores redes de comunicación terrestre y demás elementos que favorezcan una mayor interconectividad entre las regiones. Tan solo en 2000, tanto aportaciones como participaciones sumaron 359 mil millones de pesos, lo que representa 7.2% del PIB, cifra que esta escasamente por encima de los requerimientos financieros del sector público en ese año (Gráfica 4.13).



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

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

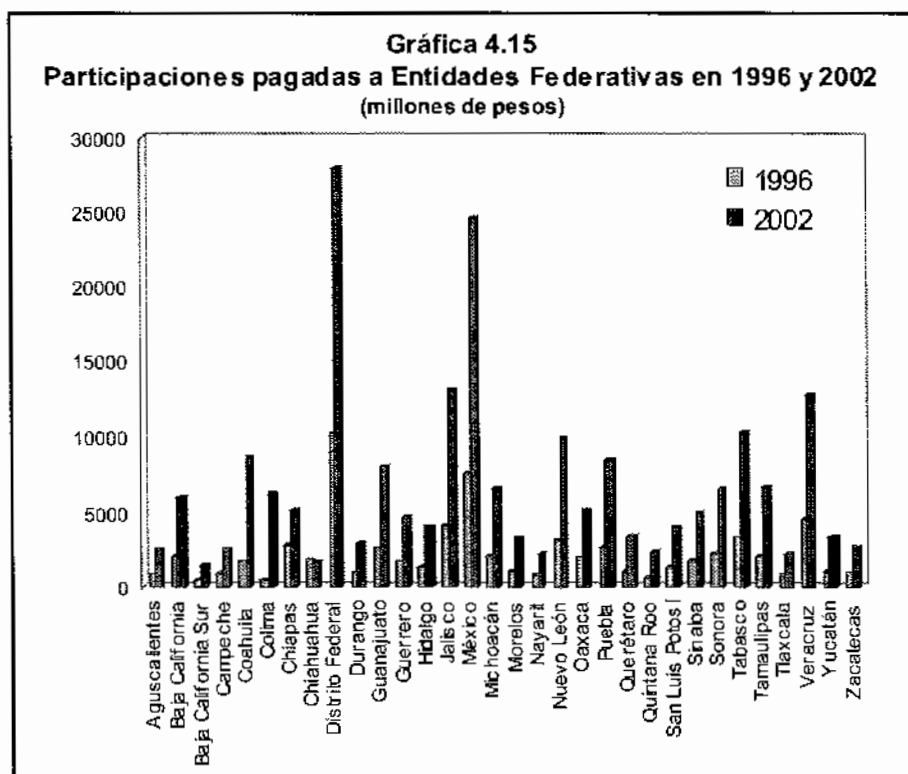
La deuda pública de los gobiernos estatales y municipales que en 2001 ascendió a 99 mil millones de pesos está siendo respaldada por el crecimiento anual de las transferencias federales, cuyo monto anual fue de 406 mil millones de pesos que ha servido para garantizar el cumplimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios (Gráfica 4.14). Sin embargo, tampoco sería conveniente que los gobiernos estatales y municipales apostarán al endeudamiento que a la recaudación de las fuentes propias de ingresos.



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

Año con año, la federación a través de las fórmulas que emplea para la asignación de participaciones se ha procurado que estas sean crecientes o al menos sean igual al nivel del año anterior. En este caso el principio de resarcimiento está implícito debido a que la federación asume el compromiso de compensar a los estados que más aportan al producto nacional en términos de que éstos no reciban una participación menor respecto a los ingresos que hubiesen obtenido el año anterior. (Gráfica 4.15) Para ilustrar lo anterior, entre 1998-2002, el gasto neto total de la federación aumentó 24.3% en términos reales y las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales crecieron en 36.1%. En ese mismo periodo, las aportaciones a los diversos fondos de apoyo se incrementaron en 34.4%. En este sentido, la participación del ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación dentro del gasto neto total del gobierno federal pasó de 13.7 a 15% y la del Ramo 33 del 13.8%

a 14.9%. Ambos ramos, como se apuntó anteriormente, representan el 30% del gasto neto total del gobierno federal. Por último, el gasto neto total por habitante creció 155 en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante lo hicieron en 26% y las aportaciones por cápita aumentaron en 24.5%.³⁷



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, El ingreso y el gasto público en México 2002

³⁷Tello Macías, Carlos, op.cit, p. 14.

4.5 El agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El sistema de participaciones instrumentado en México ha dado lugar a la pérdida de autonomía fiscal de los estados debido a que ha implicado un alto grado de centralización por parte del gobierno federal y estos mismo ha producido cierta inflexibilidad de las haciendas públicas para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias. Asimismo otro déficit relacionado con las participaciones radica en la dificultad para gravar según el principio del beneficio, ya que para el contribuyente le resulta imposible saber en qué se gastan sus impuestos y no hay ligazón entre los ingresos y los gastos de una entidad.³⁸

La anterior Convención Nacional Hacendaria que ha convocado la Conago aludió precisamente a la necesidad de reconfigurar el pacto fiscal de México, en función del reconocimiento de que el vigente ya no reconoce la complejidad y magnitud de los desequilibrios en la forma en cómo la federación ha articulado las relaciones fiscales intergubernamentales. En este sentido, la Conago lo que pretende como proyecto federalista, entre otros aspectos:

“i) reconocer los principios y valores constitucionales del sistema federal; ii) que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del Artículo 124 Constitucional, se enriquezca y amplíe las facultades de las entidades federativas, así como paralelamente, revisar, y en su caso regular, el catálogo de facultades concurrentes, como son: entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública; iii) proponer reformas

³⁸ Astudillo Moya, Marcela, op.cit, p. 108.



a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones; iv) el fortalecimiento estructural de las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales; y v) redistribución de competencias en materia hacendaria desde las normas constitucionales para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.³⁹

A lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX, el reparto de atribuciones fiscales entre la federación, estados y municipios ha recaído en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. En ese sentido, la descentralización fiscal ha encontrado su base jurídica en dicha ley a través de diversas reformas legales.⁴⁰ En el artículo 1 de la Ley establece que su objetivo es “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer su participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre diversas autoridades

³⁹ Estos son los aspectos bajo los cuales gira la convocatoria de lo que sería la cuarta convención nacional fiscal ahora denominada “hacendaria”, que más bien debería denominarse de la “Hacienda Pública”, que ha propuesto la Conago a realizarse en el año 2004. Véase la nota “Pactan Convención Nacional Hacendaria”, *El Universal*, 21 de agosto de 2003, p. A12.

⁴⁰ La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y fue reformada según diversos publicados el 3 y el 29 de diciembre de 1993; el 15 de diciembre de 1995; el Artículo Décimo de la “Ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicado el 30 de diciembre de 1996; por decretos publicados el 29 de diciembre de 1997 y el 31 de diciembre de 1998; por la “Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales”, publicada el 31 de diciembre de 1999; y por el “Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios”, publicado el 31 de diciembre de 2000. Véase Ley de Coordinación Fiscal, Porrúa, México, 2001.

fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento". Asimismo, expresa que el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dependerá de los convenios que celebren la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades que así lo soliciten, a fin de que puedan participar en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

En las últimas dos décadas el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido cuestionado desde muy diversos frentes, especialmente por los funcionarios públicos de los estados ligados a los asuntos financieros y de la hacienda local, en función de que el propio sistema no ha resuelto los dilemas entre eficiencia y equidad debido entre otros factores a que hay estados que reciben menos recursos de lo que recaudan, así como resolver el tema de la justa distribución del ingreso.

La Ley de Coordinación Fiscal esta compuesta por 5 capítulos: I. De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en ingresos federales; II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. III. De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; IV. De los organismos en materia de coordinación. V. De los Fondos de Aportaciones Federales. Es importante señalar que los capítulos I y V definen la distribución de las transferencias federales en participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33). Respecto a cómo esta integrada la Ley se ha dicho que:

Los cambios a dicha Ley instituyeron los recursos del Ramo 33 en 1998 se pueden considerar positivos, especialmente porque se fortalece

el federalismo mexicano a través de la descentralización creciente de su principal instrumento: el presupuesto; se ofrece seguridad jurídica, mayor control y certidumbre a las administraciones estatales y municipales; se favorece el uso óptimo de los recursos y se impulsa la autonomía y el desarrollo en el nivel municipal; y, de manera especial, se otorga prioridad a la población en condiciones de mayor pobreza y marginación.⁴¹

Frente a estas consideraciones que subrayan la permanencia y flujo constante de los recursos a los estados y municipios, tendría que replantearse las metodologías que se han empleado para el reparto de recursos, lo cual necesariamente requeriría de nueva cuenta al legislativo hacer algunas reformas a dicha ley. El artículo 2 dispone que las participaciones que recibirán a las entidades federativas y el Distrito Federal se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable (RFP) durante un ejercicio fiscal. De este monto, según el artículo 6, los gobiernos municipales deben recibir de los gobiernos estatales el 20% de los recursos del Fondo General de Participaciones. Para ello, "las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general". Es decir, bajo el arreglo institucional actual los municipios vienen recibiendo el 5% del total de participaciones, lo cual sin duda debe revisarse profundamente para un país que desea replantear su organización política federal, ya que apenas éstos obtienen una mínima parte de las participaciones federales.

Respecto al funcionamiento del sistema de coordinación, el artículo 2-A fracción I prevé el reparto de los recursos mediante otros fondos, en

⁴¹ Sánchez Almanza, Adolfo, *op.cit.*, p. 153.

donde por ejemplo, los municipios recibirán el 0.136% de la recaudación federal participable; la fracción II establece que éstos recibirán también el 3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. La fracción III señala que los municipios se les distribuirá el 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma: a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta ley. El artículo 4 establece la creación de una reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable.

En síntesis y como lo prevé el artículo 2, los ingresos ordinarios de los estados y municipios se compone de todos los impuestos que obtiene la federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. En este caso, no se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos.

La forma bajo la cual se distribuye el Fondo General de Participaciones a los estados municipios atiende a tres criterios fundamentales: el de

equidad, eficiencia y al criterio complementario de equidad. En la fracción I del artículo 2, el criterio de equidad aparece bajo el criterio bajo el cual se asigna el 45.17% del Fondo en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio fiscal. La crítica que se hace a este criterio tiene que ver a que “no responde de manera directa a los objetivos de equidad en términos de reducir las desigualdades en el nivel de desarrollo regional o en las necesidades básicas insatisfechas, sino más bien que atiende más bien al tamaño de la demanda. Por tal motivo se le considera más bien un criterio de proporcionalidad que de equidad. Así también, supone que las necesidades de bienes y servicios públicos de la población y el costo de proporcionarlos son semejantes en distintos estados, argumento que resulta insostenible.”⁴²

En el otro aspecto de la distribución de las participaciones, en la fracción II, queda establecido distribuir el 45.17% bajo el criterio de eficiencia a las entidades aquellos impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, y sobre autos nuevos. Una de las limitaciones para aplicar este criterio son las diferentes capacidades recaudatorias que existen entre los estados. Respecto a la fracción III del artículo 2 que distribuye el 9.66% de los recursos en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, se intenta proporcionar más apoyo a los estados menos favorecidos por los dos anteriores criterios.⁴³

De acuerdo, al artículo 3-A, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se

⁴² Ibid, p. 155.

⁴³ Ibid, p. 156.

obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios conforme a las siguientes proporciones: las entidades federativas recibirán el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de la recaudación de tabacos labrados, por lo que de estos totales, las entidades están obligados a transferir a los municipios como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado. En otras palabras recibirán otro 5% de recursos, lo cual resulta contradictorio si se toma en cuenta que las actividades productivas tienen lugar en el espacio territorial de los municipios.

4.6 La Convención Nacional Hacendaria y el Fortalecimiento de los gobiernos estatal y municipal

La Convención Nacional Hacendaria que diversos actores políticos han planteado llevar a cabo como los gobernadores de las entidades federativas, encierra numerosas expectativas respecto a los objetivos que plantea lograr: quitarle a la federación potestades tributarias y exigirle mayores transferencias. La posición, visión e ideologías de las diversas fuerzas partidistas respecto al fortalecimiento del sistema federalista, muchas veces se sustentan en incompletos e incongruentes diagnósticos sobre la complejidad que está detrás de este asunto. Por principio de cuentas, casi todos los partidos políticos dan por hecho que un reparto más equitativo de recursos, una redistribución de competencias hacendarias y una mejor representación en los órganos

hacendarios federales resolverán todos los problemas concernientes al desigual desarrollo de regiones y al abatimiento de la pobreza. En los asuntos de política pública no puede haber soluciones definitivas, dado que los problemas se recrean constantemente, a lo cual, la administración pública tiene que estar trabajando constantemente para poner en zona de solución los conflictos. Sin embargo, tal pareciera que esta línea de razonamiento no esta presente.

El surgimiento de la Conago en 2001 como resultado del agrupamiento en primera instancia de los gobernadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la denominada Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) y después de la suma de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido una de las muestras más fehacientes de que desde lo local comienzan a darse los primeros signos de federalismo, aunque todavía falta mucho por avanzar en esta dirección. La propuesta de convocar a una Convención Nacional Fiscal y Hacendaria proveniente de este grupo de titulares de los poderes ejecutivos de los estados ha sido el resultado de las deliberaciones y preocupaciones respecto a la inequidad de recursos que la federación entrega a las entidades anualmente.

El cambio de signo partidista en la presidencia de la República y el proceso de aprendizaje del nuevo grupo gobernante para cubrir aquellos espacios de poder que tradicionalmente el presidente ejercía con su partido, de ningún modo abrió la posibilidad para tejer acuerdos inmediatos entre el Poder Ejecutivo y la Conago, ya que los

gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) y la dirigencia de ese partido que más tarde también se sumarían a la Conferencia, buscaron debilitar y cuestionar la aparición de este nuevo grupo de presión.⁴⁴

Una de las principales propuestas que la Conago planteó en sus inicios a la Secretaría de Hacienda se centró en incluir en el total de la recaudación federal participable todos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería; participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones federales (Ramo 33); e incorporar el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF) al Ramo 33 como un fondo de fortalecimiento estatal, el cual se integraría con el 2.5% de la recaudación federal participable.⁴⁵ A este respecto, la Conago no ha planteado una metodología distinta a la empleada para la asignación de las participaciones; solo desea que los estados reciban más recursos mediante una reforma constitucional que distribuya competencias y facultades aunque no capacidades institucionales.

Los alcances inmediatos del accionar de la Conago no ha sido tan sólo convocar a una cuarta convención nacional fiscal con el aval del Presidente de la República, ahora denominada Convención Nacional

⁴⁴ Los gobernadores de Yucatán y Morelos habían señalado que la Conago no era más que un espacio de "protagonismo de algunos mandatarios quienes tiene secuestrada a esa organización", entre los cuales figuran el gobernador priísta de Chihuahua, Patricio Martínez y de Zacatecas, el perredista, Ricardo Monreal. Véase la nota "La Conago está al borde del naufragio, afirman panistas", Milenio Diario, 13 de noviembre de 2002, p. 4. Bajo ese mismo tenor, el dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, había afirmado que la Conago era un "grupo de golpeadores que usufructúa un nombre que no le corresponde y en todo caso debería llamarse Conferencia Priísta de Gobernadores, porque se trata de un ente corporativo y con una intencionalidad bien definida de golpear al gobierno federal". "La Conferencia es un grupo de golpeadores, acusa Bravo Mena", Milenio Diario, 13 de noviembre de 2002, p. 4.

⁴⁵ "Desmiente Hacienda a estados", El Universal, 18 de octubre de 2002, Sección B Finanzas, primera plana.

Hacendaria, sino el haber presionado durante casi un año para que el gobierno federal devolviera una parte significativa de los excedentes petroleros que se obtuvieron durante 2002. Esto es que de los 44, 626 mil millones de pesos que el gobierno federal obtendría por mayores ingresos petroleros, descontando la pérdida en ingresos tributarios que se estima en 15 mil 125 millones de pesos así como el aumento del pago de intereses de la deuda pública que asciende a 15 mil 440 millones, alrededor de 14 mil 060 millones de pesos, de lo cuales el 50% se destinará a fortalecer el gasto de infraestructura de los estados. Solo en este rubro las entidades recibirían 7 mil 30 millones de pesos, mientras que 3 mil 515 millones se irían a un fondo de estabilización y otro monto igual a la amortización de deuda.⁴⁶

Los dilemas y retos que tiene ante sí la Convención Nacional Hacendaria son sumamente enormes, tanto por su complejidad como por la magnitud de lo que está en juego para la nación mexicana. Si habrá de definir la configuración del sistema federal y fiscal de México para las siguientes décadas podría ser en al menos dos vertientes. Por un lado, se encuentra la posibilidad de consolidar un esquema de coordinación en el que los estados y municipios participen en los ingresos federales, o por el contrario entrar de lleno a una propuesta de distribución entre la federación, estados y municipios de fuentes de tributación, crédito y responsabilidades para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos. Una posición intermedia bien podría ser una solución que conjugara lo mejor de cada propuesta.⁴⁷

⁴⁶ El Universal, 11 de marzo de 2003, Finanzas, sección B, primera plana.

⁴⁷ Tello Macías, Carlos, *op.cit.*, p.13.

4.7 El fortalecimiento de las haciendas públicas municipales: casos de éxito, dilemas y opciones

La modernización de las haciendas locales precisa de un moderno servicio profesional de carrera, como requisito de funcionamiento; los límites y restricciones se encuentran precisamente cuando el proyecto político de los gobiernos no coincide con los intereses de las burocracias y máxime cuando no existe un proyecto de reforma administrativa que vaya ligado al fortalecimiento de la democracia local. La modernización de los municipios viene impulsada por la necesidad que tienen los gobiernos locales para vincularse cada vez más con lo global. De ahí que la incorporación de tecnologías de información, la capacitación del personal administrativo y la eficacia y transparencia de las funciones de gobierno se han convertido en asuntos de suma relevancia dentro del quehacer público. Las restricciones y límites de la modernización de las administraciones locales son muy similares a las que enfrenta los órdenes de gobierno superiores. Por ejemplo:

- I) El sector público tiene dificultad para competir con el sector privado (en países desarrollados) o con ONG (en países en desarrollo) por el talento necesario para dirigir el gobierno.
- II) El sector público enfrenta una grave escasez de personal calificado y falta de dinero para calificar a sus empleados.
- III) Los empleados del sector público enfrentan una seria compresión salarial (quienes ocupan los cargos superiores no reciben un pago mucho mayor que quienes están en los cargos inferiores), lo que hace que los ejecutivos talentosos dejen el servicio civil.
- IV) El servicio civil está sujeto a tantas normas y reglamentos que no se recompensa a la gente por su desempeño.

- V) El clientelismo político excesivo menoscaba los principios de mérito y tiene como consecuencia una gran rotación de personal en el sector público.
- VI) Los servidores públicos no siempre actúan conforme al Estado de derecho.⁴⁸

La instauración de un servicio profesional en lo municipal es una tarea de largo plazo, ya que no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas que incentiven y hagan explícito la profesionalización, evaluación permanente y premios y castigos para los funcionarios dedicados, en este caso, a las tareas de recaudación, presupuestación y ejecución de recursos. Un sistema político que actúa conforme a los intereses de la clase gobernante, supone la dificultad de establecer servicios profesionales municipales, ya que muchas veces los tesoreros son escogidos por compromisos partidistas, prescindiendo de los funcionarios que han adquirido experiencia.

A menudo se ha reconocido la importancia de fortalecer la hacienda municipal considerando un cúmulo de instrumentos como la recaudación a partir de bases gravables más amplias; consolidar los sistemas de fiscalización; continuar con los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales; modernizar los catastros; mejorar fórmulas, procedimientos y criterios para asegurar una mayor flexibilidad, claridad y transparencia del sistema de participaciones con énfasis a los municipios.⁴⁹ Este tipo de acciones se

⁴⁸ Kamarck, Elaine, "Innovación global del gobierno", op.cit, p. XV.

⁴⁹ Pérez González, Hugo Nicolás, "Descentralización y federalismo fiscal: El reto de la armonía de las relaciones intergubernamentales", en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, núm, 62, abril de 1999, p. 77.

han instrumentado de acuerdo al tamaño, recursos, grado de desarrollo y peculiaridades de los diversos ayuntamientos del país.

Las recientes modalidades que ha adoptado la modernización de la hacienda municipal favorecen los procesos de digitalización catastral, la incorporación de nuevas tecnologías como el internet, esquemas flexibles de pago y el control automatizado de los mismos, las cuales han posibilitado que el número de contribuyentes aumente pero sin tener muy claro qué tipo de sistemas de rendición de cuentas y evaluación han de utilizarse. Se debe tomar en cuenta que la nueva gestión de los ayuntamientos urbanos, principalmente, es resultado de su mayor interdependencia con la globalización de las tecnologías de la información. Dicho proceso no tiene como eje de referencia la intervención o apoyo sistematizado de las agencias federales encargadas de fortalecer desde el punto de vista político (Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo, Inafed) y técnico (Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas locales, Indetec) a las haciendas municipales. Aunque se reconozca que “la determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales,”⁵⁰ más bien los ayuntamientos –en un número pequeño pero creciente– están resolviendo con sus iniciativas y recursos humanos.

La modernización de la hacienda -como brazo financiero de la administración pública- así como del resto del gobierno, debe concebirse “para intentar quitarle rigidez a los procedimientos, introducir esquemas de evaluación a través, por ejemplo de indicadores

⁵⁰ Ibidem.

de desempeño y promover programas de capacitación útiles que permitan a los funcionarios renovar el conocimiento y estar al día en las nuevas tecnologías administrativas y de la información, así como adquirir una formación sólida en valores éticos.⁵¹

La realidad que circunda a los municipios en materia de modernización es asimétrica y heterogénea, lo cual se refleja en la forma en cómo instrumentan sus programas y mecanismos para establecer los sistemas tributarios. En este sentido, se dice que en México la mayor parte de las administraciones municipales está aún en una fase de construcción de los sistemas administrativos más elementales. En primer lugar, existen municipios que luchan por tener una administración municipal con el mínimo orden y estructura necesarios para funcionar. En segundo lugar, otros tantos municipios instrumentan algunas estrategias de mejora en la administración tradicional para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta. Y en tercer lugar, un segmento reducido pero creciente de administraciones municipales se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al cliente-ciudadano, que utiliza intensivamente tecnologías de información, y que se inscribe en las nuevas corrientes del New Public Management (Nueva Gerencia Pública, NGP).⁵²

⁵¹ Pardo, María del Carmen, "El servicio civil de carrera en México: logros y perspectivas", en Revista Iapem, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 56, noviembre-diciembre de 2003, p. 30.

⁵² La Nueva Gerencia Pública es un conjunto de métodos y herramientas para mejorar el desempeño institucional e incorpora diversas técnicas administrativas y tecnologías modernas desarrollados por el sector privado dentro de la administración pública. Véase Cabrero Mendoza, Enrique, Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales, México, CIDE, Documentos de trabajo, núm. 128, abril de 2003, p. 1.

Uno de los ejemplos típicos de modernización de la administración municipal que diversos ayuntamientos están instrumentando en algunos estados del país bajo el paradigma de la NGP, proceso que alcanza a la hacienda pública, es aquel que se está instrumentando en el municipio de Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México. Por acuerdo del cabildo de ese municipio, el 22 de octubre de 2001 se creó la Dirección General de Sistemas (DGS), a la cual se le encargó la integración y coordinación de los esfuerzos de modernización de los sistemas informáticos de la Administración Pública Municipal, con el compromiso de otorgar servicios de calidad mediante la aplicación de las tecnologías de la información.⁵³

Los municipios del Estado de México en el año 2002 introdujeron mejoras en sistemas de recaudación, en donde al parecer han generado resultados positivos. Fundamentalmente, las acciones de modernización de los registros catastrales así como el fortalecimiento integral de la tesorería municipal que han instrumentado sobre todo municipios de tamaño pequeño, medio y grande como Axapusco, Atlacomulco, Ixtlahuaca y Tlalnepantla suponen un crecimiento de sus ingresos propios (cuadro 4.9).

⁵³ "Tlalnepantla de Baz: un municipio modelo de desarrollo de implantación de tecnologías de información y comunicaciones", en INEGI, Boletín de política informática, núm. 1, año XXVI, 2003, pp.71-72.

Cuadro 4.9
Experiencias exitosas en materia de modernización
hacendaria en cuatro municipios del
Estado de México en 2002

Municipio	Atlacomulco	Axapusco
Programa	Programa financiero de la tesorería	Manual de organización de la tesorería municipal
Descripción	<p>El Programa surge como una necesidad de contar con una guía donde se especifiquen líneas de acción, objetivos específicos, metas, responsables y tiempos de ejecución, dirigidos al logro de una recaudación oportuna e integral y al manejo y aplicación de recursos de acuerdo a los principios de legalidad y transparencia. El programa financiero incluye: Presentación, Declaración de la Misión de la Tesorería y del Programa Financiero Municipal, Declaración de la Visión de la Tesorería y del Programa Financiero Municipal, Declaración de los Valores de los funcionarios públicos de la Tesorería Municipal, Líneas de Acción, Formulación de Objetivos y los Programas Operativos. Con estas acciones se busca incrementar la recaudación de las contribuciones de los contribuyentes morosos, remisos y omisos, en donde el objetivo más importante es ampliar la base de contribuyentes, incorporando a quienes están al margen de la ley. El éxito se muestra con el aumento de empleados que entregan las invitaciones de pago, por lo que se ha logrado un promedio de 75 invitaciones diarias y la recuperación ascendió más del 150%.</p>	<p>Los objetivos del programa son: fortalecer y desarrollar las funciones sustantivas de la tesorería municipal. Los aspectos a desarrollar son: 1) obtención de recursos financieros y ejercicio del gasto público; 2) coordinación hacendaria; 3) operación del control patrimonial y 4) generación de información financiera. La comunidad, ya que la eficiencia de esta organización permite mejorar aspectos como: la atención al contribuyente, el conocimiento preciso de las actividades a desarrollar, agilizar la toma de decisiones, y en general, operar bajo un ambiente de eficiencia organizacional. Las evidencias del éxito del programa son: 1) una adecuada distribución de las cargas de trabajo; 2) cada empleado sabe cual es su tarea, lo que se espera de su trabajo y cual es su responsabilidad; 3) se brinda un mejor trato y atención a los contribuyentes; 4) los recursos disponibles se emplean de mejor manera; 5) se ha reducido el tiempo de respuesta en algunos trámites y 6) se ha incrementado la calidad de la gestión pública en la tesorería.</p>

Fuente: elaborado con base en Cabrero, Enrique, et.al, Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2002, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, t. II, 2002.

Cuadro 4.10 (continuación)
Experiencias exitosas en materia de
modernización hacendaria en cuatro municipios del
Estado de México en 2002

Municipio	Ixtlahuaca	Tlalnepantla
Programa	Programa integral para la modernización catastral de los gravámenes a la propiedad de raíz	Fortalecimiento de ingresos municipales
Descripción	<p>El programa consistió en la implantación de un sistema catastral automatizado que permite a la Hacienda Pública Municipal recaudar, controlar y administrar los impuestos a la propiedad raíz, sobre una base catastral fidedigna, confiable y actualizada permanentemente en sus contenidos y procesos. Sus objetivos son: obtener y procesar la información gráfica, alfabética y numérica necesaria para la correcta fiscalización del suelo, a fin de planificar y administrar su uso, y reducir el rezago y la evasión fiscal de contribuyentes respecto a los impuestos inmobiliarios, mediante un barrido de campo utilizando la cartografía digital. Se desarrollaron las siguientes estrategias: establecimiento de un sistema con tecnología que permita un eficiente control de la base de contribuyentes y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; manejo de información y tecnología para modernizar la administración de ingresos; difusión hacia la base tributaria de contribuyentes de los beneficios de autocorrección que otorga la ley. Dentro de las líneas de acción que se activaron está el diagnóstico catastral, captura de información gráfica y alfanumérica, así como el diseño e implantación del sistema de gestión catastral, y cálculo del valor catastral. Esta experiencia deja el aprendizaje de reconocer la importancia de la información catastral no solo como un instrumento fiscal para los menesteres de las contribuciones inmobiliarias, sino como una herramienta que puede utilizarse para sustentar las decisiones de ingreso, gasto, justificar la presupuestación hacendaria, programar las partidas presupuestales destinadas a la prestación de servicios públicos y la inversión en obra pública.</p>	<p>Este programa sustentado en los principios de flexibilidad, economía, comodidad, firmeza, apego a la legalidad, seguridad jurídica; y sobre todo transparencia, permitió poner en operación los siguientes tres subprogramas: Asistencia al Contribuyente y Fomento de la Cultura de Pago; Modernización de la Administración de los Ingresos; Fortalecimiento de los Ingresos Propios. Como parte de las acciones seguidas se diseñó una estrategia en la que se apoya a los contribuyentes, atendiendo a su situación económica, las circunstancias del caso y la gravedad de la infracción, fomentando su regularización fiscal y la cultura de pago, se instalaron temporalmente un sistema de cajas Rápidas, así como una Campaña de Orientación y Asistencia al Contribuyente de Impuesto Predial, entre otras muchas acciones. El Programa da respuesta a la problemática de ineficiencia recaudatoria, que impide la correcta administración de la Hacienda Municipal y propicia además, falta de recursos para atender demandas ciudadanas e inequidad en las cargas tributarias, en perjuicio de los contribuyentes. El éxito logrado se muestra con el aumento del 14% de los ingresos propios municipales con relación al año anterior, apoyándose en una disminución de contribuyentes rezagados. En general, el mayor logro que se ha conseguido ha sido la mejora en la cultura fiscal entre la población contribuyente.</p>

Fuente: elaborado con base en Cabrero, Enrique, et.al, Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2002, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, t.II, 2002.

Sin duda, estas experiencias relativas a la construcción y fortalecimiento de las capacidades hacendarias municipales están inspiradas tanto en la Nueva Gerencia Pública y en algunos casos se incorporan algunos aspectos de la administración tradicional, inclusive en municipios chicos. En este sentido, no hay un modelo único ni repetitivo de modernización hacendaria aún dentro de una realidad estatal. De ahí que la construcción de un federalismo moderno tienda a ser un proceso complejo, contradictorio y conflictivo. Precisamente, uno de los temas que más importancia ha cobrado en la agenda pública de los últimos años, vinculado con la demanda de generar mayores recursos, ha sido la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. La inmensa mayoría de los municipios desconoce los criterios de asignación de las transferencias federales que realizan los gobiernos estatales.

CONCLUSIONES

La hacienda pública es el centro donde descansa el accionar del Estado y el mercado. Si el Estado no establece reglas del juego claras y coherentes en lo relativo a la fiscalidad, difícilmente los agentes económicos tendrán certidumbre en las relaciones de intercambio, lo cual desfavorece la captación de los ingresos necesarios para el fortalecimiento del erario y el reciclamiento de la riqueza a través del gasto público. Un Estado requiere fuentes de ingresos para cumplir con sus obligaciones fundamentales que son defender la soberanía territorial y proveer a los ciudadanos de los servicios fundamentales como la salud, educación, vivienda, la seguridad pública, obras públicas y la justicia, elementos que son indispensables para que también los agentes económicos puedan desplegar con garantías todo tipo de actividades productivas.

Las debilidades estructurales del sistema fiscal mexicano están vinculadas a la desconexión que prevalece entre la recaudación fiscal y el

destino del gasto público, pues no permite saber con especificidad cuál es el grado de responsabilidad de las autoridades hacendarias, siendo esto uno de los componentes que desincentiva a los ciudadanos realizar sus contribuciones. De igual modo, la profesionalización de los funcionarios encargados de administrar las haciendas locales nunca dejará de ser importante, ya que de ellos depende que las decisiones presupuestarias se encaminen a facilitar la ejecución de la obra pública, el manejo de la deuda, el patrimonio y la recaudación de ingresos.

El federalismo mexicano tiene que replantear la relación entre el gobierno federal, estatal y municipal, a fin de introducir un manejo innovador en la asignación de las transferencias federales. En primer lugar, un nuevo arreglo fiscal entre los órdenes de gobierno podría incorporar del componente territorial, el cual es indispensable para lograr un desarrollo regional más equilibrado y posibilitar una inserción más ventajosa en la globalización. Por ejemplo, una reforma constitucional que otorgue mayores potestades y responsabilidades a los estados y municipios debe articularse con los programas gubernamentales destinados a fortalecer sectores productivos y regiones, sobre todo cuando los niveles de desarrollo favorecen la concentración de la inversión física del sector público en determinadas zonas geográficas en detrimento de otras. De ahí el reclamo de los gobernadores agrupados en la recién conformada Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) por buscar una relación más horizontal con el gobierno federal.

La reforma del sector público instrumentada durante 1983-2004 ha traído como resultado un debilitamiento de la capacidad fiscal del Estado mexicano, debido a que los recursos obtenidos por las privatizaciones se diluyeron una vez que se destinaron al pago de los

intereses de la deuda pública, tanto interna como externa. Una de las contradicciones que ha enseñado el adelgazamiento del sector público en pleno proceso de globalización económica, consiste en haberle restarle capacidad y margen de maniobra a las políticas económicas del propio Estado a través de las recetas del Consenso de Washington. Aunque el propio Estado benefactor había sido capaz de garantizar la estabilidad laboral a diversos sectores de la población a lo largo de varias generaciones, el proceso de desincorporación de entidades del sector público, soslayó lo anterior e hizo evidente que los costos del ajuste recaerían en el empleo y la producción, deteriorando con ello la capacidad de la demanda agregada de la economía y la propia situación financiera de las instituciones de seguridad social en el mediano y largo plazo. Sin embargo, para las autoridades gubernamentales encargadas del manejo de las finanzas públicas esta lectura nunca estuvo presente. La estrategia central del proceso de desmantelamiento de las empresas públicas fue disminuir el déficit público que en 1985 era del 16% del PIB, estrategia enmarcada dentro del Consenso de Washington cuya aplicación ya trasciende tres decenios. La disminución del déficit fiscal –llevada a cabo con mayor celeridad entre 1989-1993- por la vía de la privatización, liquidación, fusión o extinción de empresas públicas no se hizo bajo en el contexto de transparencia y rendición de cuentas, sino en el marco de un régimen autoritario, de partido hegemónico, que imposibilitó conocer con precisión el uso de los dineros recaudados bajo los anteriores mecanismos. En todo ello ha existido un déficit de confianza, de credibilidad y desconcierto público que no ha podido ser subsanado, a pesar de que se haya producido en el año 2000 un cambio de signo partidista en el Poder Ejecutivo Federal.

Como se ha expuesto, no hay una receta única que pueda aplicarse en lo relacionado a la asignación de las transferencias federales a los estados y municipios. Lo que sí está claro, es la complejidad para encontrar las mejores fórmulas para renovar el funcionamiento del sistema hacendario mexicano. Una fórmula que podría beneficiar a los estados más desfavorecidos tendría que tomar en cuenta el volumen de recursos asignados a cada fondo del ramo 33 en el capítulo per cápita, a fin de equilibrar en el mediano y largo plazos los montos que cada entidad federativa recibe.

El fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales está directamente ligado al modelo de crecimiento económico, en un primer momento, y a las condiciones de fragilidad de las finanzas públicas federales. En este sentido, el fortalecimiento fiscal del Estado vuelve a ser uno de los principales prioridades para el futuro inmediato de México, ya que de ahí parte todo esfuerzo a realizarse en materia federalista, la cual está íntimamente ligada a la construcción de un estado socialmente responsable. De ahí que la política social, la descentralización fiscal y la redistribución de facultades hacendarias no tendrán viabilidad siempre y cuando se siga adoptando un programa económico recesivo y que limite las posibilidades de expansión de la economía.

El debilitamiento permanente de la capacidad de la economía mexicana para incrementar el ingreso y gasto públicos obedece a factores estructurales, institucionales y políticos que se pueden situar en las propias contradicciones del proceso de modernización de la economía nacional, la petrolización de las finanzas públicas a finales de los setentas y principios de los ochentas y en el largo periodo de ajuste económico ocurrido desde 1983 hasta la fecha, ha impactado negativamente en las finanzas de los gobiernos locales.

Si bien las haciendas locales dependen de las transferencias federales que año con año les asigna el gobierno federal a través de diversas fórmulas, la fuente más grave de inestabilidad se sitúa en que el gobierno al enfrentarse a escenarios económicos adversos y ante un declive de los ingresos petroleros, inevitablemente tiende a impactar a la baja el monto de los recursos asignados, situación que ya ha ocurrido entre 1995-1998.

A esto esta complejidad se suma el agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal, el cual ha sido superado por la necesidad de contar con parámetros más realistas y metodologías más apropiadas para asignar recursos sin afectar a quienes más recaudan impuestos pero ayudando a los estados y municipios que tienen mayores niveles de atraso. Por ello no es ocioso señalar el federalismo hacendario necesita tres ejes que lo acompañen: 1) un cambio en el modelo económico; 2) asumir que forma parte central de la política social; y 3) un cambio de régimen político, lo cual implica reformas constitucionales. Al haber basado el sistema de coordinación fiscal la distribución de recursos a lo largo de las últimas décadas bajo un sesgo centralista, ante el cambio de signo político en la Presidencia de la República, las demandas de los gobernadores y alcaldes requieren ser procesadas y atendidas en menor tiempo posible por parte del gobierno federal.

Ha quedado claro que un sistema federal sin un modelo económico que lo sustente difícilmente va a resolver los grandes problemas de una sociedad. En los países desarrollados pertenecientes a la OCDE existen tanto regimenes federales y unitarios, han logrado fortalecer las haciendas locales y federales basándose en políticas económicas que han fomentado el crecimiento y el desarrollo económico, sin necesidad

de aplicar programas de ajuste o políticas de liberalización financiera y comercial acelerada como ha ocurrido en México en los últimos 20 años. La experiencia internacional es evidente: Estados fiscalmente fuertes, cuentan con gobiernos locales que son capaces de contar con los suficientes recursos, siempre y cuando el modelo de crecimiento impulse la actividad productiva.

La distribución de facultades a estados y municipios es un asunto sumamente complejo ya que esta de por medio la endeble estabilidad macroeconómica del país. Como se ha podido apreciar, una redistribución de facultades le restaría importantes recursos al gobierno federal, con lo cual complicaría su margen de maniobra para hacer frente a sus obligaciones financieras. Suponer también que con el solo hecho de redistribuir facultades hacendarias a los estados y municipios sin trastocar el modelo neoliberal resolverá los graves desequilibrios regionales, es algo que debe asumirse con la mayor seriedad.

Las haciendas públicas locales tienen que verse fortalecidas no solamente con una sola redistribución de facultades o a través de una justa distribución de las transferencias federales. Para un país que debe de construir su desarrollo desde lo local, es fundamental la construcción de las capacidades institucionales para que las haciendas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios puedan aspirar a tener en el mediano y largo plazo mayor captación de ingresos para financiar su gasto corriente como de capital, ya sea a través de la modernización de sus sistemas de cobro de los impuestos locales o a través de obtener créditos en el mercado de capitales en condiciones ventajosas. Evidentemente, las brechas de desempeño hacendario que existen entre municipios urbanos y rurales, por ejemplo, deberán

corregirse mediante la aplicación de la subsidiaridad y la solidaridad, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con la cooperación técnica, humana e intergubernamental.

Aplicar los recursos generados localmente en obras que impacten directamente en el bienestar social es uno de las prioridades a resolver durante las primeras décadas del presente siglo. Un aspecto que debió haberse tratado durante el siglo XX se ha ido complejizando aún más, a raíz de la precaria situación fiscal del gobierno federal.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Luis, F. "Hacia un nuevo federalismo", en Arellano Cadena, Rogelio (compilador), México. Hacia un nuevo federalismo fiscal, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, núm. 83, serie El Trimestre Económico, 1996, pp. 13-23.

Ahmad, Ehtisham, (editor). "Intergovernmental Transfers –An Internacional Perspective", en Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Edward Elgar Publishing, United Kindom, 1997, pp.1-17.

Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica, México, FCE, 1993.

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

Ayala Espino, José. Economía del sector público mexicano, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.

Fundamentos institucionales del mercado, UNAM, México, 2002.

Bassols Batalla, Angel. México: la formación de regiones socioeconómica. Influencias, factores y sistemas, UNAM, México, 1979.

Bizber, Ilán (coordinador). México ante el fin de la guerra fría, México, El Colegio de México, 1998.

Cabrero, Enrique, et.al. Prácticas municipales exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, 3 tomos, México, CIDE-Fundación Ford-Indesol, varios años.

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

Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad (compilador), IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdez, México, 2001.

Clavijo, Fernando y José I. Casar (compiladores). La Industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial, Serie: Lecturas de El Trimestre Económico, FCE, núm. 80, México, 1994, t.1.

Clavijo, Fernando (compilador). Reformas económicas en México 1982-1999, Serie: Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 92, FCE, México, 2000.

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

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Crozier, Michel. Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio, México, FCE, 1992.

Delgadillo Macías, Javier; Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José. El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios, Miguel Angel Porrúa-IEC-UNAM, México, 2001.

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

Giddens, Anthony. La tercera vía y sus críticos, Taurus, México, 2001.

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

Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992, México, SRE-IMRED, 1993.

Hague, Rod y Martin Harrop. Comparative government and politics. An introduction, New York, Palgrave Publishers Ltd, 2001.

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

Heywood, Andrew. Key concepts in politics, MacMillan Press, London, 2000.

Huntington, Samuel P. El orden político en las sociedades en cambio, Barcelona, Paidós, 1972.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El ingreso y el gasto público en México, Edición 2002.

Finanzas públicas estatales y municipales en México, 1998-2001, edición 2003.

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

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

Johnson, Paul. Tiempos Modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días, Javier Vergara Editor, Barcelona, 2000.

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

----- y Luciano Tomassini (compiladores). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

Ley de Coordinación Fiscal.

Lustig, Nora. *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México, 1994.

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

Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (compiladores). *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, UNAM-CISAN, 2000.

Méndez, José Luis. *Lecturas básicas en administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

North, Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, México, FCE, 1993.

OECD Papers. "Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey", en *Special Issue on tax policies of OECD countries*, Part. I. 2001.

Prakash, Assem y Jeffrey A. Hart (editores). *Responding to globalization*, New York, Routledge, 2000.

Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales, México, FCE, 1993.

Rebolledo Gout, Juan. La reforma del Estado en México, México, FCE, 1993.

Recasens Fiches, Luis. Historia de las doctrinas sobre el contrato social, México, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 15, 2003.

Ruíz Durán, Clemente. "Reposicionando el desarrollo: del esquema central a la recuperación de lo local", en Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos, México, UNAM-Canacintra-El Colegio de Tlaxcala-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003, pp. 415-434.

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

Secretaría de Gobernación. Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Secretaría de Economía. Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006.

Secretaría de Desarrollo Social. Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

Ter-Minassian, Teresa, (editor). Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, DC, 1997.

Velasco, Ambrosio y Corina Iturbe (compiladores). La tenacidad de la política, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1995.

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

Warman, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX, México, FCE, 2001.

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

Wright, Deil S. Para entender las relaciones intergubernamentales, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997.

HEMEROGRAFIA

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

Aguirre Alberto. "La reforma que congeló la Conago", Suplemento Enfoque, 21 de septiembre de 2003, núm. 500, pp. 6-8.

Calva, José Luis. "Trienio perdido para el desarrollo económico", El Universal, 4 de julio de 2003, p. A42.

Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas. "Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo", en Comercio Exterior, núm. 11, noviembre de 2000, pp. 944-961.

Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México", en Nexos, febrero de 1991, pp. 31-49.

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

Dornbusch, Rudiger. "México: estabilización, deuda y crecimiento", en *El Trimestre Económico*, núm. 250, abril-junio de 1996, pp. 921-998.

El Economista. "La corrupción obstaculiza el desarrollo de México", 18 de septiembre de 1997, p. 11.

-----, "Complicarán amparos la reforma fiscal", 21 de julio de 2003, p. 14.

El Sol de Toluca, 19 de noviembre del 2002, p. 4A.

-----, 13 de abril de 2003, primera plana.

El Universal. "Deuda aplasta al gobierno federal", Sección B, 19 de agosto de 2003, primera plana.

-----, "Tiene Hacienda programa para salvar al ISSSTE", 7 de agosto de 2003, Sección B, primera plana.

Expansión. "El eterno peso encima", 22 de agosto-05 de septiembre de 2001.

Galbraith, John K. "El regreso de Keynes", entrevista publicada en *Nexos*, número 185, mayo de 1993, pp.7-9.

Huerta González, Arturo. "Gobierno: gasto público y empresarios", en *Economía Informa*, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, julio-agosto de 2003, núm. 318, pp. 14-22.

La Jornada. "Los fracasos de particulares han costado al país 109 mil 214 mdd", 25 de julio de 2003, p. 20.

-----, "Para Canales, el "monopolio" estatal del sector energético ya no tienen razón de ser", 1 de agosto de 2003, p. 5.

-----, "Presiona el BM a México pese a que reconoce fracasos", 23 de julio de 2003, p. 20.

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

-----, "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Revista del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, núms. 1-2, Enero-Junio de 1996, vol. XXXVI, pp. 295-320.

Peréz Morales, Constantino. "Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México, 1990-1999. Los retos del federalismo fiscal", en *Momento Económico*, Revista trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Marzo-Abril de 2002, num. 120, pp. 35-53.

Reforma, 21 de abril de 2003, Sección B, primera plana.

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

Tello Macías, Carlos. "Convención Nacional Hacendaria"; en *Economía Informa*, publicación mensual de la Facultad de Economía de la UNAM, febrero de 2004, núm. 323, pp.5-15.

The Economist. "Redrawing the federal map"; Marzo 29 de 2003, pp.35-36.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado"; en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, Núm, 20, junio de 2000, pp.1-12.

INTERNET

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

"Wanted: a new regional agenda for economic
growth" en el sitio [http://www.economist.com/
World/la/displayStory.cfm?story_id=1735514](http://www.economist.com/World/la/displayStory.cfm?story_id=1735514)

Banco Central Europeo en <http://www.ecb.int/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía
e Informática en [http://www.inegi.gob.mx/
estadistica/espanol/economia/finanzas/fin_
01.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/economia/finanzas/fin_01.html)

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

Secretaría de Hacienda y Crédito Público en
[http://www.shcp.gob.mx/eofp/ces/eo_m121.
html](http://www.shcp.gob.mx/eofp/ces/eo_m121.html)

El Fortalecimiento de los Gobiernos Estatal y Municipal en México: El Capítulo Hacendario (Premio IAPEM 2003). Se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2005, en los talleres de Gráficos Impresos, ubicados en Sor Juana Inés de la Cruz No. 602 Sur, Col. Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, México. Tels.: 213-11-14 y 213-11-24, graficosimpresos@prodigy.net.mx.
El tiraje fue de 500 ejemplares.