

1- Introducción

La descentralización es un proceso inherente al desarrollo de América. Sin embargo, no es hasta la década de los ochentas, cuando se puede hablar de un proceso de descentralización propiamente dicho, en virtud de que es hasta estas fechas cuando ésta se considera como una estrategia del desarrollo de los países de la región.

En este periodo es cuando se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia iniciativas locales y ciudadanas como estrategias de desarrollo.

Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor, si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería básicamente:

- En lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad;
- En lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y
- En lo político, viabilizar una participación constructiva.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal, una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, los nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.¹

2- Antecedentes de la Descentralización en México.

¹ Iván Finot, ILPES 2001, Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, ILPES, Santiago de Chile.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

XV Seminario de Política Fiscal

CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

Hasta la década de los ochentas la descentralización en México no se había considerado como parte de las políticas de Gobierno, sino como un efecto de las mismas, los primeros intentos descentralizadores se ubican desde el inicio de la década de los setentas bajo el esquema del desarrollo regional, cuando se intenta dar dimensión regional a los programas de inversión pública, el argumento desde entonces era apoyar el desarrollo equilibrado del país ante la evidencia de la gran desigualdad prevaleciente. Los primeros intentos se realizaron en el marco del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), Programas de Zonas Áridas y una multiplicidad de programas de desarrollo, casi para cada una de las regiones del país, además de los planes de inversión como el Plan Juárez, los cuales podríamos considerar como los antecedentes primarios de los actuales programas de desarrollo social y abatimiento de la pobreza.

Con la finalidad de contar en las Entidades Federativas con un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo regional en Estados y Municipios, impulsados por el Gobierno Federal, se crearon los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPREDES) a iniciativa del Ejecutivo Federal.

Con la creación de estos comités, se sentaron las bases para la coordinación sectorial y regional de los Gobiernos Subnacionales y el Gobierno Federal.

A finales del Sexenio 1970-1976, se inició la práctica de instalar en cada Estado de la República, un Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADE), cuyo máximo absurdo antidescentralizador, fue que la presidencia del mismo recaía en el entonces Secretario de la Presidencia de la República, invitando a los Gobernadores de los Estados a participar como miembros del Comité.

Sin embargo, como resultado de la presión de los Gobiernos Subnacionales, sobre todo de las Entidades Federativas, a días de iniciado el siguiente periodo de gobierno (1976-1982) se emitió un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUC'S), con los que se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los gobiernos Estatales, con la obligación de que estos apoyaran a los Municipios.

En ese mismo proceso se cambió la Estructura de los COPLADES, y se designó a los Ejecutivos Estatales como presidentes de los mismos.

La celebración de estos convenios constituyó dos hechos importantes en el proceso de descentralización de la función pública; el primero la ejecución directa del ámbito estatal, en la realización de obras de infraestructura social y económica en beneficio local, y el segundo, las transferencias de recursos económicos y técnicos realizadas del ámbito Federal al Estatal para la realización de los proyectos de infraestructura básica y de servicios. En 1977 se crea la Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, con lo que el proceso de descentralización de funciones se institucionaliza en el ámbito federal.

En 1992, los CUC'S se convirtieron en Convenios de Desarrollo Social, consolidándose este instrumento como el documento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual el Ejecutivo Federal

y los de las Entidades Federativas, establece las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias²

En el periodo de 1983-1999, una de las prioridades más importantes del gobierno central fue dar un nuevo impulso al proceso de descentralización Municipal, pugnando por su autonomía plena y fortaleciendo su economía, readecuando sus relaciones intergubernamentales con los ámbitos Estatal y Federal. De esta manera, la reforma promovida por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, entonces Titular del Ejecutivo Federal, aprobada en 1983, representa un hito en la historia de la descentralización fiscal en México, al asegurar por primera vez en la Constitución Política del País, fuentes de ingresos propios y exclusivos de los Municipios. Así también se reconoció por primera vez dentro del ámbito de la política de desarrollo regional, la necesidad de descentralizar de manera formal funciones y facultades a Estados y Municipios atendiendo a las características geográficas y sectoriales, a fin de que las atribuciones se cumplieran y los servicios se brindaran de manera más eficiente, de forma más cercana a los ciudadanos³.

Ello motivó que en este periodo se realizara la reforma al régimen interior del ámbito de gobierno subnacional, el cual sufre una importante modificación con la reforma del artículo 115 Constitucional seguida de otra no menos importante reforma en 1999⁴, las cuales definieron con precisión los alcances de la autonomía constitucional del Municipio, clarificando las competencias de los ayuntamientos pero a partir de facultades que venían desarrollando los Estados y no los órganos del Gobierno Federal.

Se establecieron las precisiones en materia de ciertos gravámenes sobre todo inmobiliarios, se hizo en detrimento de las finanzas Estatales y no de las Federales, dado que muchos Estados gravaban lo que ahora son ingresos exclusivos de los Municipios. En todo caso se hizo la precisión de que las Leyes Federales no podían establecer exenciones sobre impuestos municipales.

De igual forma se establece la libre administración de la Hacienda Pública Municipal y se establece que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, sin embargo, queda en el camino del debate legislativo, pendiente de aprobarse la aprobación de sus propias leyes de ingresos, quedando esto bajo facultad de las Legislaturas Locales. De igual manera se otorgó la facultad de asociarse, pero bajo la aprobación de sus respectivas legislaturas.

Otra de las transformaciones importantes que consolidaron el régimen interior de los Gobiernos Subnacionales fueron las reformas al artículo 116 (1987, 1994 y 1996). En principio se cambió de lugar el artículo 116 que facultaba a los Estados a celebrar acuerdos para fijar sus límites y en su lugar se insertó un artículo completamente nuevo, para ordenar lo referente al régimen interior de los Estados.

La nueva redacción define que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Le sigue con la forma de elegir y designar a los gobernadores; el número y forma de elegir a los diputados locales; el sistema electoral que deberán adoptar, conservando en términos de la

² Guízar Jesús, Guía Técnica de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), Indetec, México, 2003.

³ Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral (Resumen), PRI, México 1981.

⁴ Gutiérrez González Juan Marcos, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, Serie Estudios Municipales, Indetec, México, 2002.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

XV Seminario de Política Fiscal

CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

definición de competencias el principio de que lo que no se haya cedido expresamente como facultad exclusiva a los poderes federales se considera como facultad de los Estados.

Sin embargo, la reforma del artículo 116, no otorgó a los Estados la posibilidad de regular de manera autónoma en el espíritu del artículo 40 constitucional, su propio régimen interior, el legislador federal cubrió todos los aspectos de la organización del poder de los estados.

En el periodo 1988-1994 se continúa con el proceso de descentralización realizando importantes reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, modificando la fórmula de distribución de participaciones y se dan los primeros pasos en la descentralización de los servicios de Educación y Salud. Otro de los avances importantes de este periodo, lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, cuya operación estableció una nueva relación entre el Gobierno y la Sociedad, estableciendo una vertiente de los procesos de descentralización que no se había tocado hasta ese momento, que es el descentralizar facultades del Gobierno Central, directamente a la ciudadanía, sin embargo, lo anterior en perjuicio de los gobiernos subnacionales. A lo largo de 6 años de gobierno se ejercieron cerca de 52 mil millones de pesos, orientando dichos recursos a infraestructura de servicios para el bienestar familiar y productivo, este programa se constituiría en el antecedente básico de los programas que hasta la fecha se utilizan en el combate a la pobreza, (PROGRESA, OPORTUNIDADES).

Como podemos apreciar, a mediados de la década de los noventa, se conjugaron los factores y las bases para que el Ejecutivo Federal asumiera la descentralización de manera formal como programa de gobierno, no como una iniciativa enteramente propia, sino como una respuesta ante la presión de los factores externos (Los procesos de reforma del estado a nivel mundial para reconvertir al estado y descentralizar algunas de sus funciones, ya sea a la sociedad en el caso de procesos de desincorporación económica y hacia los gobiernos subnacionales, en el caso de la provisión de bienes y servicios), y en lo interno, en función de la transformación de la geografía política del país, producto del avance del proceso democrático nacional (recordemos que cerca de una tercera parte de los gobiernos subnacionales ya estaban siendo gobernados por partidos políticos distintos a quien mantenía su hegemonía en el gobierno central).

Para 1995, el tema de la descentralización pasa a ser considerado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como una prioridad de gobierno y como un elemento sustantivo para el fortalecimiento del Federalismo Mexicano.

En este marco, la descentralización se expresa como “la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre ordenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Los principios de eficiencia y equidad conducen a la vertiente administrativa de la descentralización de atribuciones, para responder en qué orden de gobierno deben tratarse las demandas y los problemas públicos, a fin de encontrar una óptima distribución de funciones.”⁵.

⁵ Iván Finot, ILPES 2001, Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, ILPES, Santiago de Chile.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO
XV Seminario de Política Fiscal
CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

Así, el Programa para un Nuevo Federalismo implementado por el Gobierno Federal a partir de 1995, estableció una Descentralización basada en el análisis de funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno, pretendiendo con este método, incentivar la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas, mediante planteamientos que consideraban, desde la descentralización administrativa y la reasignación de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades.

Sin embargo, el diagnóstico realizado por la administración central en turno, planteó la necesidad de realizar no solo cambios cuantitativos sino avanzar hacia cambios cualitativos en varias direcciones:

- 2.1- Transferencia de Atribuciones de la Federación a los Estados y Municipios.**
- 2.2- Competencias en la Asignación del Gasto.**
- 2.3- Bases Normativas de la Descentralización Fiscal en México**

2.1- Transferencia de Atribuciones de la Federación a los Estados y Municipios.

Si bien hasta 1995 existían importantes avances en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, persistía la concentración de un gran número de decisiones operativas sin el adecuado análisis del costo-beneficio de las iniciativas, ni tampoco una correcta y adecuada coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumentaban los programas de gobierno con los órganos estatales que participaban en los mismos. Además, no se consideraba adecuadamente en la programación, la perspectiva socio-demográfica de las regiones, lo que duplicaba esfuerzos en algunos casos, falta de cobertura en otros, provocando ineficiencias, irritación e indignación entre los Gobiernos Estatales y Municipales y la propia Ciudadanía. Sin embargo, se planteó que este traslado de atribuciones debería estar ligado a mecanismos que reflejaran los resultados y el cumplimiento de compromisos concretos y medibles.

Por otra parte, se consideró que el traslado de funciones a ámbitos subnacionales se debería hacer con orden y control para no ocasionar problemas más graves que los que se pretendía resolver.

Bajo este escenario, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000⁶, planteaba que el propósito del ejecutivo federal era impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trascendiera lo meramente administrativo, para incidir en una redistribución del poder público, tarea que se consideró previa y necesaria a la devolución de facultades a las Entidades Federativas. En suma se propuso una descentralización que en su expresión vertical tocara el equilibrio de los ordenes de gobierno a favor de los Estados Federados y los Municipios. Sin embargo, es dicho Programa no planteaba una reforma constitucional, por lo que el modelo de descentralización que proponía, se basó tan solo en aspectos operativos y administrativos y no en una real devolución de facultades constitucionales del ámbito federal a los ordenes de gobierno subnacionales.

⁶ Presidencia de la Republica Mexicana, 1997, Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO
XV Seminario de Política Fiscal
CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

El subprograma de Descentralización, contenido en el Programa de un Nuevo Federalismo, se refirió de manera concreta a la Descentralización de la Administración Pública Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, implicando la transferencia de aquellas atribuciones y recursos bajo la responsabilidad de dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos subnacionales, considerado una participación más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Las acciones de descentralización emprendidas hasta esa fecha, abarcaron las materias de Educación; Salud; Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comunicaciones y Transportes; Turismo; Energía; Reforma Agraria; así como la correspondiente Reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su orientación a ser transformado en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

2.2- Competencias en la Asignación del Gasto.

La descentralización en materia de gasto público se evidencia en el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las Entidades Federativas, ya que actualmente el componente más importante del gasto de los Estados, proviene del Gobierno Federal.

Una parte del recurso lo reciben vía Participaciones Federales a Estados y Municipios (recursos de gasto no condicionados); otra parte, vía Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o lo que se ha dado en denominar Ramo 33 (recursos condicionados a una materia específica de gasto); y una parte adicional la constituyen los recursos transferidos a través de convenios entre la Federación y las Entidades Federativas (recursos condicionados y con asignaciones específicas).

En la práctica, esto implica que el Gobierno Federal influya no solo en el tipo de gasto que realizan las Entidades Federativas, sino también en su asignación entre estas, ello, en detrimento de las posibilidades locales de decidir la asignación de los recursos de gasto de acuerdo a su visión y necesidades.

El avance más significativo en materia de coordinación del gasto público, se refleja en el proceso de descentralización de las funciones de Educación y Salud, así como una serie de recursos considerados en los Fondos de Aportaciones cuyo destino es el desarrollo de infraestructura Estatal y Municipal y el Combate a la Pobreza, que si bien son recursos condicionados a las políticas de gasto establecidas por el Gobierno Federal, significan un avance en materia de coordinación del gasto público, entre el gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales.

Actualmente el compromiso por la descentralización es ratificado por el Gobierno Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual contiene en una de las "Normas Básicas de la Acción Gubernamental", el tema del federalismo, mismo que incluye entre sus estrategias el tema de la descentralización.⁷

⁷ Presidencia de la República Mexicana 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

2.3- Bases Normativas de la Descentralización Fiscal en México⁸

El actual Sistema de Coordinación Fiscal sienta sus bases en lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el principio general de concurrencia o coincidencia entre facultades impositivas y de gasto de la Federación, los Estados y los Municipios, señalando algunas excepciones de fuentes tributarias y atribuciones de gasto en las cuales no existe ni puede existir la concurrencia por ningún nivel de gobierno que no sea la federación, al estar reservadas en forma exclusiva para la Federación.

La concurrencia de facultades en la Constitución motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias fundamentalmente tributarias. Primero mediante las Leyes de Clasificación de Rentas (1824-1868), posteriormente con diversas tendencias asumidas y recomendadas por las tres reuniones denominadas “Convenciones Nacionales Fiscales”: en 1925, 1932 y 1947, época en que se instalaron las participaciones para tratar de sanjar la ausencia normativa de la Constitución Federal: primero con Leyes Tributarias Federales; luego a través del mandato Constitucional (1934, 1942 y 1949), que obligó al Gobierno Federal a compartir el rendimiento de los impuestos especiales. Posteriormente siguieron los acuerdos Federación Estados para que estos renunciaran a su potestad de establecer impuestos o de gravar ciertas materias en campos en los que ya concurría la Federación, principalmente en el Impuesto General al Comercio y la Industria. Hasta que finalmente, se conviene en efectuar la denominada “Coordinación General”, antecedente inmediato de la llamada actualmente “Coordinación Fiscal”.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, constituye el primer intento para lograr la armonía de los sistemas tributarios federal y estatales. Básicamente en dicha Ley se estaban reproduciendo las limitaciones contenidas en las fracciones IV a la VII del Artículo 117 de la Constitución Política Federal, así como del Artículo 73, fracción IX.

De la misma manera, en dicho ordenamiento se estableció la Comisión Nacional de Arbitrios, que tenía como funciones proponer medidas para mejorar la coordinación de las potestades tributarias entre los gobiernos Federal y Locales, así como la realización de estudios sistemáticos de la legislación tributaria de cada Entidad Federativa. Esta Comisión estuvo en vigor hasta 1977, año en que sus funciones fueron absorbidas por la Dirección de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en 1979 por la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la misma dependencia federal.

Al periodo comprendido entre 1973 y 1979 se le ha denominado “La Coordinación General” debido a que en dicho lapso se inició, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que llegaron las entidades federativas y la federación, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida de la suspensión o no gravación en materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación con todos los Estados en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Al mismo tiempo, se fueron desarrollando sistemas de coordinación en otros impuestos federales, tales como el impuesto sobre la renta, en materia del ingreso

⁸ Tomado de Miguel Ortiz Ruiz, “Evolución del Sistema de Participaciones 1980-19997”, Indetec, 1998, Jalisco, México,.

global de las empresas de causantes menores; y causantes menores, intermedios y con bases especiales de tributación; el impuesto federal sobre embasamiento de bebidas alcohólicas y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones.

En conclusión, las características del sistema fiscal estaban determinadas por las transformaciones del esquema de participaciones, en el cual el pago de dichas participaciones a Entidades Federativas y Municipios estaba determinada como un porcentaje del monto total del rendimiento del impuesto federal respectivo, recaudado en la Entidad Federativa, lo cual dificultaba el cálculo, la liquidación y pago de las participaciones. Además, la federación pagaba directamente a los Municipios bajo criterios dictados por las legislaturas locales de cada Entidad Federativa, mismos que eran diferentes para cada uno de los impuestos participables, lo que en algunos casos provocaba conflictos financieros por errores u omisiones.

Con todo ello, las participaciones constituían una creciente fracción de los ingresos de las entidades federativas y los municipios (para 1979, las participaciones representaban más del 25% del ingreso total del erario de las Entidades Federativas y el 16% de los ingresos Municipales).

Las principales desventajas que presentaba el Sistema de Participaciones eran:

- La multiplicidad de tasas de participaciones.
- El pago directo de las participaciones a Municipios por parte de la Federación.
- Las irregularidades en el pago de participaciones.
- La concentración del ingreso fiscal en el ámbito Federal.
- Los incrementos explosivos de las participaciones federales en algunas Entidades Federativas y Municipios.

Todo lo anterior influyó para que el Gobierno Federal procurara establecer una serie de reformas, tanto en el ámbito tributario como en la distribución de los recursos financieros entre las haciendas públicas de Entidades Federativas y Municipios a través de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980.

En ella se estableció el Nuevo Sistema de Participaciones y las Bases de la Colaboración Administrativa, para posteriormente en la reforma de 1998 definir la distribución de recursos de gasto a través del Ramo 33 entre las entidades Federativas denominados Fondos de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y los Municipios.

Este proceso de transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no se puede explicar sin la intensa participación del Poder Legislativo y de los propios Gobiernos Subnacionales, sobre todo en la constitución del Ramo 33 "Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", ya que de origen la propuesta del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados solo consideraba tres de los siete Fondos que actualmente constituyen estos recursos, sin embargo, fue al interior de las discusiones de la Cámara de Diputados, que en las reformas de 1998 se integraron dos Fondos más y posteriormente en las reformas de 1999 se incorporan dos Fondos adicionales al Ramo 33.

Con esta Ley, se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y armonizar el Sistema Tributario Nacional, eliminando la concurrencia impositiva que existía al poder ser gravada una misma fuente de ingresos por dos o más ámbitos de gobierno.

En ella se establece como objeto de la Ley⁹:

- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados y Municipios y el Distrito Federal.
- Establecer y Distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Fijar las reglas de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su coordinación y funcionamiento.

La estructura de la ley establece lo siguiente:

- En su Capítulo primero, se define lo referente a las participaciones de los Estados, Municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales;
- El Capítulo segundo atiende lo referente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas;
- El Capítulo tercero trata lo referente a la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación;
- El Capítulo cuarto establece la conformación de los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y
- El Capítulo quinto atiende lo relacionado con las Aportaciones que la Federación hace a las Entidades Federativas y Municipios.

Entre los aspectos más relevantes de los primeros 10 años de vida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podemos mencionar que:

- Los Estados por adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pierden la competencia tributaria en la mayoría de las fuentes de ingreso.
- Sus ingresos por participaciones se fortalecen, así como el aparato recaudatorio para ejercer funciones de administración de impuestos federales (IVA).
- Se prueban diversos criterios de distribución de participaciones: resarcitorio entre 1980 y 1983; incentivo a la recaudación de impuestos asignables 1984-87; incentivo a la recaudación del IVA entre 1988 y 89.
- Los Municipios colaboran en la recaudación de algunas fuentes de ingresos federales (Multas no Fiscales).
- AL final del periodo se empiezan a revertir los beneficios recaudatorios del sistema.

⁹ Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados, Palacio de San Lázaro, México, D.F. 2002.

A partir de 1990 se introducen cambios en la filosofía de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP), el cual representaba en 1990 el 18.26% de la Recaudación Federal Participable¹⁰, mientras que actualmente representa el 20% de la misma¹¹, contemplándose tres tipos de criterios y dividiéndose los recursos del mismo en tres partes para dar cabida a cada uno de ellos:

- 1- La parte I del FGP, se conforma con el 45.17% del Fondo y se introduce la variable de población como elemento redistributivo.
- 2- La parte II del FGP, también se conforma con el 45.17% del Fondo y se distribuye considerando el incremento en la recaudación de impuestos asignables obtenido en cada Entidad Federativa.
- 3- La parte III del FGP, se integra con el 9.66% de los recursos del Fondo y se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que le hayan correspondido a cada entidad en las dos fracciones anteriores.

Por otra parte, la Federación reasume la administración del IVA y se incorporan nuevas materias al esquema de colaboración administrativa, pero de escaso rendimiento recaudatorio y en 1997, surge un nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, contexto en el que las Entidades Federativas optan por asumir la administración integral o parcial de impuestos federales a cambio de un incentivo económico, como es el caso del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos.

Es claro que la descentralización fiscal en México se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso, sin embargo, ya desde principios de los 90's se analizaba al interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) temas relacionados con el Gasto y la Deuda Pública, lo que derivó en la integración de los Subsistemas para atender estas materias, al interior de los grupos de trabajo del SNCF.

En el Subsistema de Gasto se atiende lo relacionado con la Reforma al Sistema de Administración del Gasto Público tanto del Gobierno Federal como en las Entidades Federativas, con el propósito de orientar la gestión del gasto público a un enfoque con mayor énfasis en el costo-beneficio de las inversiones públicas de mediano y largo plazo, y en los resultados e impactos del gasto público ante la ciudadanía, mejorando la eficiencia y la eficacia en la provisión de bienes y servicios con un sentido de equidad.

¹⁰ La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

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; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

¹¹ Ver Ana Isabel López Moguel. Evolución de los Criterios de la Fórmula de Participaciones del Fondo General de Participaciones". Revista Federalismo Hacendario. Número 131, Indetec. México, Octubre de 2002.

Por su parte, el Subsistema de Deuda en función de los acontecimientos derivados de la crisis financiera de las entidades federativas causada por el efecto tequila en 1995, atiende lo relacionado con la administración y el control de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, con base a la reforma del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal. Dichas reformas establecen un nuevo esquema de responsabilidad absoluta de los gobiernos subnacionales sobre sus niveles de endeudamiento eliminando la intervención del gobierno federal en el rescate de la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios y estableciendo un régimen de garantía y pago, basado en las participaciones del ingreso federal y procedimientos de control, estableciendo la corresponsabilidad de los agentes financieros que realizan empréstitos a los gobiernos subnacionales, para ello juegan un papel importante de apoyo las agencias calificadoras de deuda, lo que ha permitido el acceso de algunos gobiernos Estatales y Municipales a los mercados bursátiles, para captar créditos en mejores condiciones de mercado.

3-Situación Actual de la Descentralización Fiscal en México.

A pesar de la importancia que tiene la evolución y el desarrollo de la descentralización para el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas del país, recientemente se puso de manifiesto en el escenario nacional, la posibilidad de reversión del proceso de descentralización en educación, ya que las autoridades de algunas Entidades Federativas han planteado al Gobierno Federal los efectos financieros deficitarios sobre el erario estatal (Situación que se refleja a través de los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados para este fin, por medio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que forma parte del Ramo 33), generados por el proceso de descentralización de los servicios de educación, condición que los llevó a plantearse la posibilidad de devolver al gobierno federal este servicio público.¹² En los mismos términos se han manifestado algunas otras autoridades de Entidades Federativas, ante una imposibilidad de sostener el gasto del Sistema de Salud con los recursos que reciben de la Federación para este propósito a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, incluido en el Ramo 33.

En lo que se refiere al ingreso, el modelo tributario del país basado en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, prohió una alta concentración y centralización fiscal en el gobierno federal, no obstante que se comparten funciones de administración y rendimientos con los gobiernos subnacionales a través del esquema de la Colaboración Administrativa y del Sistema de Participaciones. Hoy en día parece existir consenso en la necesidad de una mayor descentralización en el ámbito tributario, tanto por la vía del fortalecimiento de los ingresos propios, como por el camino de la descentralización administrativa, ello como premisa fundamental para la obtención de mayores ingresos tributarios que coadyuven a satisfacer las necesidades de gasto de los gobiernos locales y disminuir la dependencia que estos tienen de las transferencias federales.

En lo que se refiere al manejo de la deuda pública, las principales decisiones se han venido desarrollando a iniciativa del gobierno federal y pareciera que las disposiciones en la materia han representado un dique a la acción de los gobiernos locales sobre el manejo de su propio endeudamiento, sin embargo, actualmente ya se plantean propuestas que refieren la necesidad de transformar el marco jurídico normativo para que los

¹² Diario Reforma, Sección Estados, nota de Juan Ramón Nava del Grupo Reforma del día 3 de diciembre de 2001, México.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO
XV Seminario de Política Fiscal
CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

gobiernos locales (Entidades Federativas y Municipios) tengan un mayor margen de autonomía en el manejo de su política de endeudamiento, lo que representa un reto importante para el proceso de descentralización fiscal.

Por su parte, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno federal hacia las entidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual esquema de descentralización como un elemento que realmente coadyuve al fortalecimiento de la Gestión Pública (sobre todo en su aspecto financiero) de los gobiernos subnacionales, llegando a plantearse “que no se federalice ninguna otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas subnacionales”¹³.

Ante tal situación, es necesario profundizar en el análisis del proceso de descentralización en México, evaluando al efecto, si el modelo, estrategias y acciones seguidos hasta el momento, responden a las actuales circunstancias económicas, políticas y sociales que privan en el ámbito local, nacional e internacional, y si son las adecuadas para enfrentar un desarrollo más armónico y sustentable del Federalismo Hacendario del país que conduzca a un mayor desarrollo económico sustentable.

4- Retos y Perspectivas de la Descentralización Fiscal en México.

4.1 En Materia de Ingresos

En términos generales todos los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconocen que es necesario aumentar el nivel de ingresos en los tres ámbitos de gobierno para hacer frente a las presiones de gasto, para ello, los involucrados (Entidades Federativas y Municipios y el Gobierno Federal a través de la SHCP¹⁴) han formulado una serie de alternativas al respecto:

La SHCP plantea en principio la necesidad de mejorar el Sistema de Recaudación para hacerlo más eficiente, disminuyendo la elusión y la evasión fiscal. Por otra parte, considera ineludible el que las Entidades Federativas ejerzan mayores potestades tributarias para aumentar sus ingresos propios.

Por su parte, algunas Entidades Federativas han planteado la necesidad de revisar la distribución de recursos entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, aumentando el monto de la Recaudación Federal Participable en 8 puntos adicionales, así como fiscalizar de manera más eficiente la integración de la RFP, contando para ello con la participación de las Entidades Federativas en dicha revisión.

En lo que respecta a las transferencias intergubernamentales condicionadas denominadas Ramo 33 “Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, las Entidades Federativas han manifestado la necesidad de revisar los criterios de integración de los Fondos, así como la necesidad de aumentar los recursos destinados a Educación y Salud de manera particular, así como la integración de los recursos del “Programa de Apoyos Federales para las Entidades Federativas” al Ramo 33 para darle mayor certidumbre a este tipo de transferencias, cuyo destino de uso está enfocado a infraestructura y saneamiento

¹³ Acuerdos de la Reunión del Grupo Técnico sobre Gasto Federalizado del 14 de Mayo de 2002, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

financiero. En tanto que el Gobierno Federal ha planteado la necesidad de ligar la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones a ciertos criterios de eficiencia, para evitar las distorsiones que se han generado con las actuales fórmulas de distribución.

4.2 En Materia de Gasto Público

Con respecto al Gasto Público es necesario una redefinición de las atribuciones de gasto entre ámbitos de gobierno, con el propósito de eliminar los espacios de incertidumbre que propicia la amplia concurrencia en esta materia.

Por otra parte existe el reto de profundizar la Reforma al Sistema de Gestión del Gasto Público con Enfoque en los Resultados¹⁵, implementada tanto por el Gobierno Federal como por las Entidades Federativas, así como inducir su implementación en el ámbito Municipal, logrando con ello mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, así como una mayor cobertura y calidad en la provisión de los servicios públicos que se proporcionan a la ciudadanía.

También se plantea como necesario, el desarrollar las Bases de la Coordinación para la Fiscalización del Gasto Público Condicionado, que es transferido a Entidades Federativas y Municipios, contando con la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios (considerando tanto la participación de los Poderes Ejecutivos como Legislativos de los dos primeros ordenes de gobierno).

4.3 En Materia de Deuda Pública

En este rubro las medidas asumidas recientemente tanto a nivel Federal como Local, permiten un mejor control de la deuda de las Entidades Federativas y Municipios, sin embargo, aunque las disposiciones legales prohíben el endeudamiento cuyo destino sea el gasto corriente, el crecimiento de la deuda en el ámbito subnacional sostiene un ritmo importante de crecimiento (actualmente el saldo de la deuda de Entidades Federativas y Municipios representa un 1.29% del PIB Nacional y significa casi un 15% de las transferencias federales a Estados y Municipios¹⁶).

En este sentido pareciera necesario discutir la necesidad de establecer algunas medidas macro fiscales a través de algún ordenamiento jurídico que permita contener el déficit fiscal de las Entidades Federativas en condiciones sustentables y los saldos de la deuda de los gobiernos subnacional en condiciones manejables (tanto en monto, como en plazo y costo financiero).

5. Conclusiones Generales

La hacienda pública de cada ámbito de gobierno, es determinante de la mayor o menor materialización del federalismo establecido como estructura política de nuestro País. En consecuencia, dado que el Sistema

¹⁵ La Reforma al Sistema de Gestión del Gasto Público implica: la implantación de la Planeación Estratégica; la Programación Plurianual; La Presupuestación con Enfoque de Resultados; de los Sistemas de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública; del Sistema de Información Financiera, lo que requiere previamente de la armonización de la información financiera, contable y presupuestal.

¹⁶ Incluyendo Participaciones, Aportaciones y Gasto Reasignado.

Nacional de Coordinación Fiscal determina casi en forma absoluta la situación de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y Municipios, parece indispensable mejorar su situación para fortalecer el federalismo y el proceso de descentralización. Las medidas que pueden adoptarse son de una gran diversidad y requieren considerar de manera fundamental lo que directa o indirectamente han planteado los diversos actores del SNCF, por lo que identificamos a continuación algunas de las más importantes:

5.1 Bases Constitucionales del Federalismo Hacendario

Es necesario desarrollar las Bases Constitucionales del Federalismo Hacendario, integrando a la Constitución Política un Capítulo que muestre las bases de la distribución que corresponda a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública; sus competencias, recursos; fuentes impositivas; responsabilidades de gasto; modalidades de acceso al crédito y la deuda; incluyendo una definición clara de cuáles se deben compartir y cuáles se tendrán como facultad exclusiva y, desde luego los aspectos relacionados con el control, la rendición de cuentas y la fiscalización.

Es necesario también:

- Considerar la salvaguarda constitucional de la hacienda pública de todos los ámbitos de gobierno, para que estos no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan su no ejercicio, derogación o suspensión de potestades tributarias y atribuciones de gasto, dado que su ejercicio descansa en el principio de soberanía financiera y equilibrio intragubernamental.
- Suprimir de la Constitución la exclusividad impuesta a favor del ámbito federal, que impide a las haciendas de Estados y Municipios gravar las actividades económicas más importantes de sus regiones, contrariando el principio tributario fundamental de eficiencia.
- Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio.
- Fijar las bases de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, que serán igualitarias e individualizadas, de modo que los acuerdos de coordinación, convenios, o resoluciones que se celebren o establezcan entre algunas haciendas, requerirán el consentimiento expreso de aquellas haciendas a las que pudiera afectar, aún cuando habrán de señalarse los casos en los cuales los acuerdos mayoritarios de los coordinados, si comprometen a la totalidad, como serían por ejemplo para la dirección, administración y control de los organismos que lleguen a crear, pero en ningún caso para modificar los acuerdos o convenios suscritos por cada ámbito.
- Definir en la norma constitucional el carácter de los organismos intergubernamentales que sean creados entre varios ámbitos en el marco de sus relaciones hacendarias, asegurar su integración, funcionamiento, financiamiento y dirección paritarios, así como la imposibilidad de que una sola de las partes que los integran imponga su legislación para regularlos.
- Definir en la Constitución las normas básicas sobre las cuales la administración hacendaria de un ámbito de gobierno puede realizar la colaboración administrativa en materia hacendaria en favor de otro; establecer como un compromiso mínimo de parte de quien recibe esa colaboración administrativa, el de corresponder con la colaboración administrativa hacendaria a favor del ámbito colaborador, independientemente de las contraprestaciones económicas que se pacten.

- Otorgar a los municipios la facultad Constitucional para determinar por si las bases, tasas y tarifas de sus contribuciones (E.U.A. Brasil, Canadá, Argentina, Perú, etc.) así como un referente mínimo de lo que deban representar sus ingresos propios frente a su gasto total.

En suma dar las bases para la Ley reglamentaria de este capítulo constitucional sobre el Federalismo Hacendario, cuya denominación podría ser precisamente “Ley de Federalismo Hacendario”.

5.2 Fortalecimiento de los Ingresos Públicos Subnacionales

Con respecto a los Ingresos Públicos Intergubernamentales, es necesario definir las potestades tributarias propias del ámbito local: Entidades Federativas y Municipios; en este ejercicio se deberán trasladar del ámbito Federal al ámbito local las potestades tributarias que mejor convengan, pero que su potencial recaudatorio permita a las Entidades y Municipios sostener por lo menos el 50% de su presupuesto.

Para lo cual será necesario considerar:

- Esta podría ser una transferencia anual paulatina de potestades tributarias, en un período de seis años aproximadamente. Esto derivará en una mayor corresponsabilidad fiscal intergubernamental, al permitir que cada orden de gobierno local también decida y establezca, como lo hace el ámbito Federal, los gravámenes que requiera, bajo las modalidades y prioridades más adecuadas a su región, y acorde a sus necesidades y posibilidades recaudatorias, además de que realizará directamente la administración de esas contribuciones, para su posterior ejercicio a través del gasto.
- En la materia de las contribuciones facilitará además la eficiencia tributaria, en la medida en que hace propicia la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas de su población; permite los vínculos entre quién estableció las contribuciones, quién realiza el pago de las mismas y la autoridad que ha de recaudarlas; de la misma manera que establece una relación directa entre quien demanda los bienes o servicios, y la autoridad que deberá prestarlos con sus características demandadas o esperadas. Aspectos todos estos que a su vez redituarán en mayor transparencia, control y vigilancia, y desde luego en mayor eficacia de su rendición de cuentas¹⁷.
- Por estas mismas razones, debe establecerse que los aumentos de la carga tributaria nacional para mejorar su relación con el PIB, no deberán fortalecer la concentración actual de recursos, por lo que tales aumentos se destinarían fundamentalmente a la hacienda de las Entidades Federativas y de sus Municipios, ya sea mediante la creación de nuevas potestades tributarias locales, o a través de la participación directa de un amplio porcentaje fijo o constante de los nuevos recursos recaudados con las contribuciones federales ya existentes, o más aún, a través de la combinación de ambas posibilidades.

5.3 Gasto Público Intergubernamental

En lo referente a la reforma relativa al Gasto Público Intergubernamental, se habrá de efectuar una reasignación de competencias con el fin de aprovechar las economías de escala y situar las funciones de

Para abundar en la importancia de este tema, ver Finot Iván, Descentralización y Participación en América Latina: Una Mirada desde la Economía, Revista de la CEPAL # 78, diciembre del 2002, Santiago de Chile.

aplicación de los recursos con la mayor cercanía posible a quienes demandan los bienes y servicios en que esos recursos han de traducirse, es decir, la desconcentración del gasto traerá aparejada también una desconcentración de sus responsabilidades.

Lo que implica:

- Efectuar la desconcentración del gasto en estas condiciones, evitará ocasionar un crecimiento en el déficit público federal, al incluir en los recursos transferidos las mismas responsabilidades de Gasto que se ejercían con ellos en el ámbito Federal, sin perjuicio de agregar otras responsabilidades cuyo ejercicio resulte más idóneo por el ámbito local. Esta modalidad permitirá además que las legislaturas locales recuperen y mantengan la facultad de decidir y determinar el destino del gasto que realiza la Hacienda local, y así quede liberado del cúmulo excesivo actual de “etiquetas”.
- Por otra parte, las Transferencias de recursos Federales distintas de las Participaciones, que se efectúen en el marco de los acuerdos o convenios intergubernamentales de gasto, o como parte de las políticas de cada sector, además de responder a los propósitos con los cuales se otorguen, habrán de distribuirse guardando una relación con el rendimiento recaudatorio real de las potestades tributarias locales de las Entidades Federativas y sus Municipios destinatarios, y a su vez con el propio potencial recaudatorio de cada potestad tributaria local a su alcance, así como con los montos que reciban por concepto de participaciones, de manera que la entrega de aquéllas Transferencias no desestime los esfuerzos recaudatorios locales y en su lugar pueda representar un incentivo para ellos.
- Con ese mismo fin, todas las Transferencias Federales con propósitos redistributivos estarán sujetas a concluir en plazos determinados en función del tiempo previsto para solucionar la problemática en cuestión, y su distribución debe responder al cumplimiento de metas específicas y resultados tangibles, con el fin de que en lo conducente, las transferencias no creen en la hacienda receptora una dependencia de esos recursos, y por el contrario tiendan a fortalecer una gestión no dependiente.

5.4 Crédito y Deuda Intergubernamental

El fortalecimiento del Federalismo Hacendario habrá de permitir que los distintos ámbitos tengan acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas fuentes de crédito y endeudamiento nacionales, con los mismos requisitos y requerimientos; y en lo relativo a los créditos externos que adquiera el Gobierno Federal, los Estados y Municipios recibirían una parte de sus montos con base en un porcentaje de sus participaciones de la Recaudación Federal Participable, lo que les sujetaría en el ámbito de sus responsabilidades hacendarias, a los mismos compromisos de política fiscal a que se hubiere obligado el gobierno Federal al gestionar esos créditos y durante su pago.

- También es propósito del proyecto hacer posible que las Entidades Federativas y los Municipios, en atención a los dictámenes de las empresas calificadoras, puedan adquirir o contratar deuda bajo los mismos requisitos de garantías en que lo hace el gobierno federal.
- Los Consejos Directivos de la Banca de Desarrollo, se integrarán con representantes de las Entidades Federativas y de sus Municipios, con las mismas atribuciones y responsabilidades de los demás consejeros, para asegurar una representación directa en esas instituciones y en sus programas, convirtiéndoles así en auténticos bancos del Federalismo.

5.5 El Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria

El fortalecimiento del Federalismo Hacendario se propone también que además de constar en la Constitución el equilibrio intergubernamental que deberá existir en cada una de las materias de la hacienda, también se consignen en ésta las bases fundamentales de una coordinación hacendaria entre las tres esferas de gobierno.

Estas bases limitarán las facultades para comprometer o suspender de manera sustancial el ejercicio de las atribuciones hacendarias que le dan sustento al federalismo Hacendario, como son las potestades tributarias; también harán nula cualquier disposición legislativa unilateral que afecte la hacienda de otro ámbito, o afecte las bases de la coordinación hacendaria que se hubiere pactado.

La norma constitucional hará obligatoria la previa aprobación de la legislatura federal, estatal y del cabildo en su caso, de cualquier convenio que involucre la hacienda pública, y de las modificaciones al propio convenio o instrumento en que se pacte, y remitirá a la ley de la materia. Esta Ley del Federalismo Hacendario será reglamentaria de la norma constitucional, y su promulgación o reforma estará sujeta para su validez a las mismas formalidades que requiere toda reforma constitucional.

También es objetivo primordial institucionalizar los órganos que genere la coordinación hacendaria intergubernamental, de modo que la constitución fijaría los principios básicos de composición, gobierno, financiación y funcionamiento de estos órganos, mismo que en todo caso deberá ser paritario, y en consecuencia las normas que les aplicarían habrán de ser las que de conjunto acuerden sus partes y no las normas o decisiones de una de éstas.

Con respecto a la Fiscalización, se requerirá profundizar en la reforma Constitucional que defina los alcances de la fiscalización y rendición de cuentas y la distribución de competencias vertical y horizontal en esta materia, fomentando los principios de oportunidad, seguridad jurídica, legalidad y objetividad, así como garantizar el financiamiento correcto de dichos órganos para cada ámbito de Gobierno y las relaciones intergubernamentales entre estos.

Recientemente se ha planteado tanto por parte de las Entidades Federativas como en el Congreso de la Unión, la necesidad de realizar la IV Convención Fiscal Nacional, con el propósito de analizar la problemática del actual Sistema de Coordinación Fiscal y las estrategias para convertirlo en un Sistema de Coordinación Hacendaria (considerando la coordinación en Ingresos, Gasto y Deuda), procurando cuidar los equilibrios necesarios, favorecer la equidad del sistema, así como su eficiencia y propiciando mejores condiciones para un desarrollo económico sustentable.

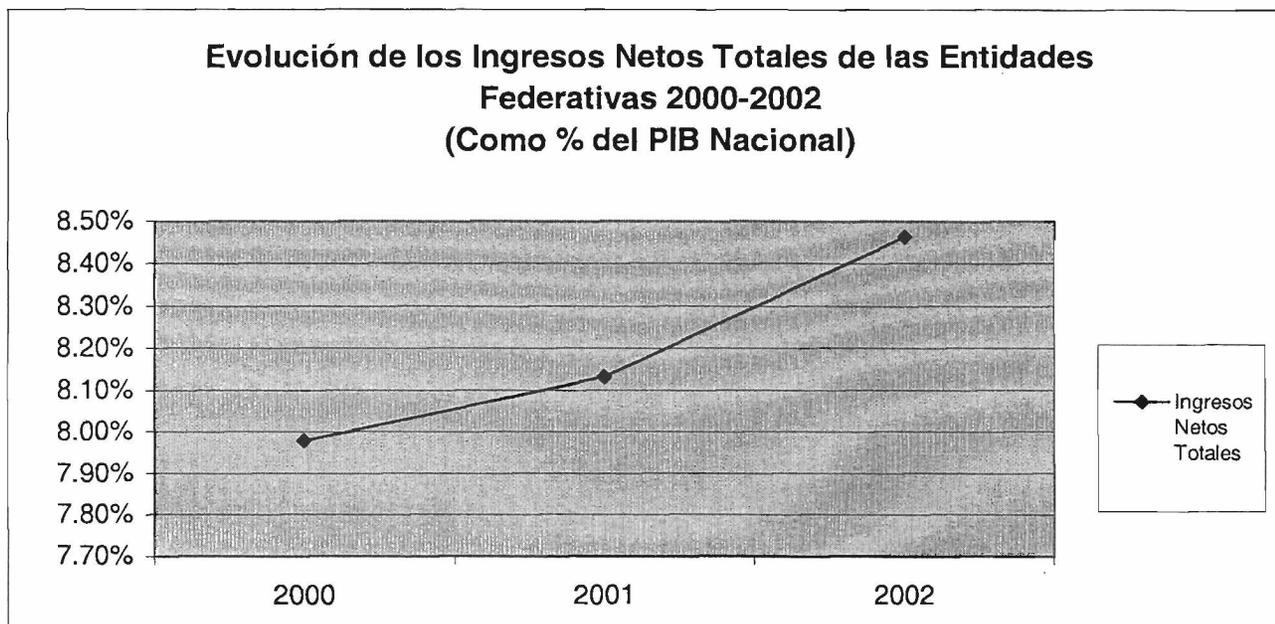
Para que esto ocurra, es necesario una amplia gama de consensos políticos y desarrollo técnico, lo cual requiere de la participación de toda la sociedad, mejorando las condiciones en que sustenta el pacto fiscal.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO
XV Seminario de Política Fiscal
CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

Anexo Estadístico

GRAFICO # 1



Tal como lo muestra el grafico # 1, el Ingreso Neto Total de las Entidades Federativas presenta un importante crecimiento (como proporción del Producto Interno Bruto Nacional, PIB), este incremento se explica analizando a detalle el origen de dichos recursos. El grafico # 1-a nos muestra que dicho crecimiento se explica fundamentalmente por el crecimiento de las transferencias que reciben las Entidades Federativas del Gobierno Federal.

GRAFICO # 1-a

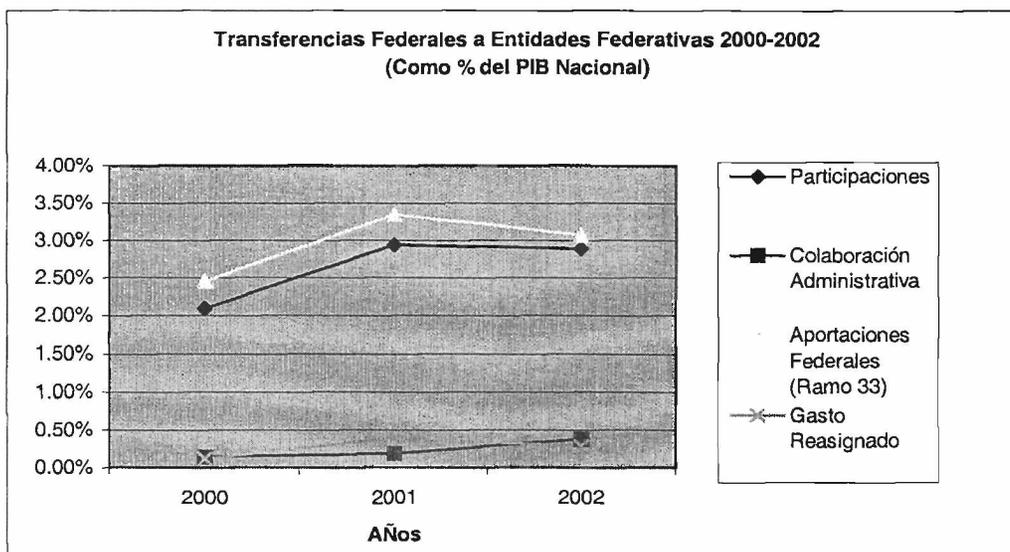
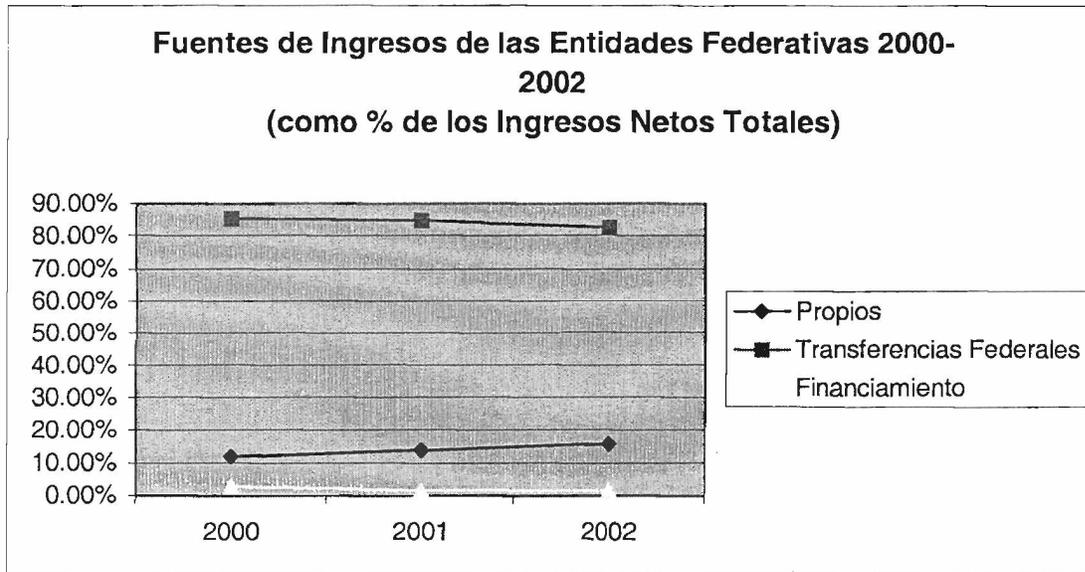
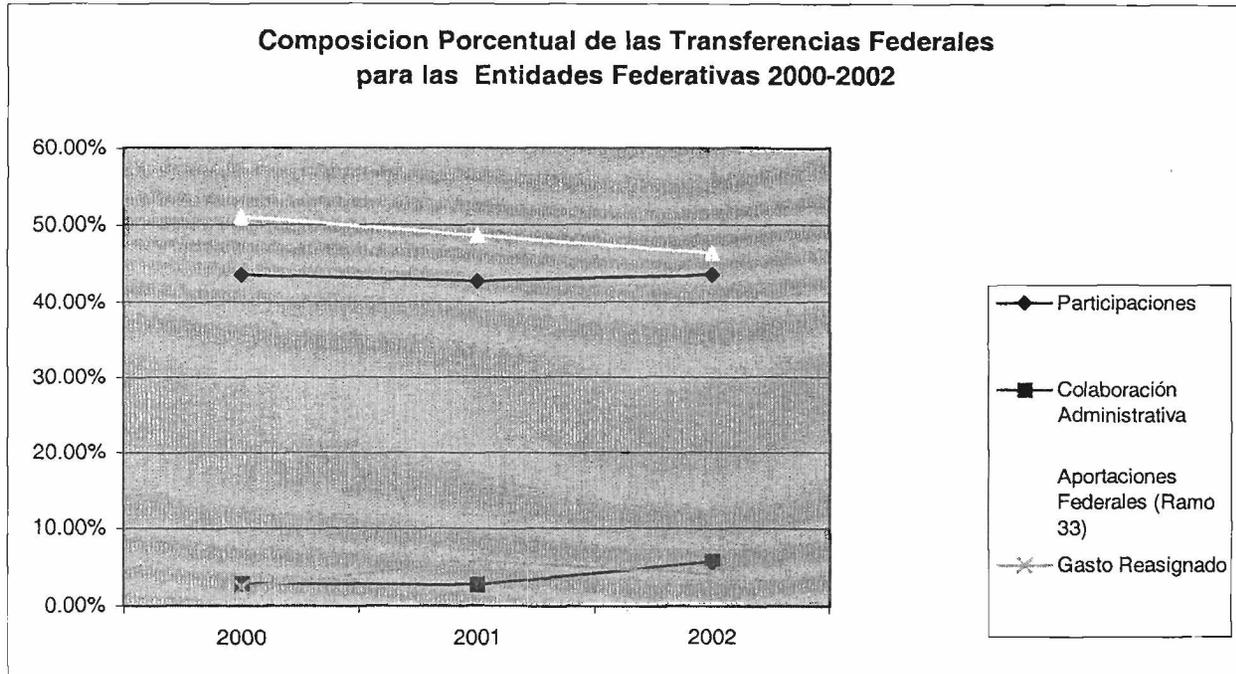


GRAFICO # 2



El grafico # 2 nos muestra cómo las transferencias federales representan para el año de 2002, la mayor proporción de los ingresos de las Entidades Federativas (82.37%), seguido en menor proporción por los ingresos locales (15.95%) y del financiamiento (1.69%). Ello evidencia el grado de dependencia de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales de las transferencias que les realiza el gobierno central en México.

GRAFICO # 3

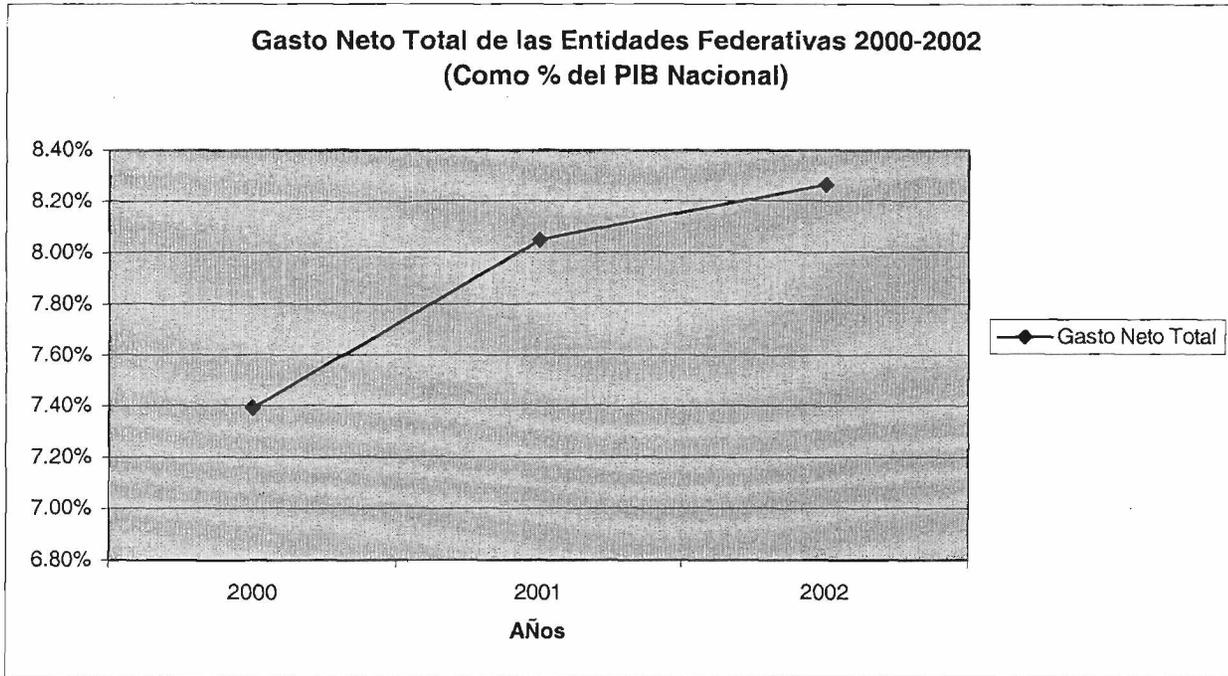


De acuerdo al gráfico # 3, en 2002 los Fondos de Aportaciones Federales se constituyeron como el mayor recurso que el Gobierno Federal transfiere a las Entidades Federativas (46.39%), seguido de las Participaciones de Ingresos Federales (43.61%), por ultimo los recursos derivados de la Colaboración Administrativa y el Gasto Reasignado representan el 5.78% y 4.21% respectivamente, con relación al total de las transferencias federales para las Entidades Federativas.

Es claro que la tasa de crecimiento de los ingresos propios es mayor que la tasa de crecimiento de las transferencias federales (considerando las cifras como proporción del PIB), sin embargo en virtud del porcentaje que representan los ingresos propios como proporción de los ingresos netos totales de las Entidades Federativas, este crecimiento es relativamente modesto.

Es importante establecer que a pesar de que las participaciones de ingresos federales y los ingresos derivados de la colaboración administrativa no constituyen un importante avance para la descentralización en materia de ingresos propios, tienen un impacto relevante en la autonomía en materia de gasto, al transmutar su naturaleza de recursos federales a recursos propios no condicionados, una vez recibidos por las Entidades Federativas, no siendo el caso de las Aportaciones Federales y del Gasto Reasignado.

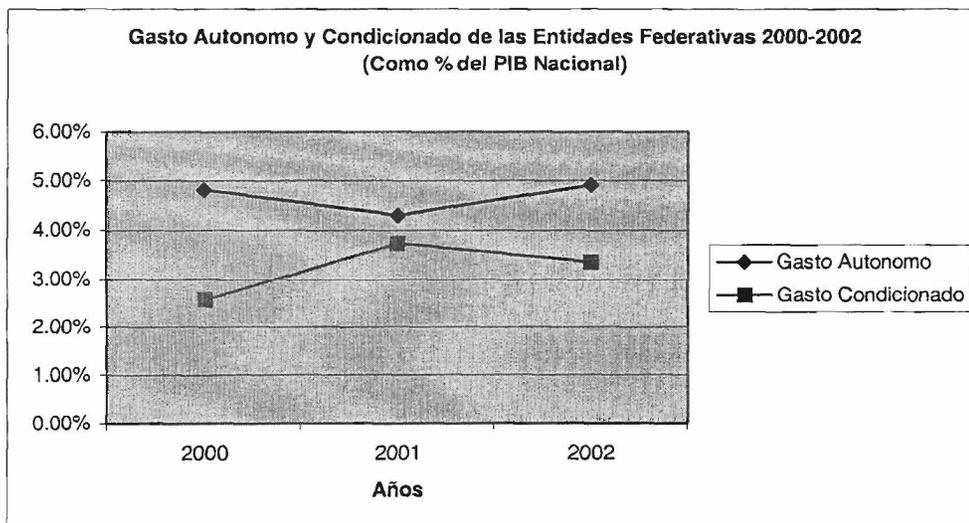
GRAFICO # 4



Con respecto al gasto público de las Entidades Federativas, este ha aumentado en los últimos años (como proporción del PIB Nacional), pasando del 7.39% en 2000 a 8.26% en 2002.

Sin embargo al analizar el grado de autonomía de los recursos ejercidos por Entidades Federativas podemos observar que este no ha mejorado su calidad de manera sustantiva.

GRAFICO # 5

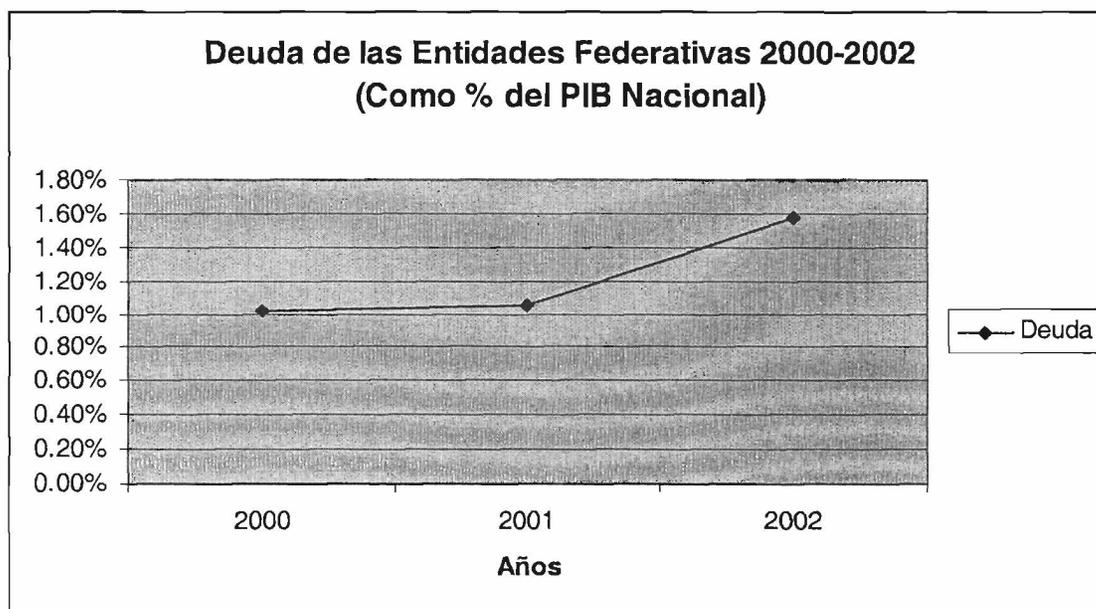


El Gráfico # 5 nos muestra como el Gasto Autónomo constituido por los ingresos propios, las participaciones de ingresos federales y los ingresos derivados de la colaboración administrativa, representó en 2000 el 65.23% del Gasto Neto Total de las Entidades Federativas, sin embargo en 2002 representó una menor proporción (53.44%), sin embargo, su proporción con respecto al PIB Nacional aumenta ligeramente.

Por otra parte también nos refleja como el Gasto Condicionado, constituido por las transferencias federales derivadas de los recursos del Ramo 33 (Fondos de Aportaciones Federales) y del Gasto Federal Reasignado, representaron el 34.77% del Gasto Neto Total en 2000, para aumentar su participación al 40.61% en 2002, presentando un importante aumento como proporción del PIB nacional al pasar de 2.57% en 2000 a 3.35 en 2002.

Lo anterior demuestra que la calidad del gasto público de los gobiernos subnacionales en términos de la descentralización, presenta una tendencia desfavorable, y por otra parte pareciera fortalece la tesis de que los gobiernos subnacionales en México, vienen desempeñando el papel de Agentes, con respecto al papel Principal del gobierno central.

GRAFICO # 6



Por último, podemos observar en el gráfico # 6, como la tendencia del nivel de endeudamiento de las Entidades Federativas es creciente en términos de la proporción que representa con respecto al PIB Nacional.

En el año 2000 el saldo del endeudamiento neto de las Entidades Federativas presentaba un importe aproximado al cierre de año, de 60 mil millones de pesos. Para entender la magnitud de la circunstancia de



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

XV Seminario de Política Fiscal

CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003

endeudamiento de las Entidades Federativas basta decir que este importe representaba el 13.81% del Gasto Neto Total, o bien, el 48.75% del total de las Participaciones de Ingresos Federales.

Sin embargo, en el año de 2002, este importe significa aproximadamente 97 mil millones de pesos, representando un 19.08% del Gasto Neto Total, o bien, un 54.51% de las Participaciones Federales.

Lo que pone de manifiesto la necesidad de establecer medidas macro fiscales que controlen el ritmo de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, antes de que este se convierta en un problema macroeconómico con graves consecuencias sobre las finanzas públicas del gobierno federal.