

Hacia un nuevo federalismo: el papel de los recursos hacendarios

*Juan Carlos Amador Hernández**

Las relaciones hacendarias intergubernamentales en México se han transformado producto de los cambiantes equilibrios políticos, así como de las nuevas realidades económicas y sociales que prevalecen no sólo en México sino en el mundo, las cuales se han hecho cada vez más complejas, lo que sugiere que dichos pactos federalistas son más que un diseño teóricamente óptimo, lo anterior a partir de la evolución de los arreglos federalistas que se ajustan a los cambiantes equilibrios y realidades políticas y sociales del país.

Las características de nuestro pacto fiscal se han ido transformando a lo largo del tiempo, y particularmente en los próximos años se presentarán condiciones propicias para una reconfiguración del sistema de distribución de recursos en los distintos ámbitos de gobierno. Este artículo busca aportar un planteamiento teórico básico, una breve descripción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que prevalece en la actualidad y analizar las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que buscan establecer nuevos criterios para la distribución de responsabilidades en materia de gasto público.

Palabras clave: federalismo, políticas hacendarias, finanzas públicas, descentralización, sistemas de compensación, transferencias federales.

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una maestría en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac, y con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en esa misma universidad. En el CESOP se ha especializado en los temas de federalismo, educación, política macroeconómica, sector energético. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

Towards a new Federalism: the role of fiscal resources

Intergovernmental fiscal relationships in Mexico have been transformed as a result of the continuous local political changes, as well as of the new economic and social realities of the world. This greater complexity suggests that such fiscal pacts or agreements are far more than a theoretically fine design, which adjusts itself to those changing realities.

The Mexican fiscal pact is about to face a new wave of changes within the governmental resources distribution system. This paper aims to contribute with a basic theoretical proposal, a description of the National Fiscal Coordination System (SNCF), and to analyze the recent reforms to the Fiscal Coordination Law (LCF).

Keywords: federalism, fiscal policies, public finance, decentralization, compensatory systems, federal transfers.

Introducción

Si bien se han logrado avances importantes en el combate a la pobreza y la marginación, la desigualdad regional sigue siendo un problema imperante que requiere de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno. Una política hacendaria responsable es también elemento imprescindible para una política económica que ataque frontalmente la desigualdad regional en nuestro país.

En términos de finanzas públicas, en los próximos seis años se espera una disminución de los ingresos petroleros como proporción del producto interno bruto (PIB). Bajo este contexto, el simple comportamiento inercial de la recaudación, aunado al mayor crecimiento del gasto, redundaría en un deterioro importante del balance público en detrimento del crecimiento y de las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece que la naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista constituye una piedra angular para alcanzar una estabilidad macroeconómica y un crecimiento equilibrado que se traduzca en una mejor calidad de vida y en la disminución de la pobreza y la marginación.

En este contexto, el presente artículo pretende presentar una discusión teórica y contrastarla con el proceso de descentralización en

México, específicamente haciendo referencia a las reformas que en materia de federalismo fiscal se llevaron a cabo para el ejercicio fiscal 2008 y que contrasta con los preceptos teóricos, particularmente en lo relativo a la eficiencia en la provisión de bienes públicos, los mecanismos de compensación como es el caso de las Participaciones Federales a Estados y Municipios dentro del ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los efectos de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal.

Federalismo: una concepción teórica

Si bien existen diversas connotaciones sobre el concepto de *federalismo*, todas ellas consideran aspectos comunes que deberán hacerse presentes para poder hablar de un sistema federal. Estos aspectos hablan de la existencia de un pacto político institucional entre las partes que constituyen un todo y que implican una distribución, ya sea de atribuciones y/o de espacio (ILSEN, 1998, 11).

A pesar de las diferencias derivadas de las especificidades inherentes a cada país, región o gobierno local, el sistema federal debe contener en su conformación y operación: la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes; la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo podrá hacerse con la intervención de representantes de los pueblos que integran el Estado, y la garantía de respetar la soberanía y equilibrio entre los ámbitos de gobierno, en el cual ningún poder estará por encima de otro (Hernández Valdez, 2003, 323).

Partiendo de una definición etimológica, la palabra federalismo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo; por ello, en muchas de las definiciones o interpretaciones de los diversos autores se hacen presentes dos ideas importantes: la unidad y la diversidad en el contexto de gobierno. En este sentido, *Foederare* equivale a unir, ligar o componer (Burgoa, 2003, 407).

En tanto forma de gobierno, el federalismo da por sentado un régimen constitucional, en el cual se deberán establecer de manera clara todas las facultades y obligaciones que tendrá cada uno de los actores

que integran o conforman la federación. En este sentido, a través de la Constitución se deberán establecer las instituciones representativas, la división efectiva de poderes, la concurrencia y colaboración de los diferentes órdenes de gobierno con los actores sociales, políticos y privados en áreas específicas.

Desde este contexto podemos establecer que el federalismo es una forma y un proceso de gobierno, y una forma de vida incrustados en actitudes, expectativas, valores, experiencias e instituciones (Love-man, 1997, 21).

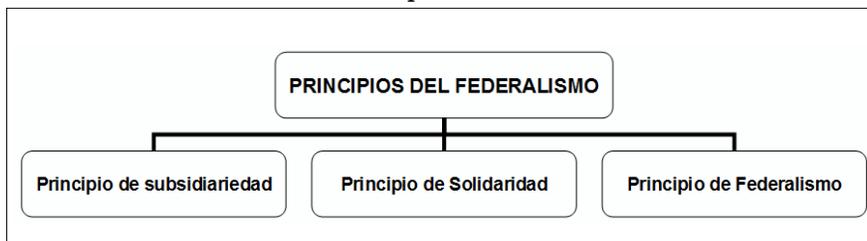
Sin embargo, hay una clara discusión en torno a la definición que en esta materia se tiene. Para algunos autores es posible hacer distintas definiciones dependiendo del enfoque que se le asigne. Una de ellas es la que se denomina *definición institucional*, la cual define al federalismo como la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción. Una característica importante de esta división de poderes es que debe establecerse constitucionalmente.

Se considera que la definición institucional es la que más se acerca a la verdadera concepción del federalismo. Un aspecto que resalta de esta definición, quizá con menor relevancia de la necesaria, es la facultad real de decisión que debería recaer en distintos gobiernos en el interior del sistema federal. En efecto, además de su carácter constitucional, un elemento esencial de toda federación es la autonomía regional en el proceso de toma de decisiones. Para llamar a una federación como tal, el reconocimiento de dicha autonomía debe estar plasmado en la constitución nacional y protegido por constituciones regionales.

A partir de esta idea, existen tres principios que deberán considerarse en el diseño de las reglas en las que tendrán que operar los diferentes ámbitos de gobierno para atender y solucionar la problemática de las diversas áreas de la función pública. Estos principios son el de subsidiaridad, solidaridad y el de federalismo, los cuales se muestran en el Esquema 1 (Finot, 2001, 43).

- Principio de Subsidiaridad: en términos generales, la subsidiaridad se refiere a la estructura que definirá las competencias

Esquema 1



Fuente: Finot (2001).

entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional (poderes públicos, hacienda pública, agentes sociales, etcétera) y tiene dos funciones: una como principio de legitimación política y otra como principio operacional. Este principio se asocia al criterio de eficiencia económica.

- Principio de Solidaridad: en materia de financiamiento de bienes y servicios, se refiere al principio mediante el cual se establece un mecanismo financiero desde el cual, a un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos locales disponen de similares recursos (propios más transferencias) por habitante, o para cubrir el mismo nivel de necesidades relativas a competencias de ese ámbito de gobierno.
- Principio de Federalismo: se refiere al primer argumento a favor de los estados y describe que en un sistema federal, un Estado no sólo es un aparato administrativo o un grupo de comunidades, ya que incluye políticas que son desarrolladas con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Es así que la existencia de competencias comunes entre instancias de gobierno es la expresión más clara de la naturaleza no centralizada del federalismo. Desde esta línea, las modalidades más conocidas en torno al federalismo son (aregional, 2004, 14):¹

¹ Para algunos autores también se considera dentro de esta clasificación al federalismo social y al federalismo político. Sin embargo, sólo se hace referencia al federalismo fiscal, hacendario y económico con el fin de enriquecer el objetivo del presente artículo.

- ◆ **Federalismo Económico:** el federalismo económico se define como la intervención del Estado como conductor de los procesos económicos y como orientador de los sistemas de producción para el fomento de las actividades económicas. El proceso del desarrollo económico se ha impulsado sobre una planeación centralizada donde el papel de los estados en forma individual y regional ha sido mínimo. La orientación de las principales políticas de desarrollo son definidas y realizadas por la administración pública federal y los estados y municipios han participado en gran medida como actores secundarios.
- ◆ **Federalismo Fiscal:** se conoce como federalismo fiscal al arreglo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.

El principio económico que está en el centro del federalismo fiscal se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe estar a cargo del orden de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y el máximo beneficio del ciudadano.

A partir de ese principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes ámbitos de gobierno.

- ◆ **Federalismo Hacendario:** el federalismo hacendario es, según Wallace Oates (1977, 43), un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad. Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno. Según Hernández Tri-

lo, lo primero es definir responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, para después determinar un sistema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel (Hernández Trillo, 2001, 135).

Federalismo y descentralización

En el proceso de delimitación y diseño de las competencias de cada ámbito de gobierno, y en el marco de la definición del federalismo antes mencionada, se deberá asumir que en las diferentes áreas de la función pública surge lo que se ha denominado el *proceso de descentralización*, al cual se le ha otorgado un calificativo en términos de las consecuencias que tienen en el ámbito de la definición de las relaciones intergubernamentales.

En los estudios especializados sobre las relaciones intergubernamentales el término *descentralización* es utilizado indistintamente para indicar grados y modalidades diversas de reducción del campo del gobierno federal a consecuencias de: el desplazamiento de la capacidad de decidir e implementar políticas por las instancias subnacionales, la transferencia a otras esferas de gobierno de la implementación y administración de políticas definidas en el ámbito federal o, el pasaje de atribuciones del área gubernamental al sector privado.

La descentralización parte del hecho de que la satisfacción de los intereses colectivos se da por medio de la función administrativa que realiza fundamentalmente el Estado. Entenderemos el término de *función administrativa* desde el punto de vista formal, es decir, como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”, y desde el punto de vista material como “la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales” (Fraga, 1969, 52).

Gabino Fraga define la descentralización como aquella que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que

no es la de jerarquía” y concluye: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.

Por su parte, José Ayala Espino en su *Diccionario de economía política moderna* define la descentralización como:

[Se refiere] al hecho de que el sistema político busca reforzar las cláusulas de la constitución mediante una difusión real del poder entre varios centros autosuficientes que, en general, coinciden con los Estados Constituyentes establecidos por el convenio federal.

La descentralización garantiza, sea cual fuera la distribución de ciertos poderes entre el gobierno general y los contribuyentes, la posibilidad de privar a alguna de las partes del derecho de participar en su ejercicio con el consentimiento de ambas.

En los sistemas federales, los Estados federados pueden participar en las actividades gubernamentales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas en las que las autoriza a hacerlo la constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y en posición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables (Ayala, 1996, 281).

El concepto aún se complica más por los diversos significados que se le asignan. En la bibliografía se hacen algunas distinciones nítidas entre descentralización política, económica, social y administrativa; entre descentralización funcional y por áreas; y entre devolución, delegación y desconcentración.²

Sin embargo, y para los efectos del presente artículo de investigación, resulta importante destacar lo relativo a la provisión de bienes en general, la cual depende primordialmente de decisiones sobre:

- Qué y cuánto producir de cada bien.
- Cómo producir.

² Sin embargo, debe advertirse que la mayor parte de la bibliografía acerca de la descentralización se refiere a la descentralización administrativa.

Lo relevante desde un punto de vista económico es cómo se decide qué y cuánto de factores e insumos aplicar para la producción de cada bien. En el caso de los bienes privados estas preguntas son respondidas automáticamente a través del mercado, particularmente a través del sistema de precios, mientras en el de los bienes públicos las respuestas a la primera pregunta y buena parte de la segunda deben darse a través de procesos políticos.

Los bienes públicos son básicamente soluciones cooperativas de las que todos tienen igual derecho a beneficiarse. Como en el caso de los bienes privados, la provisión de bienes públicos consiste básicamente en decidir qué y cuánto producir, y cómo producir lo que se va a proveer. Pero, a diferencia de los bienes privados, estas decisiones no se dan a través de un sistema de precios determinado por mercados sino mediante decisiones políticas.

Según lo demuestra Paul Samuelson (1954), mientras en el caso de los bienes privados es posible satisfacer individualmente las preferencias de cada uno, en el de los bienes públicos sólo es posible responder, en el mejor de los casos, a la sumatoria de las preferencias de los participantes, a ninguna individualmente.

Para alcanzar ese “mejor de los casos”, todos los miembros de una comunidad deberían poder participar en las decisiones en igualdad de condiciones. Así como en el caso de los bienes privados la condición para que la provisión sea eficiente es mejorar la competencia económica, en el de los bienes sociales esa condición es aumentar la gobernabilidad democrática.

Por lo general en la literatura se denomina “asignación” al proceso por el cual se decide sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer (Musgrave y Musgrave, 1992), pero al aprobar un presupuesto también se está decidiendo qué comprar y qué producir directamente y, además, otro tipo de asignación: aquella de carácter técnico, que se refiere a qué combinación de factores producir en este último caso.

Pese a que todas estas decisiones son adoptadas simultáneamente cuando se aprueba un presupuesto, para fines de análisis se puede diferenciar entre demanda, como un proceso de revelación de preferencias sobre la base de unos precios dados y, oferta, como un proceso de agregación de costos de producción de lo que se va a proveer. Sin embargo,

en forma similar a lo que ocurre con los bienes privados, el costo final de los bienes públicos también es un resultado de todo el proceso.

En la democracia directa la revelación de preferencias puede ser individual y bien por bien, determinando en cada caso cuánto le tocaría aportar a cada uno, y llegar a un resultado por consenso. Cuando este proceso no es posible, la revelación de preferencias se efectúa a través de votaciones sobre programas alternativos. Para que estos procesos sean eficientes, los votantes deben conocer los costos que cada programa implicaría para ellos (Musgrave y Musgrave, 1992), actuales y futuros –podríamos añadir–, es decir, incluido el endeudamiento requerido.

En la democracia indirecta, como sería el caso de los bienes públicos, la revelación de preferencias también se realiza a través de votaciones sobre programas alternativos, pero la discusión y la aprobación de presupuestos se hace efectiva a través de representantes.

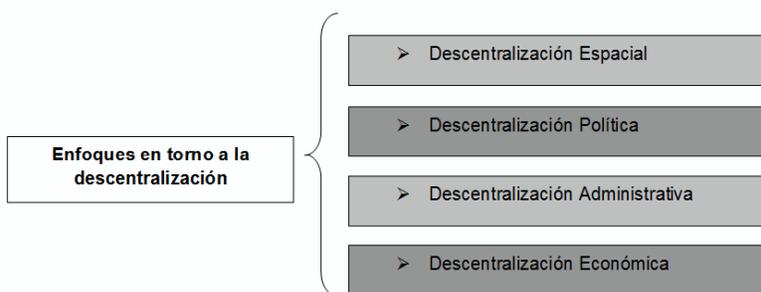
Transcurridas las elecciones, el candidato vencedor deberá incorporar en su programa parte de las propuestas de sus adversarios, ya que deberá presentar su proyecto de presupuesto a un órgano deliberativo donde están representados todos los ciudadanos del territorio.

En el proceso de producir los bienes que serán provistos públicamente, participan tanto administraciones públicas como organizaciones económicas. Incluso en los casos cuya producción final está a cargo de organizaciones estatales, éstas adquieren insumos que son producidos por organizaciones económicas.

En principio podrían ser comprados todos aquellos bienes y servicios (bienes finales o insumos) que podrían ser producidos privadamente en condiciones de eficiencia (Osborne y Gaebler, 1992). Los únicos casos de bienes cuya producción final sólo puede ser realizada eficientemente a través de procesos político-administrativos serían aquellos en que de lo contrario se llegaría claramente a un equilibrio de Nash (por ejemplo normas generales y control de su cumplimiento).

La descentralización como solución

La descentralización puede ser analizada a partir de una serie de enfoques que abarcan cada una de las áreas relativas a la función pública. Dichos enfoques se sintetizan en las siguientes áreas: espacial, política, administrativa y económica (Cohen y Peterson, 1996, 24); sin embargo, para los efectos de la investigación sólo haremos referencia a la descentralización económica, la cual nos permitirá entender el mecanismo de funcionamiento del sistema de provisión y asignación de bienes públicos en las entidades federativas a partir del sistema de compensación mediante el sistema de participaciones federales.



La descentralización económica se refiere a la transferencia de los procesos de producción a la competencia económica. Los principales teóricos que han desarrollado este enfoque son: Paul Samuelson, Charles Tiebout y Wallace Oates. Este último desarrolló en 1972 el teorema de la descentralización, que plantea que en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será mayor si los niveles de consumo del bien, eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.

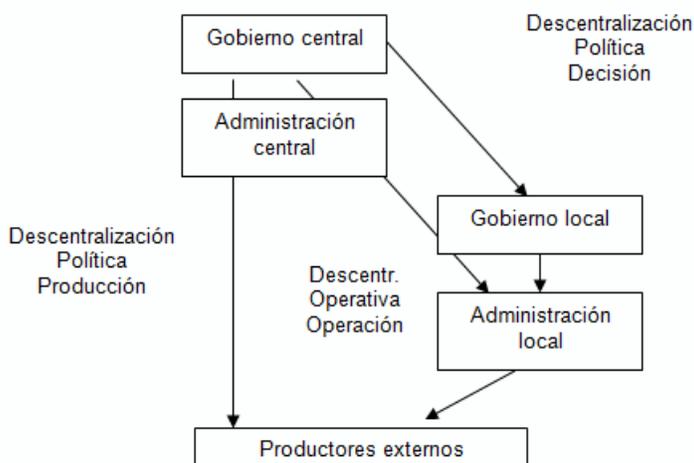
La descentralización económica busca reducir los costos de producción y así contribuir a aumentar la eficiencia de la provisión pública; pero además, al reducir el número de asuntos a ser resueltos a través de procedimientos político-administrativos, podría contribuir, indirectamente, a que estos procedimientos fueran más eficientes, al

poder concentrarse en aquello que sólo puede ser resuelto a través de estos medios.

La descentralización económica es posible, en principio, cuando algún bien o servicio que las administraciones generan podría ser producido privadamente. Su ventaja sería que de esta manera se reducirían los riesgos de ineficiencia (y por tanto los costos) propios de la asignación político-administrativa. Sin embargo, la condición, que no es menor, para que la descentralización económica sea eficiente, sería que se contara con la institucionalidad necesaria para asegurar las condiciones de competencia, más complejas en este caso que la simple provisión privada, ya que en este caso la demanda se configura a través de decisiones no económicas sino políticas (Gráfica 1).

La descentralización económica requiere, por un lado, de adecuadas regulaciones que en lo fundamental deben ser definidas centralmente y, por otro lado, del desarrollo de capacidades institucionales en los niveles subnacionales para entregar retornos a dicha regulación. Tales regulaciones deben contemplar tanto el proceso de demanda como condiciones para la oferta e incluir mecanismos de fiscalización obligatorios por parte de los representantes de la ciudadanía y facultativos por cualquier ciudadano.

Gráfica 1. Gestión descentralizada



Fuente: Finot (2001, 59).

La descentralización económica –transferencia de la producción a la competencia económica– se completa con los subsidios al consumo, particularmente en los casos en que cada consumidor puede elegir entre varios proveedores. Al Estado le corresponde asegurar que exista una oferta suficiente de los servicios que subsidia, controlar su calidad y mantener informados a los consumidores.

Sistemas de compensación

Los procesos de descentralización se realizan a partir de diferencias territoriales “iniciales”, tanto en términos de recursos y producto como de provisión de bienes públicos. Estas diferencias de deben primordialmente a las diferentes dotaciones de recursos (desde naturales hasta institucionales) y grados de desarrollo en que se encuentran los distintos territorios. Además con frecuencia el centralismo tendió a reforzar estas diferencias.

Uno de los objetivos de la descentralización es reducir la desigualdad territorial, pero con la finalidad de hacer funcional la descentralización respecto a objetivos de equidad, se requiere que ésta esté acompañada de sistemas redistributivos dirigidos a reducir tanto las diferencias en términos de dotaciones iniciales como aquellas que suscitará la propia descentralización.

Los sistemas de compensación pueden ser clasificados en básicos y complementarios. Los básicos serían los que acompañan directamente al proceso de descentralización y, por tanto, son de carácter fundamentalmente territorial.

Los complementarios serían aquellos que están dirigidos a implementar políticas sectoriales del gobierno central, pero que también son aplicados con criterios de redistribución territorial.

Los sistemas básicos de compensación se fundan en impuestos del nivel superior y/o impuestos coparticipados, donde una parte corresponde al nivel central y otra(s) al (a los) local(es).

De la parte que pertenece a cada nivel local, un porcentaje queda en los territorios donde los impuestos son generados y la otra (a veces la totalidad) es destinada a la distribución. La distribución de los

recursos destinados a los sistemas básicos de compensación puede hacerse a través de acuerdos políticos. Los criterios de distribución suelen ser: (i) población, (ii) niveles de pobreza y (iii) extensión territorial. La diferencia entre lo que cada territorio recauda y lo que recibe a través de los sistemas de compensación, son transferencias, entre territorios de un mismo nivel en la medida en que los impuestos pertenecan a dicho nivel o sean coparticipados.

También son transferencias, pero en este caso nacionales, las provenientes de fondos o programas nacionales con destino sectorial específico. Por lo general incluso los sistemas básicos de compensación suelen tener algún grado de condicionalidad, más aún los complementarios.

La teoría nos indica que el sistema de compensación más adecuado para estimular la participación y la eficiencia sería aquel que fuera estrictamente subsidiario respecto al proceso local de asignación, es decir, uno en el que los montos sean proporcionales al aporte local, pero de libre disponibilidad de tipo 1. Para cumplir el objetivo de reducir desigualdades, esta proporcionalidad debería variar en forma inversa respecto al nivel de ingreso de cada territorio.

No obstante lo anterior, los sistemas básicos de compensación más frecuentes se sitúan entre uno de tipo 2, donde las transferencias no tienen ninguna condicionalidad sobre uso, hasta uno de tipo 3, donde su uso está predeterminado, pero en todo caso sin condicionalidad directa respecto al aporte local.

Finalmente la situación de mayor condicionamiento sería el sistema de tipo 4, donde las transferencias están condicionadas tanto por destino como al aporte local. Este sería el caso de fondos especializados y otros recursos sectoriales en que las asignaciones se deciden de acuerdo con prioridades establecidas centralmente y los desembolsos están condicionados al aporte local.

El caso de los sistemas de compensación de tipo 2 crea una situación en la que los gobiernos locales deciden autónomamente sólo sobre gasto. En tal caso se está transfiriendo a mecanismos locales de asignación político-administrativa tan sólo una parte del proceso de asignación: la que corresponde al gasto, mientras lo que se refiere al ingreso se define centralmente.

La principal consecuencia de esta fractura en el proceso de asignación es que ella desactiva los mecanismos económicos que inducen a la eficiencia y a la participación, ya que, según se ha visto, el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos de que se dotarán en función de la incidencia que esta provisión tendrá sobre su ingreso.

La relación entre los tipos de compensación y las distintas formas de descentralización analizadas en este punto sería la siguiente:

Sistemas de compensación y tipos de descentralización

<i>Sistema de compensación</i>	<i>Tipo de descentralización</i>
Tipo 1	Descentralización política
Tipo 2	Descentralización política del gasto
Tipo 3	Descentralización política del gasto Descentralización operativa
Tipo 4	Descentralización operativa Descentralización política

Fuente: Finot, 1998.

Sólo un sistema de compensación de tipo 1 sería funcional respecto a procesos en los que los ciudadanos hacen una selección de bienes públicos en función de lo que cada alternativa incidirá en sus ingresos. Además de apoyar este funcionamiento favorable a la eficiencia, la ventaja de este sistema es que cuenta con un límite económico a la demanda de recursos: la parte de sus ingresos que los ciudadanos están dispuestos a dedicar para proveerse de bienes públicos locales. Sólo quedaría por explorar en qué medida podría hacerse compatible un sistema como éste con el objetivo de equidad.

Con el sistema de compensación de tipo 2 puede esperarse una mejor adecuación de la oferta de bienes públicos a la demanda de éstos, pero esta adecuación sería menor que en el caso anterior, ya que se reduciría el estímulo a la participación que implica poder incidir en el propio ingreso disponible. Por otro lado, mediante este sistema se pueden viabilizar objetivos de equidad interterritorial, pero depende de cada gobierno local incorporar criterios de equidad social en el gasto de estos recursos.

En cambio, en el caso del sistema de tipo 3, sería más funcional respecto a objetivos de equidad propios de los gobiernos centrales. Por otro lado, los condicionamientos siempre dejan un margen importante dentro de los cuales los gobiernos locales pueden decidir libremente.

Finalmente, es posible introducir, entre los condicionamientos, normas y control administrativos dirigidos a buscar la eficiencia por esta vía. En el sistema de tipo 4 predominan las decisiones centrales, pero generalmente se deja la iniciativa a los locales. La lógica sectorial suele sobreponerse a la territorial y es un instrumento adecuado para implementar políticas centrales. Su ventaja en relación con los otros sistemas sería que sí se cuenta con el límite económico a la demanda de recursos a la que ya se hizo referencia.

Proceso de descentralización fiscal en México

Aunque la regulación económica en general es producto de los cambiantes equilibrios políticos y de las realidades económicas y sociales que prevalecen no sólo en México sino en el mundo, esta relación se vuelve particularmente estrecha en el diseño de los pactos federalistas y las relaciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno. La historia de nuestro país y la experiencia internacional sugieren que más que producto de un diseño teóricamente óptimo, los arreglos federalistas evolucionan con los cambiantes equilibrios y realidades políticas y sociales (Cámara de Diputados, 2007a).

Las características de nuestro pacto fiscal se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, pero ya se observaban sus rasgos fundamentales desde principios del siglo xx con la aprobación de nuestra Constitución federal en 1917. Desde ese momento, y a lo largo del siglo pasado, con las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, se ha observado una creciente centralización de la recaudación en la federación. Este proceso culminó con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la introducción del impuesto al valor agregado en 1980, con lo cual se eliminaron 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que simplificó notablemente la carga fiscal para los contribuyentes, pero concentró la recaudación a nivel federal.

Al mismo tiempo, ha existido una trayectoria de creciente descentralización del gasto público que se acentuó desde principios de la década de 1990. Comenzando con los acuerdos de descentralización de la educación y la salud en 1992 y 1996, respectivamente, hasta la creación del ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en 1998, se han transferido cada vez mayores recursos y decisiones de gasto a las entidades federativas y municipios.

Adicionalmente, la distribución geográfica de la población y producción nacional es muy distinta que aquella que sirvió de base décadas atrás para diseñar nuestro actual sistema, lo que hace que el componente regional adquiera especial importancia en la ejecución de la política pública y, por tanto, la conformación de las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno.

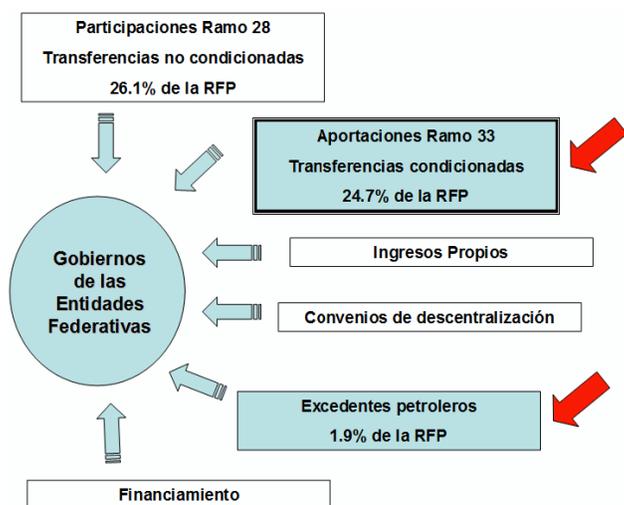
El gasto descentralizado en México se integra por los recursos públicos que el gobierno federal asigna a los estados y municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros (Reyes, 2008).

Los ramos generales que conforman el gasto federalizado son los siguientes:

- El ramo 28: Participaciones Federales.
- El ramo 33: Aportaciones Federales.
- El ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas.
- El ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- Los Convenios de Descentralización.
- Los Convenios de Reasignación.

Los dos componentes más importantes del gasto federalizado son las participaciones y las aportaciones federales. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal determina en qué se deben gastar (Gráfica 2).

Gráfica 2. Transferencias federales a estados y municipios



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

Las participaciones federales se definen de la siguiente manera: “Son los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por: la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales” (Secretaría de Finanzas, 2008).

El artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal establece: “El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio”.

Cuando hablamos de la recaudación federal participable estamos haciendo referencia a la bolsa de recursos que se reparte y que se toma como base para la distribución de recursos a través de las participaciones o de los fondos de aportaciones del ramo 33 (Cuadro 1).

Este proceso de descentralización estuvo acompañado de un proceso de transferencia en el ejercicio del gasto en el ámbito local para objetivos específicos. Es así que el gobierno federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios sustantivos en materia de

Cuadro 1. Determinación de la Recaudación Federal Participable
Ley de Coordinación Fiscal

<i>RFP bruta</i>	<i>Deducciones</i>	<i>RFP neta</i>
Ingresos tributarios - Impuesto sobre la renta (ISR) - Impuesto al valor agregado (IVA) - Impuesto al activo - Producción y servicios - Aranceles - Tenencia y automóviles nuevos - Recargos y actualizaciones - Otros	- Devoluciones - Compensaciones - Tenencia y automóviles nuevos - Derechos adicionales o extraordinarios para la extracción de petróleo - Participaciones específicas en IEPS - Incentivos económicos - Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios	Recaudación federal participable neta
Ingresos no tributarios - Derecho ordinario sobre hidrocarburos - Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios - Minería		

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

coordinación en el gasto público con la inclusión del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los Fondos de Aportaciones Federales, hecho que resulta ser un avance en materia de federalismo, ya que los acuerdos y convenios de descentralización con los que se transferían dichos recursos toman una nueva figura legal.

Este nuevo sistema de distribución de recursos y competencia originó que sólo los fondos del ramo 33 representen alrededor del 25% del total del gasto federal programable. También ha generado que por cada peso que ejerció la Administración Pública Centralizada en 2006,

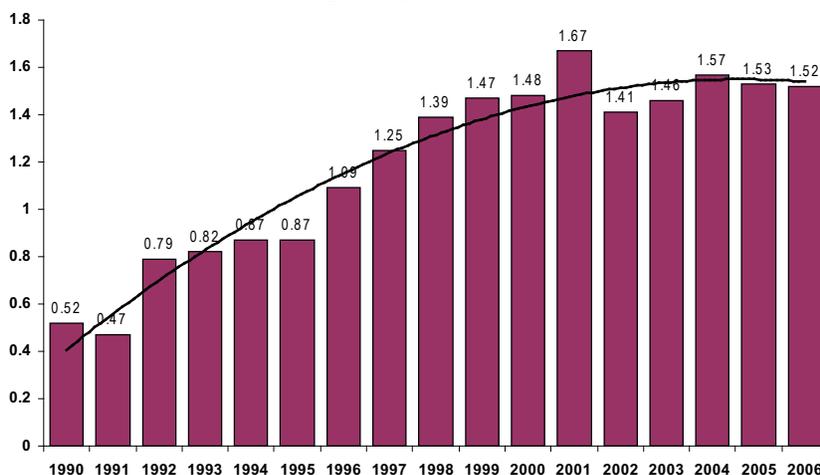
los gobiernos locales ejercieron en conjunto 1.52 pesos, cifra que cobra relevancia si se observa cómo ha evolucionado este indicador desde 1990 (Gráfica 3).

Es por ello que las transferencias federales han aumentado como proporción de la RFP en más de 40 puntos de 1980 a 2005, debido principalmente al incremento de las participaciones y la inclusión de las aportaciones federales a la LCF desde 1998.

Mientras que en 1978 las transferencias a estados y municipios representaban por concepto de participaciones sólo 12.6% de la recaudación federal participable, en 1993 pasó a representar 21%, incrementándose a partir de la puesta en marcha de los convenios de descentralización, fundamentalmente en lo que se refiere al sector educación.

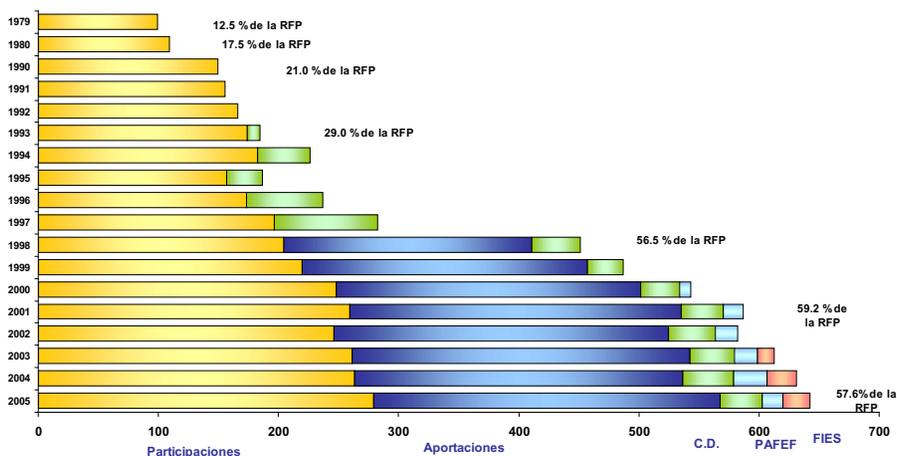
Para el año 2006 las participaciones, las aportaciones, los convenios de descentralización, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y otros rubros, representan 67% de la recaudación federal participable (Gráfica 4).

Gráfica 3. Proporción del gasto público descentralizado del gasto público total



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

Gráfica 4. Transferencias federales a estados y municipios (evolución en perspectiva 1979-2006)



Fuente: David Colmenares Páramo, *Evolución y evaluación del sistema mexicano de coordinación fiscal. Principales instrumentos y estrategias*, Seminario internacional sobre reformas y responsabilidad fiscal en países federales.

La dinámica actual ha traído como consecuencia que los recursos administrados por las entidades federativas estén constituidos de manera importante de transferencias del gobierno federal (Cámara de Diputados, 2007a).

Una gran proporción del gasto federal ocurre en las entidades federativas, principalmente en forma de inversión pública y hacia los programas federales sociales, sin que esos recursos se contabilicen como transferencias, ya que son ejercidos y administrados por el gobierno federal. De esta manera, la realización de obra pública o gasto social federal en alguna entidad aumenta los recursos federales que recibe la entidad.

En cierta forma, podría esperarse que las entidades federativas tuvieran ingresos propios bajos, ya que, como se mencionó anteriormente, en 1980 el pacto fiscal transfirió al gobierno federal gran parte de las potestades tributarias de las entidades federativas. Sin embargo, ha existido una creciente transferencia de recursos del gobierno federal a las entidades federativas. A manera de ejemplo, en el 2006 el gobierno federal transfirió a las entidades federativas recursos equiva-

lentes al 8.3% del PIB, sin pasar por alto que entre 1998 y 2006 dichas transferencias se incrementaron en 1.5% de éste.

Sin embargo, el Ejecutivo federal identificó una problemática en torno a las fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales hasta el 2007, las cuales se consideraron complejas y con elementos que han llevado a que las transferencias per cápita tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales y hasta cierto punto contrario a los planteamientos teóricos antes referidos. En alguna medida, el problema ha sido que el mismo fondo busca ser resarcitorio y redistributivo a la vez, lo cual es imposible.

Las participaciones per cápita se mantuvieron prácticamente igual en los últimos ocho años, lo cual implica que no existen incentivos adecuados que fomenten la recaudación ni la actividad económica.

Por lo anterior, el Ejecutivo federal envió una iniciativa el 2 de junio de 2007 con el fin de rescatar el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación que deben tener las participaciones federales.

La premisa fundamental del esquema propuesto de participaciones que se planteó fue que ninguna entidad federativa perdiera recursos.

Las propuestas para fortalecer el federalismo fiscal tuvo dos ejes torales:

- Expandir las facultades tributarias de las entidades federativas y otorgar mayores incentivos para utilizarlas. Lo anterior sin mermar las finanzas públicas federales, al tiempo que se evite una proliferación de impuestos locales.
- Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, incluso las correspondientes al sector educativo. Esto desde la premisa de que no se disminuiría el valor nominal de las transferencias actuales para ninguna entidad.

La iniciativa propuso cambios a las fórmulas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como la creación de un nuevo Fondo de Fiscalización integrado por los recursos que se destinan para la coordinación de derechos y los de la Reserva

de Contingencia. De esta forma, con las nuevas fórmulas, todas las entidades tendrían incrementos en cada uno de los fondos.

La distribución vigente hasta antes del 2008 del Fondo General de Participaciones se realizaba en función de la población (45.17%); del cambio en la recaudación de impuestos asignables (45.17%), los cuales reflejan parte del consumo en las entidades federativas y que eran los impuestos especiales sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos y del inverso del cambio en los primeros dos factores para neutralizar los avances en los mismos (9.66%).

La problemática fundamental de la fórmula hasta ese momento vigente era que los dos primeros componentes son resarcitorios y el tercero es redistributivo, por lo que no provee de incentivos claros a las entidades para aumentar la actividad económica y, por tanto, la recaudación.

Adicionalmente, el segundo componente incorpora elementos de recaudación local que están bajo el control de las entidades y elementos de recaudación federal que no lo están, por lo que no todos los elementos de dicho componente otorgan un incentivo claro a las entidades de realizar acciones que les permitan obtener mayores participaciones.

Por consiguiente, se consideró que la fórmula vigente de participaciones se encontraba desvirtuada, al no existir ninguna relación entre las participaciones per cápita y las variables utilizadas en ella, o con alguna otra característica de las entidades.

En virtud de lo anterior, se propuso redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de actividad económica y hacer que las participaciones per cápita tengan una relación más estrecha con la actividad económica de las entidades federativas y otorguen verdaderos incentivos para la recaudación.

La iniciativa propuso fijar el monto nominal de las participaciones recibidas por entidad en el 2007 y distribuir los incrementos en el fondo correspondiente, derivados de una mayor recaudación federal participable, en función de los aumentos en la actividad económica, medida a través del:

- Crecimiento del PIB de las entidades federativas (60%).
- Incrementos en la recaudación local (30%).
- Del nivel de recaudación local (10%).

El objetivo original del segundo componente, que dependía del incremento en impuestos asignables, fue medir la actividad económica a efecto de resarcir a las entidades que más habían cedido en potestades tributarias. La sustitución del crecimiento en los impuestos asignables por el crecimiento del PIB de las entidades federativas otorga ventajas, entre las que destacan:

- La consideración de los impuestos asignables fue introducida en la fórmula de distribución de las participaciones ante la ausencia de un indicador que reflejara la actividad económica de las entidades federativas.
- El cálculo del PIB de las entidades federativas constituye un gran avance en la medición de la actividad económica de las mismas, por lo que su utilización permitirá contar con una variable más agregada y no un sustituto imperfecto como en el caso de los impuestos asignables.
- La información oficial del PIB se publica anualmente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el cual es un órgano técnico e imparcial en la materia, lo cual brinda certeza y mayor transparencia en la realización de los cálculos.
- La fórmula actual de distribución de participaciones federales, al utilizar los impuestos asignables, premia sólo el crecimiento en el consumo de los bienes gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas, tabacos labrados, cerveza, gasolinas y diesel, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables), los cuales se caracterizan por estar asociados a externalidades negativas.
- La ventaja de utilizar el crecimiento en el PIB como variable de distribución es que cualquier estrategia de crecimiento de las entidades federativas, elegida de acuerdo con las preferencias locales, redundará en mayores participaciones per cápita, in-

dependientemente de la composición de consumo o inversión que genere.

- Con el avance del tiempo se ha ido desvirtuando el peso específico que cada producto tiene en la fórmula actual. Hoy el peso que se les da a los tabacos, la cerveza y las bebidas alcohólicas es mayor al que tenían 10 años atrás, situación que va en contra de la verdadera participación de estos bienes en las canastas de consumo de los individuos. Al utilizar el PIB de las entidades federativas, se elimina este problema al ser una variable que mide toda la producción de la entidad, independientemente de cuál sea la composición de la misma y sus cambios en el tiempo.
- El PIB de las entidades federativas es una variable más estable que los actuales impuestos asignables y simplifica de manera notoria el cálculo de las participaciones.
- La incorporación de la recaudación de las entidades federativas implica un incentivo importante para mejorar las haciendas locales. La incorporación del cambio y del nivel de la recaudación de las entidades federativas permite premiar, por un lado, a aquellas que ya han realizado esfuerzos para incrementar su recaudación y que, por tanto, es más difícil aumentarla, así como a las entidades cuyo potencial de incrementar su recaudación es mayor.

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (Cámara de Diputados, 2007b) señaló que para dar mayor seguridad jurídica, el Congreso estimó conveniente precisar en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, las variables que conforman la fórmula del Fondo General de Participaciones, estableciendo que para la cuantificación de los dos coeficientes de la fórmula relacionados con la recaudación local se utilizarán la recaudación por impuestos y derechos aplicables en el ámbito estatal.

En consecuencia, el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal vigente quedó en los siguientes términos:

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

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 impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,0} + \Delta FGP_{0,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta E_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta E_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta E_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{E_{i,t-j}}{E_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{E_{i,t-1} n_i}{\sum_i E_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del PIB del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del PIB del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden en el ámbito estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información cierta y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Resultados obtenidos a partir de las modificaciones

Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la distribución del Fondo General de Participaciones (Ramo 28 del PEF) es posible identificar que a partir de las modificaciones de la fórmula de distribución derivadas de las modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de las 31 entidades y el D.F., 20 entidades se ubicaron en la misma posición respecto a las participaciones asignadas, es decir, que la nueva fórmula generó que 62% de las entidades permanecieran en la

misma posición, lo que generó que independientemente de los criterios, particularmente el PIB, no generaron distorsiones importantes en este sentido (Cuadro 2).

Sin embargo, las 12 entidades restantes sí modificaron su posición a escala nacional. Sonora es la entidad que pierde más posiciones al ubicarse en cinco posiciones abajo a partir de la aplicación de la nueva fórmula. Por el contrario, Michoacán es la entidad que más gana posiciones al ubicarse en el 2008 en la posición número 10, frente a la posición 14 en el 2007.

Asimismo, de las entidades que pierden posiciones se encuentran Tabasco, Tamaulipas y Sinaloa, con dos posiciones menos, respectivamente, y Quintana Roo pierde una posición. Respecto a las entidades que ganan posiciones se encuentran Oaxaca y Chihuahua con dos posiciones, y Puebla, Guanajuato, Coahuila y Zacatecas con una posición, respectivamente.

Si analizamos la distribución de las participaciones incluyendo el índice de marginación, logramos identificar que Jalisco sobresale en términos de marginación, contribución al PIB y participaciones asignadas. Como se aprecia en las gráficas 5 y 6, existe una correspondencia clara entre estos indicadores, es decir, a medida que su contribución al PIB es mayor, las participaciones recibidas son mayores, o viceversa; lo anterior independientemente del índice de marginación, que en este caso se encuentra con índices similares.

En los resultados de las entidades con mayor índice de marginación encontramos que prácticamente todas las entidades federativas recibieron un mayor monto por concepto de participaciones federales del ramo 28 del PEF; sin embargo la Gráfica 7 nos muestra que no necesariamente para las entidades cuyo PIB es más alto, se reflejó en mayor monto de recursos transferidos, como son los casos de Puebla y Veracruz. Por el contrario, en Chiapas y Tabasco se refleja un mayor proceso resarcitorio; existe una relación inversa entre su contribución al PIB nacional respecto a las transferencias recibidas.

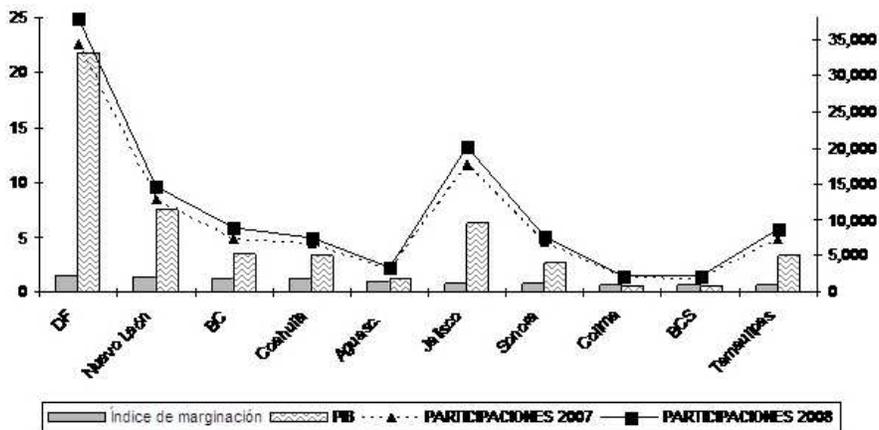
Para el caso de entidades con mayor índice de marginación, no parece evidente el efecto del cambio de la fórmula de distribución de las participaciones federales, sobre todo si tomamos en cuenta que

Cuadro 2. Participaciones federales a estados y municipios 2007-2008
(millones de pesos corrientes)

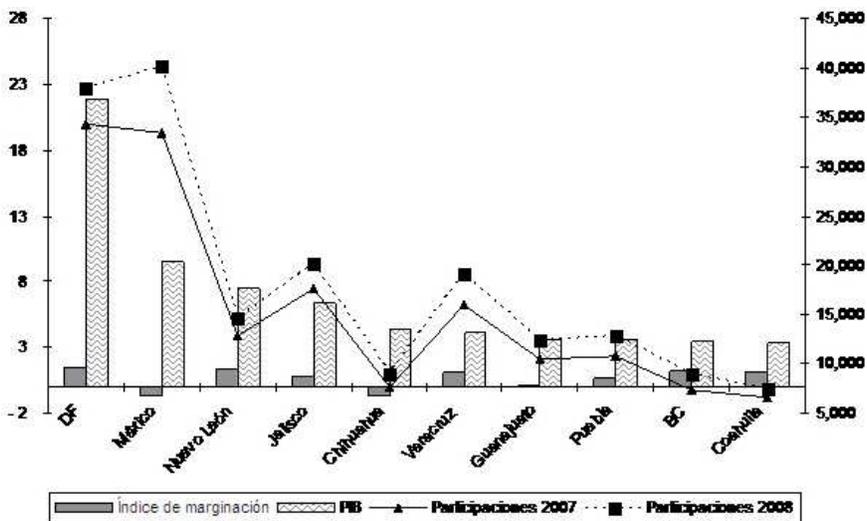
<i>Estados</i>	<i>2007</i>	<i>Posición</i>	<i>Estados</i>	<i>2008</i>	<i>Posición</i>
Estado de México	34 600.80	1	Estado de México	40 225.50	1
Distrito Federal	33 538.30	2	Distrito Federal	38 169.00	2
Jalisco	17 905.50	3	Jalisco	20 152.90	3
Veracruz	16 810.40	4	Veracruz	19 090.60	4
Nuevo León	12 907.80	5	Nuevo León	14 605.90	5
Chiapas	12 349.00	6	Chiapas	13 895.50	6
Tabasco	12 048.70	7	Puebla	12 863.20	7
Puebla	10 907.50	8	Guanajuato	12 352.10	8
Guanajuato	10 596.40	9	Tabasco	11 832.80	9
Sonora	8 927.30	10	Michoacán	9 247.50	10
Tamaulipas	7 877.80	11	Chihuahua	8 989.30	11
Baja California	7 871.10	12	Baja California	8 923.50	12
Chihuahua	7 806.20	13	Tamaulipas	8 803.20	13
Michoacán	7 787.30	14	Oaxaca	7 886.40	14
Sinaloa	6 842.70	15	Sonora	7 662.00	15
Oaxaca	6 640.60	16	Coahuila	7 508.30	16
Coahuila	6 622.70	17	Sinaloa	7 505.20	17
Guerrero	6 074.50	18	Guerrero	7 174.20	18
San Luis Potosí	5 177.00	19	San Luis Potosí	6 019.90	19
Hidalgo	4 884.50	20	Hidalgo	5 739.50	20
Querétaro	4 719.00	21	Querétaro	5 222.50	21
Yucatán	4 328.00	22	Yucatán	4 945.20	22
Morelos	3 976.10	23	Morelos	4 527.10	23
Durango	3 580.70	24	Durango	4 081.50	24
Quintana Roo	3 299.30	25	Zacatecas	3 771.90	25
Zacatecas	3 292.30	26	Quintana Roo	3 690.40	26
Aguascalientes	3 149.80	27	Aguascalientes	3 478.30	27
Tlaxcala	2 821.70	28	Tlaxcala	3 191.40	28
Campeche	2 778.10	29	Campeche	3 025.00	29
Nayarit	2 675.80	30	Nayarit	2 989.30	30
Colima	2 033.10	31	Colima	2 207.80	31
Baja California Sur	1 985.80	32	Baja California Sur	2 132.40	32
Total	276 815.80		Total	311 909.30	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de *la Cuenta de la Hacienda Pública Federal el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública*.

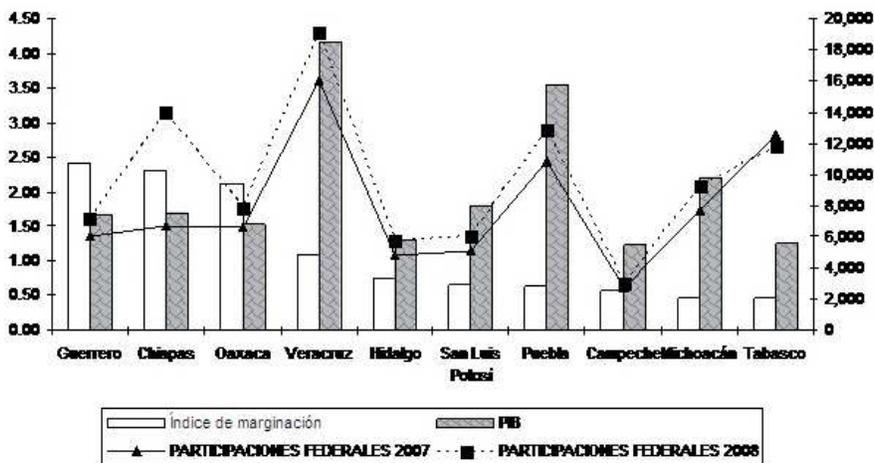
Gráfica 5. Entidades con menor índice de marginación



Gráfica 6. Entidades con mayor participación del PIB nacional



Gráfica 7. Entidades federativas con mayor índice de marginación



su contribución al PIB nacional es reducida respecto a entidades con mayor participación.

Conclusiones

El análisis de los fundamentos teóricos nos señalan que los sistemas de compensación de tipo 2, que son aquellos en los que las transferencias no tienen ninguna condicionalidad sobre su uso, como es el caso de las participaciones federales, crean una situación en la que los gobiernos locales deciden autónomamente sólo sobre gasto. En tal caso se está transfiriendo a mecanismos locales de asignación político-administrativa tan sólo una parte del proceso de asignación: la que corresponde al gasto, mientras lo que se refiere al ingreso se define centralmente, lo cual sin duda genera incentivos negativos para no generar fuentes de ingresos propios y a la vez una elevada dependencia de las transferencias federales.

La principal consecuencia de esta fractura en el proceso de asignación es que ella desactiva los mecanismos económicos que inducen

a la eficiencia y a la participación, ya que, según se ha visto, el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos en función de la incidencia que esta provisión tendrá sobre su ingreso.

Con el sistema de compensación de tipo 2 puede esperarse una mejor adecuación de la oferta de bienes públicos a la demanda de éstos, pero esta adecuación sería menor que en el caso anterior, ya que se reduciría el estímulo a la participación que implica poder incidir en el propio ingreso disponible. Por otro lado, mediante este sistema se pueden viabilizar objetivos de equidad interterritorial, pero depende de cada gobierno local incorporar criterios de equidad social en el gasto de estos recursos.

Para el caso mexicano, y como se ha visto, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en lo que se refiere a las fórmulas de distribución de las participaciones federales a estados y municipios, beneficiaron básicamente a tres entidades, ya que mejoraron en términos nacionales el monto de participaciones recibidas; sin embargo, el objetivo que se buscaba aún no se ha visto reflejado en los datos del 2008.

Las participaciones se han desvirtuado y el poder resarcitorio ha dejado de ser una característica principal de este mecanismo de financiamiento de las entidades federativas, por lo que a pesar de las reformas implementadas que buscan incentivar la producción y no sólo la recaudación de los impuestos asignables, las entidades con menor actividad económica continúan rezagadas respecto a las entidades con mayor actividad económica y, por tanto, un mayor monto de transferencias.

Es importante precisar que aún y con estas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, resulta importante detectar crecimientos reales en las participaciones. Por un lado, tenemos que las mismas crecen más, incluso que la población del país y su PIB; por el otro, crecen más que la captación total de impuestos en el país, y más que la captación misma de impuestos en las entidades y municipios.

La excesiva concentración de recursos en la federación se viene manifestando en la marcada dependencia de las haciendas estatales y municipales a los recursos que de aquélla provienen.

Sin embargo, también se crea una interdependencia de arriba hacia abajo, lo cual ha significado que en algunas ocasiones los ámbitos estatal y municipal sean los que aporten a la federación un porcentaje mayor de recursos en comparación con los que realmente disponen, creándose una transferencia significativa de recursos hacia la federación, y en contraparte un déficit en las finanzas para cubrir sus necesidades, provocando una asimetría que muchas de las veces se vuelve injusta en el ámbito de las comunidades locales.

Bibliografía

- aregional (2004), Aspectos básicos y antecedentes del federalismo, México, en www.aregional.com
- Ayala Espino, José (1996), *Diccionario de economía política moderna*, UNAM, México.
- Burgoa O., Ignacio (2003), *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.
- Cámara de Diputados (2007a), “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2280-II, jueves 21 de junio.
- (2007b), “Dictamen por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2340-B, jueves 13 de septiembre.
- Cohen, John M. y Stephen Peterson (1996), *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Harvard Institute for International Development, Cambridge.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fraga, Gabino (1969), *Derecho administrativo*, Porrúa, México.
- Hernández Trillo, Fausto (2001), *El federalismo hacendario en México*, CIDE, México.

- Hernández Valdez, Alfonso (1998), “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión conceptual”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México.
- (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política*, vol. XII, núm. 2, CIDE, México.
- ILSEN (1998), “*El federalismo mexicano: elementos para su estudio y análisis*”, Senado de la República, México.
- Loveman, Brian (1997), “Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial”, *Cuadernos del Federalismo*, III, México.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), “*Hacienda pública teórica y aplicada*”, McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath and Company, Estados Unidos.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Reyes Tépac, M. (2008), *La asignación presupuestaria del gasto federalizado en México, por entidad federativa y ramo (2000-2008)*, Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, abril.
- Samuelson, Paul (1954), “*The theory of public expenditure*”, *Review of economics and statistics*, vol. 36, núm. 4.
- Secretaría de Finanzas (2008), en: <http://www.sfcoahuila.gob.mx/glosario/ingresos/2.html> (consulta: agosto de 2008).