

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Federalismo y descentralización fiscal en México (1990-2012): un
análisis desde la teoría de la gobernanza**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

David Eleuterio Hernández Vera

Directora
Esther del Campo García

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO (1990-
2012): UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA**

Doctorando(a)

DAVID ELEUTERIO HERNÁNDEZ VERA

Director de la Tesis

DRA. ESTHER DEL CAMPO GARCÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2015

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis doctoral es gracias al esfuerzo de muchas personas que han estado detrás de mí apoyándome con el amor, la confianza, el conocimiento y los recursos que hicieron posible concluir con esta importante etapa de mi vida profesional y personal.

En especial agradezco a mi familia, a mi madre, a mi padre y todos mis hermanos por estar conmigo en todo momento; así como a mi esposa Sughei y mi hija Camila por ser motivo de inspiración y compañeras de aventura en la vida y el conocimiento.

A todos los profesores del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, y la Universidad Complutense de Madrid, por haber compartido su sabiduría y conocimiento, que me permitirán ser un mejor profesionalista.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado la Beca para cursar los estudios de doctorado en el extranjero.

ÍNDICE GENERAL

INDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE GRÁFICAS	10
ÍNDICE DE FIGURAS.....	10
FEDERALISM AND FISCAL DECENTRALIZATION IN MEXICO (1990-2012): AN ANALYSIS BASED ON GOVERNANCE THEORY	12
FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO (1990-2012): UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA	18
INTRODUCCIÓN	24
NOTA METODOLÓGICA	34
I. MARCO TEÓRICO: FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y GOBERNANZA	38
1. LAS TENDENCIAS HACIA EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN	39
2. EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO Y MODO DE GOBERNACIÓN	42
A) La conceptualización de federalismo.....	44
B) Elementos básicos de los sistemas federales: estructura y procedimientos....	46
C) El federalismo dual y federalismo cooperativo	49
3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) COMO COMPONENTE CENTRAL DEL FEDERALISMO	52
A) El análisis de las relaciones intergubernamentales.....	54
B) Las RIG como instrumento analítico de la gobernanza	57
4. LA NO-CENTRALIZACIÓN COMO PROPIEDAD DE LOS SISTEMAS FEDERALES	59
A) El análisis de la descentralización en los sistemas federales.....	60
5. DESCENTRALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO.....	63

A) La descentralización como categoría analítica de la reestructuración del Estado.....	64
B) Naturaleza y alcance de la descentralización.....	66
a) Tipos de descentralización: Delegación y desconcentración.....	69
b) Las razones de la descentralización.....	72
6. EL FEDERALISMO FISCAL COMO ENFOQUE PARA ANALIZAR LA GOBERNANZA	75
A) Los alcances del enfoque del federalismo fiscal.....	76
B) La distribución de competencias o responsabilidades	79
C) La distribución de competencias de gasto en los sistemas federales	80
D) Los principios de distribución del poder tributario en los sistemas federales	85
E) La descentralización fiscal como un proceso del federalismo fiscal	87
a) Las relaciones fiscales intergubernamentales: el sistema de transferencias fiscales.....	92
7. LA GOBERNANZA COMO UNA TEORÍA PARA ENTENDER EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO.....	95
A) La definición del concepto gobernanza	96
B) La gobernanza como una nueva forma de gobernar	99
a) El Estado como un actor más de la gobernanza.....	101
b) La multiplicidad de actores como característica de la gobernanza.....	101
c) La gobernanza como objeto de estudio.....	104
II. EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA DEL FEDERALISMO MEXICANO ..	106
1. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	108
A) El diseño constitucional del federalismo mexicano.....	109
2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL..	112
A) La distribución funcional de competencias entre los tres órdenes de gobierno	117
B) La distribución de competencias legislativas y administrativas	123

C) El reparto financiero en el sistema federal mexicano: Asignación de potestades de ingreso	125
3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO	129
A) Las RIG en la planeación del desarrollo y en la coordinación fiscal.....	133
III. VERTEBRACIÓN DEL PODER FISCAL EN MÉXICO	140
1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GASTO	142
A) La relevancia del federalismo fiscal en la economía nacional	143
B) Distribución del gasto en el sistema federal mexicano.....	144
C) Distribución del gasto en los tres órdenes de gobierno.....	147
a) Gasto público del gobierno federal	147
b) Gasto público de las entidades federativas	150
c) Gasto de los gobiernos municipales en México.....	154
2. DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO	157
A) Ingresos por Órdenes de Gobierno	158
a) Ingresos de la Federación	160
b) Ingresos de los Estados.....	162
a') Transferencias federales	162
b') Ingresos propios	165
c) Ingresos de los Municipios	168
a') Transferencias federales	168
b') Ingresos propios	170
3. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO	173
A) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	173
B) El Sistema de Transferencias	175
a) Transferencias federales en efectivo: Participaciones	176
a') Fondo General de Participaciones	177

b') Fondo de Fomento Municipal	181
c') Participaciones Directas o Adicionales	183
b) Gasto Federalizado: Aportaciones	185
IV. DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	194
1. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO	196
A) La evolución del sistema federal mexicano	196
B) El proceso de descentralización fiscal en México	198
C) La descentralización de la educación básica en México.....	204
a) La función del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de descentralización	207
b) La implementación de la descentralización educativa	208
c) Fondos para la educación básica: un aspecto central del federalismo educativo	209
d) Alcances de la descentralización educativa.....	210
D) La descentralización de los servicios de salud	211
a) Las principales políticas descentralizadoras del sector salud	212
b) Cambios en el sistema de relaciones intergubernamentales	214
E) De la descentralización a la federalización de la seguridad pública	215
a) Incremento de la participación federal en la seguridad pública.....	218
b) Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública federal	218
c) La coordinación como mecanismo de federalización.....	219
2. CUANTIFICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	221
A) La descentralización del gasto público en México	221
B) La descentralización del poder tributario en México 1990–2006.....	225
3. LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO MEXICANO	230
A) El impacto de la descentralización en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	231

B) Desequilibrios financieros y el Sistema de Transferencias.....	233
C) Los efectos de la descentralización en términos de corresponsabilidad fiscal	236
CONCLUSIONES	242
BIBLIOGRAFÍA	252

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Distribución de competencias por orden de gobierno	122
Tabla 2. Fuentes impositivas por órdenes de Gobierno	128
Tabla 3. Gasto programable del sector público presupuestario por funciones, 2003-2011 (Estructura porcentual).....	149
Tabla 4. Egresos estatales, 2000-2005 (porcentajes)	151
Tabla 5. Egresos Estatales, 2006-2012 (porcentajes)	152
Tabla 6. Presupuesto Estado de Baja California, 2003-2008 (Porcentajes)	154
Tabla 7. Egresos municipales, 2000-2005 (Porcentajes)	155
Tabla 8. Egresos municipales 2006-2012 (porcentajes)	157
Tabla 9. Fuentes impositivas por Órdenes de Gobierno	159
Tabla 10. Ingresos del Sector Público Federal, 2000-2006 (Porcentajes)	160
Tabla 11. Composición de los ingresos del Gobierno Federal por fuentes tributarias, 2000-2006 (Porcentajes)	161
Tabla 12. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2007-2012.....	162
Tabla 13. Composición de los ingresos de los estados por fuentes tributarias,.....	166
Tabla 14. Composición de los ingresos de los estados por Fuentes tributarias, 2007-2012.....	167
Tabla 15. Composición de los ingresos municipales según su origen y concepto (porcentajes).....	168
Tabla 16. Ingresos tributarios de los gobiernos municipales (porcentajes).....	172
Tabla 17. Sistema de Transferencias Federales (grandes categorías).....	176
Tabla 18. Aportaciones Federales a Estados y Municipios, 2006	183
Tabla 19. Integración de las Aportaciones Federales a entidades y municipios.....	187
Tabla 20. Aportaciones Federales a Entidades y Municipios, 2001-2006 (estructura porcentual)	188
Tabla 21. Asignación per cápita de las Aportaciones Federales a estados y municipios, 2006 (pesos).....	190
Tabla 22. Medidas de Equilibrio / Desequilibrio Financiero de los Gobiernos subnacionales en México, 1990-2012.....	233
Tabla 23. Aportaciones Federales y Participaciones a entidades federativas y municipios como porcentaje del gasto neto devengado del Sector Público Presupuestario	236

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Gasto del sector público como porcentaje del PIB, 2000-2012.....	144
Gráfica 2. Distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno, 2012 ..	145
Gráfica 3. Evolución de la distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno, 2000-2012	146
Gráfica 4. Estructura de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2012	164
Gráfica 5. Evolución de los ingresos propios y las transferencias federales a entidades federativas	165
Gráfica 6. Evolución de los ingresos municipales (ingresos propios vs. transferencias), 1990-2012	170
Gráfica 7. Evolución de las Aportaciones por Fondos, 2001-2006 (millones de pesos)	187
Gráfica 8. Evolución del gasto público entre órdenes de gobierno, 1990-2012	222
Gráfica 9. Descentralización del gasto público, 1990–2012.....	224
Gráfica 10. Evolución de los ingresos propios (no financieros) por orden de gobierno como porcentaje del ingreso consolidado nacional, 1990–2012	226
Gráfica 11. Índice de descentralización de los ingresos (estricto) 1990–2012.....	227
Gráfica 12. Índice de descentralización de los ingresos (amplio), 1990–2012	229

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distribución de competencias.....	116
Figura 2. Modelo inclusivo de Relaciones Intergubernamentales en el sistema federal mexicano, (1929-1989).....	130
Figura 3. Transición del modelo de relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano	139
Figura 4. Etapas de la descentralización en México (1990–2012)	201

FEDERALISM AND FISCAL DECENTRALIZATION IN MEXICO (1990-2012): AN ANALYSIS BASED ON GOVERNANCE THEORY

Introduction

Contemporary Mexican federal system performance has been conditioned by the centralization that occurs during the formation and development of post-revolutionary State. As a result, the relations of coordination and collaboration among political actors of different levels of government, typical of federal systems were replaced by relations of subordination to the federal government.

During the last two decades of the last century, several actions to promote decentralization, in order to revive the operation of Mexican federalism and deal with the various social and economic problems affecting the country were implemented.

The changes and transformations experienced fiscal federalism, from the impulse of decentralization, disrupt power relations between the various actors settled in the territory, changing in turn how the federal system of governance, including "processes, instruments and scope of the policy action".

At the same time, the transition to democracy and decentralization have impacted the structures and institutions of the state, changing traditional patterns of governance. Within this set of reforms, fiscal decentralization has special significance because through it the transformations of the federal system that gives guideline to a new form of conduct of public affairs materialized. Thus, the various levels of government, the private sector and civil society acquire complementary and different functions from those performed in the traditional highly centralized model.

Therefore, a central underlying question of the research is how fiscal decentralization and the changes introduced in the institutions and structures of the federal system can give direction to governance patterns typical of the new governance?

The general research hypothesis states that the revival of federalism and decentralization affect the construction of fiscal governance, to the extent that the existence of a real "backbone" of power in the territory, based on the distribution of powers spending and taxing power, guarantees the participation of governmental actors

in different geographical areas (cities, states, federation) in the process of governing society.

Federalism and fiscal decentralization

From the analysis of the main concepts and theoretical approaches to the study of federalism, fiscal federalism, decentralization and governance, an analytical framework is proposed to explain how the process of fiscal decentralization promoted in various federal system has effects on the functioning federalism, a situation that is manifested in changing dynamics of intergovernmental relations and the configuration of a governance mode.

The institutional structure of federalism defined in the Constitution of the Mexican United States, attempted to establish a rigid division of powers "fractional powers" with which it was intended to safeguard the autonomy of the three levels of government. However, since its inception the distribution of powers provoked a strong imbalance in favor of the federal level that countered the scheme of dual federalism to which it aspired in the constitutional design.

Moreover, the authoritarian nature of the political system intensified centralization of power at the federal level and conditioned the operation of federalism. The concentration of power in the President of the Republic, due to the constitutional powers and other sources that were articulated through control of the hegemonic party, caused the state governments and municipalities remain subordinate to the political control of the center. This nullified the characteristic processes of federalism and established a model of vertical inclusive and hierarchical intergovernmental relations.

During the last two decades of the past century, the federal government implemented major policies to promote decentralization, in order to revive the operation of Mexican federalism and solve social and economic problems affecting the country.

The changes generated from the set of reforms aimed at transferring various competencies expenditure and revenue to state and municipal governments, in order to address the problems affecting the performance of federalism, have changed patterns of governance.

As a result of this process there were significant changes in relational patterns between actors in the three levels of government, conditioned by the need for greater intergovernmental cooperation and coordination in implementing strategic for the country's development policies.

Although in the eighties and nineties was achieved decentralize important functions to state and municipal governments, the distribution of competencies (expenditure side) between the three levels of government continued to be characterized by the concentration at the federal level.

In the case of the distribution of fiscal instruments, the federal government retained control of major tax sources. However, through the National System of Fiscal Coordination (SNCF) was articulated a transfer system, which offset the vertical imbalance and ensure sufficient revenue for state and local government levels addressed their liabilities.

In order to understand the achievements made the process of fiscal decentralization in Mexico during the period 1990-2012, the contents of the main policies that were carried out to transfer skills expenditure and revenue to subnational governments was analyzed and the degree of decentralization was quantified by analyzing the distribution of income and expenses between the three levels of government and building respective indices decentralization.

In 1990-2000, the progressive evolution of the fiscal decentralization index (expenditure) reveals that the decentralization process furthered the growth of resources exercised by the governments of the states and municipalities. Since 2001, the fiscal decentralization index values had no significant variations, therefore, during the first decade of this century was not possible to advance the process of decentralization of public spending.

The increased participation of state governments in total government expenditure has increased the capacity for dialogue at this level to the federal level, which was not replicated at the local level. Therefore, it is considered that decentralization has led to increased centralization in the states, because state governments not promoted decentralization to municipalities.

The changes of decentralization public expenditure contrasting to lower transfer tax power to state and municipal governments. Both the evolution of fiscal decentralization

index (own revenue), such as changes in the distribution of total revenue among the three levels of government, show that own revenue from state and municipal governments have not increased because taxation powers transferred to states and municipalities have been insufficient to increase the financial autonomy of these levels of government, coupled with the low tax effort of local governments.

The decentralization of revenue is a peculiar case, because from a centralizing measure as was the creation of the National System of Fiscal Coordination, decentralization was promoted through fiscal transfer mechanisms and collaboration agreements under this system. This limited the increase in the taxation powers of the states and municipalities, but has assured revenues to finance expenditure needs.

Broadly speaking, the greater devolution of competencies (expenditure) compared to the limited tax powers (revenue) transferred, caused a financial imbalance in the states and municipalities. In other words, decentralization generated lower levels of government spend more money than generated through its fiscal instruments, making it necessary to increase grants.

Conclusions

Decentralization policies initiated in the eighties and strengthened during the nineties have had a significant impact on the transformation of patterns of governance, particularly from experienced changes in the political system and political change in all levels of government.

The creation of centers of power with greater autonomy in the states and municipalities, from the transfer of greater powers and duties, has become necessary to establish coordination mechanisms that facilitate shared decision-making between the three levels of government.

The decentralization process has been incremental, which has caused during the process concurrency of the three levels of government is generated, making it necessary to establish coordination mechanisms to facilitate decision-making in the common affairs.

Therefore, intergovernmental relations experienced closer to an overlay model dynamics, characterized by intentional concurrence of the three levels of government and the incremental nature of the decentralization process, which aimed transfer out the

whole powers to the level of recipient government. This change was observed in the analyzed cases of decentralization of health services and education.

Thus, the governance of the federal system oscillates between hierarchical and inclusive model, which dominates the federal level and excessive division of powers, and an overlapping or interdependent model that requires the permanent intergovernmental coordination to facilitate cooperation and collaboration in meeting the common objectives of the various centers of power. This scheme is similar to a cooperative and coordinated federalism.

As a result of fiscal decentralization process experienced in the last two decades, the municipal governments were outside the major decentralization processes (health and education). On the other hand, the exclusive powers of the municipalities that were established in Article 115 of the Constitution, have been challenged by the poor performance of municipal institutions. In this sense, is pending municipal strengthening foster to consolidate federalism as a form of governance to promote development.

The recent evolution of Mexican federalism requires considering several alternatives to improve its performance, among these include mechanisms that facilitate the coordinated concurrency when the nature of public policy requires, boost coordination mechanisms and leadership, and if delineate competencies where there is the possibility of dilution of responsibilities.

Mexican federal governance system must be articulated from the harmonization of the decentralization of the functions in that state and municipal governments accredit institutional capacities, and coordination and cooperation of the three levels in those functions which by their nature require the concurrence of all institutions and stakeholders.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO (1990-2012): UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA

Introducción

El funcionamiento contemporáneo del sistema federal mexicano estuvo condicionado por la centralización que se produce durante la formación y desarrollo del Estado posrevolucionario, tiempo durante el cual se sustituyeron las relaciones de coordinación y colaboración entre los actores políticos de los diferentes niveles de gobierno por relaciones de subordinación al gobierno federal.

Ante este escenario, durante las últimas décadas del siglo pasado, se llevaron a cabo diversas acciones para impulsar la descentralización, con el propósito de reactivar el funcionamiento del federalismo mexicano y hacer frente a los diversos problemas sociales y económicos que afectaban al país.

Los cambios y transformaciones que experimenta el federalismo fiscal, a partir del impulso de la descentralización, trastocan las relaciones de poder entre los diversos actores asentados en el territorio, modificando a su vez la forma de gobernanza del sistema, es decir “los procesos, instrumentos y alcances de la acción directiva”.

La transición democrática y la descentralización paralelamente han impactado las estructuras e instituciones del Estado, modificando los patrones de gobernanza tradicionales. Dentro de este conjunto de reformas, la descentralización fiscal tiene una especial relevancia, ya que a través de ella se concretaron las transformaciones del sistema federal que dan pauta a una nueva forma de dirección de los asuntos públicos, en la cual los diversos órdenes de gobierno, el sector privado y la sociedad civil asumen roles complementarios y distintos a los desempeñados en el modelo tradicional fuertemente centralizado.

Considerando lo anterior, el problema de investigación parte de la siguiente interrogante ¿la descentralización fiscal y los cambios que introduce en las instituciones y estructuras del sistema federal, pueden dar pauta a patrones de gobernanza típicos de la nueva gobernanza?

La hipótesis general que guía la investigación establece que la reactivación del federalismo y la descentralización inciden en la construcción de una gobernanza, en la

medida en que la existencia de una “vertebración” real del poder en el territorio, basada en la distribución de competencias de gasto y poder tributario, garantiza la participación de actores gubernamentales de los diferentes ámbitos territoriales (municipios, estados, federación) en el proceso de dirección de la sociedad.

Federalismo y descentralización fiscal

Del análisis de los principales conceptos y enfoques teóricos relacionados con el estudio del federalismo, el federalismo fiscal, la descentralización y la gobernanza, se propone un marco de análisis para explicar cómo el proceso de descentralización fiscal promovido en diversos sistemas federales tiene efectos en el funcionamiento del federalismo, situación que se manifiesta en el cambio de la dinámica de las relaciones intergubernamentales y en la configuración de la gobernanza.

En la estructura institucional del federalismo definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pretendió establecer una rígida distribución de competencias “competencias fraccionadas” con la cuales se pretendía salvaguardar la autonomía de las tres niveles de gobierno. Sin embargo, desde su origen la distribución de competencias planteó un fuerte desequilibrio en favor del nivel federal que se contrapuso al esquema de federalismo dual al que se aspiraba en el diseño constitucional.

Por otra parte, el carácter autoritario del sistema político mexicano agudizó la centralización del poder en el nivel federal y condicionó el funcionamiento del federalismo. La concentración del poder en el Presidente de la República, producto de las facultades constitucionales y meta constitucionales que se articulaban a través del control del partido hegemónico, provocaron que los gobiernos de los estados y municipios quedaran subordinados al control político del centro. Esta situación hizo inoperante los procesos característicos del federalismo y estableció un modelo de relaciones intergubernamentales inclusivo y jerárquico vertical.

En las últimas dos décadas del siglo pasado, se llevaron a cabo diversas acciones para impulsar la descentralización, con el propósito de reactivar el funcionamiento del federalismo mexicano y hacer frente a los diversos problemas sociales y económicos que afectaban al país. Las consecuencias de este proceso se analizan a partir de la

primera década del presente siglo, a través de los cambios en el funcionamiento del sistema federal.

Los cambios generados a partir del conjunto de reformas dirigidas a transferir diversas competencias de gasto e ingreso a los gobiernos estatales y municipales, con la finalidad de atender las problemáticas que afectaban el desempeño del federalismo, han modificado patrones de gobernanza.

Como resultado de este proceso se observan cambios relevantes en los esquemas relacionales entre los actores de los tres órdenes de gobierno, condicionados por la necesidad de una mayor cooperación y coordinación intergubernamental en la implementación de políticas estratégicas para el desarrollo del país.

A pesar de que en la década de los ochenta y noventa se logró descentralizar importantes funciones a los gobiernos estatales y municipales, la distribución de las competencias de gasto entre los tres niveles de gobierno continuó caracterizándose por la concentración del gasto público en el nivel federal.

En el caso de la distribución del ingreso, el gobierno federal mantuvo el control de las principales fuentes impositivas, sin embargo, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se ha logrado articular un sistema de transferencia que permite compensar el desequilibrio vertical y que los niveles subnacionales reciban recursos suficientes para atender sus compromisos de gasto.

En el periodo 1990-2000, la evolución progresiva de los valores del índice de descentralización del gasto público, permite constatar que el proceso de descentralización favoreció el crecimiento de los recursos que ejercían los gobiernos de los estados y municipios. De 2001 a 2012 los valores del índice de descentralización no tuvieron variaciones importantes, es decir, durante la primera década del presente siglo no se logró avanzar en el proceso de descentralización del gasto público.

La mayor participación de los gobiernos de los estados en el gasto público total, ha incrementado la capacidad de interlocución de este nivel con el nivel federal, lo cual no se reprodujo en el nivel local. Es por ello que se considera que la descentralización ha generado un centralismo multiplicado en las entidades federativas, debido a que los gobiernos de los estados no impulsaron la descentralización hacia los municipios.

El incremento de la descentralización del gasto público contrasta con la menor transferencia de poder tributario a los gobiernos estatales y municipales. Tanto la

evolución del índice de descentralización de ingresos propios, como los cambios en la distribución de los ingresos totales entre los tres órdenes de gobierno, muestran que los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales prácticamente no han crecido, debido a que las potestades tributarias transferidas a los estados y municipios han sido insuficientes para incrementar la autonomía financiera de estos niveles de gobierno, aunado al bajo esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

La descentralización de los ingresos es un caso peculiar, debido a que a partir de una medida centralizadora como fue la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la descentralización se impulsó mediante mecanismos de transferencias fiscales y convenios de colaboración, lo cual limitó el incremento de las potestades tributarias de los estados y municipios, pero si asegura los recursos para atender sus necesidades de gasto.

A grandes rasgos, la mayor transferencia de competencias de gasto en comparación con las escasas competencias tributarias transferidas, provocó un desequilibrio financiero en las entidades federativas y los municipios. Es decir, la descentralización generó gobiernos subnacionales que gastaban más recursos de los que generaban a través de su esfuerzo fiscal, lo que hizo necesario incrementar las de transferencias fiscales.

Conclusiones

Las políticas descentralizadoras iniciadas en la década de los ochenta y fortalecidas durante la década de los noventa, han tenido efectos significativos en la transformación de los patrones de gobernanza, particularmente a la luz de los cambios experimentados en el sistema político a partir de la alternancia política en todos los niveles de gobierno.

La creación de centros de poder con mayor autonomía en las entidades federativas y municipios del país, como parte de la transferencia de mayores funciones y atribuciones, ha hecho necesario establecer mecanismos de coordinación que faciliten la toma de decisiones conjuntas entre los tres niveles de gobierno.

El proceso de descentralización ha sido incremental, lo que ha provocado que en el transcurso del proceso se genere la concurrencia de los tres niveles de gobierno, lo cual hace necesario establecer mecanismos de coordinación que faciliten la toma de decisión en los asuntos comunes.

Debido a esto, las relaciones intergubernamentales experimentaron una dinámica más cercana a un modelo superpuesto, caracterizada por la concurrencia intencional de los tres niveles de gobierno y por la naturaleza incremental del proceso de descentralización, que tenía como objetivo transferir la totalidad las competencias al nivel de gobierno receptor. Este cambio pudo observarse en los casos analizados de la descentralización de los servicios de salud y educación.

De esta forma, la gobernanza del sistema federal oscila entre un modelo vertical e inclusivo, en donde predomina el nivel federal y la excesiva delimitación de competencias, y un modelo superpuesto o interdependiente que obliga a la coordinación intergubernamental permanente, para facilitar la cooperación y colaboración en el cumplimiento de los objetivos comunes de los diferentes centros de poder. Este esquema se asemeja a un federalismo cooperativo y articulado.

La evolución reciente del federalismo mexicano obliga considerar diversas alternativas para mejorar su funcionamiento, entre estas destacan los esquemas que faciliten la concurrencia coordinada cuando la naturaleza de la política pública lo requiera, impulsar mecanismos de coordinación y liderazgo, y en su caso delimitar las competencias cuando exista la posibilidad de que se diluyan las responsabilidades.

Como resultado del proceso de descentralización fiscal experimentado en las última dos décadas, los gobiernos municipales quedaron al margen de los procesos de descentralización más importantes (salud y educación). Por otro lado, las funciones que se establecieron en el artículo 115 constitucional como atribuciones de los municipios, han sido cuestionadas por el pobre desempeño de las instituciones municipales. En este sentido, está pendiente impulsar el fortalecimiento municipal, es necesario si se aspira a consolidar al federalismo como forma de gobernanza para impulsar el desarrollo del país.

La gobernanza del sistema federal mexicano debe articularse a partir de la armonización de la descentralización de aquellas funciones en las que los gobiernos estatales y municipales acrediten capacidades institucionales, y la coordinación y cooperación de los tres niveles en aquellas funciones que por su naturaleza requieran de la concurrencia de todas las instituciones y los actores sociales.

INTRODUCCIÓN

El sistema federal mexicano ha estado condicionado por la centralización que se produce durante la formación y desarrollo del Estado posrevolucionario, tiempo durante el cual se sustituyeron las relaciones de coordinación y colaboración entre los actores políticos de los diferentes niveles de gobierno por relaciones de subordinación al gobierno federal.

Esta situación, que pudo justificarse como necesaria en un momento histórico, condicionó el rendimiento del Estado al limitar las capacidades institucionales de los ámbitos subnacionales para contribuir al desarrollo social y económico.

Ante este escenario, durante las últimas dos décadas del siglo pasado, se llevaron a cabo diversas acciones para impulsar la descentralización, con el propósito de reactivar el funcionamiento del federalismo mexicano y hacer frente a los diversos problemas sociales y económicos que afectaban al país.

En este contexto, resulta de gran relevancia realizar un análisis del funcionamiento actual del federalismo y del marco de relaciones intergubernamentales, con la finalidad de conocer los alcances que ha tenido el proceso de descentralización en la reactivación del federalismo y en la construcción de una nueva gobernanza.

Un elemento central para entender el funcionamiento del federalismo es el sistema fiscal, en éste se establecen las estructuras sobre las cuales interactúan las diferentes unidades de gobierno asentadas en el territorio para generar y ejercer los recursos públicos con los que se busca dar respuesta a las demandas de la sociedad¹. Los cambios y transformaciones que experimenta el federalismo fiscal, a partir del impulso de la descentralización, trastocan las relaciones de poder entre los diversos actores asentados en el territorio, modificando a su vez la forma de gobernanza del sistema, es decir “los procesos, instrumentos y alcances de la acción directiva”.

Las interacciones que se establecen entre los diferentes actores del sistema federal en el proceso de búsqueda de los objetivos particulares y del conjunto de las unidades constituyentes, ofrecen un acercamiento al modo de gobernanza que caracteriza la

¹ El conjunto de decisiones y acciones económicas que llevan a cabo las administraciones públicas comprenden la política fiscal, la cual tiene como pilares básicos la política de gasto público y la política para financiar éste. Giménez (2003), considera que las decisiones económicas públicas por su diversidad pueden incluir las decisiones presupuestarias y no presupuestarias, de regulación, de gestión administrativa, de control de la actividad financiera, entre otros.

dirección de una sociedad. De esta forma, el funcionamiento del federalismo fiscal resulta un importante marco de referencia para explicar las dinámicas de la gobernación de los sistemas políticos contemporáneos. Asimismo la teoría de la gobernanza ofrece un instrumental conceptual de gran valor para el análisis y reflexión de la dinámica del federalismo fiscal en un entorno de complejos cambios en el funcionamiento del Estado².

Por lo tanto, la presente investigación se enfoca en el análisis de la dimensión fiscal del federalismo mexicano, con la finalidad de precisar los alcances de la descentralización en los procesos de gobernanza fiscal y en específico en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

En el caso específico de México, la dinámica que caracteriza el funcionamiento del federalismo tiene diversas implicaciones que son de interés para los propósitos de esta investigación. Los cambios generados a partir de un conjunto de reformas dirigidas a transferir diversas competencias de gasto e ingreso a los gobiernos estatales y municipales, han tenido una serie de efectos en los patrones de gobernanza, que podrían contribuir a resolver las contradicciones que experimenta el sistema federal vigente³, en la medida de que establecen nuevos esquemas relacionales entre los actores de los tres órdenes de gobierno e impulsan la cooperación y coordinación intergubernamental en la implementación de políticas estratégicas para el desarrollo del país.

Los estudios acerca del federalismo, la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales realizados en las últimas décadas adquieren especial importancia a partir de los planteamientos que se hacen desde la teoría de la gobernanza. Este

² Esta dinámica está relacionada con el comportamiento de los sistemas fiscales típicos del federalismo cooperativo, un esquema de gran interés para la economía pública, cómo lo expone Giménez (2003) y con las transformaciones que experimenta el funcionamiento del Estado en el marco del incremento de las relaciones intergubernamentales que plantea Agranoff (1992).

³ El federalismo fiscal mexicano se caracteriza por presentar un funcionamiento distorsionado, que provoca desequilibrios regionales y carencia de recursos financieros en los diferentes ámbitos de gobierno; el alto grado de centralización fiscal ha provocado una subordinación de los gobiernos estatal y municipal al poder federal; existen capacidades limitadas en los niveles subnacionales para generar ingresos; la dependencia financiera de los niveles subnacionales se agudizan con la vulnerabilidad que experimentan las finanzas públicas nacionales, debido al bajo nivel de recaudación y la dependencia de los ingresos petroleros; la ineficiente infraestructura administrativa municipal y estatal impide la transferencia de funciones, lo que a su vez conlleva a una irresponsabilidad fiscal por parte de los gobiernos locales (*cf.* Merino, 2000; Sobarzo, 2004). De manera específica la problemática del federalismo fiscal, está relacionada dos aspectos clave, en primer lugar se relaciona con la estrechez de la base material para que el Estado cumpla su responsabilidad en cuanto a desarrollo; y en segundo lugar, muestra una notoria ineficiencia y persiste una enorme corrupción en el ejercicio del gasto público (Calva, 2007: 11).

enfoque ofrece un amplio instrumental analítico para explicar las nuevas formas de dirección sociopolítica que emergen en un contexto caracterizado por la diversidad, dinamismo y complejidad (Kooiman, 2005).

Por otra parte, el hecho de que el federalismo continúe siendo una forma de organización política pertinente y con amplia validez teórico-intelectual (Elazar, 1990; Watts, 2006)⁴, justifica su importancia como marco de referencia para explicar la naturaleza de la actuación de los gobiernos en el ámbito de las nuevas formas de dirección que emergen en el contexto actual.

Por lo anterior, resulta pertinente analizar las estructuras y procesos del federalismo fiscal mexicano y en específico revisar la estructura institucional sobre la que se asientan los procesos de interacción entre los diferentes niveles de gobierno en el desarrollo de la política fiscal. Con este enfoque, se revalora la importancia del papel del Estado como un actor determinante en la vertebración del poder en el territorio y en la construcción de una nueva gobernanza⁵.

La investigación propone una aproximación a la gobernanza fiscal en México a partir del análisis del funcionamiento del federalismo fiscal, las relaciones fiscales intergubernamentales⁶ y los impactos del proceso de descentralización fiscal que se ha llevado a cabo en las últimas décadas. De esta forma, este estudio exploratorio contribuye a la creación de un marco de referencia que permita mejorar la comprensión

⁴ Elazar (1990) expone que la época posmoderna puede caracterizarse por la emergencia de la revolución federalista; asimismo, Watts (2006) muestra que la importancia del federalismo en los albores del nuevo siglo (XXI) es evidente: “los observadores han notado que nos encontramos en medio de un paradigma fluctuante desde un mundo de Estados-nación soberanos hacia un mundo de soberanía estatal minimizada con crecientes vínculos interestatales de carácter constitucionalmente federal”.

⁵ La transformación del Estado se basa en una serie de reformas a través de las cuales se fortalecen diversos centros de poder dispersos en el territorio; se transfieren recursos fiscales a diversos actores; se transfiere poder para generar ingresos fiscales; y se promueve la descentralización del gasto a diversos niveles. Con todo esto se crea un nuevo escenario que se caracteriza por el establecimiento de acuerdos, negociaciones, la coordinación y colaboración para promover las diversas acciones orientadas a resolver los problemas sociales y económicos.

⁶ Las relaciones intergubernamentales es un término subsidiario de federalismo, un tecnicismo sumamente útil en la exploración de los procedimientos que se dan en el interior de sistemas políticos concretos, particularmente, aunque no exclusivamente, en los federales, y, con mayor efectividad, en aquellos que parten de una visión de la soberanía de tipo federalista (Elazar, 1990). Las RIG pueden resultar empíricamente útiles para describir aquello que es, a fin de cuentas, un fenómeno universal de especial relevancia en una era en que las estructuras, procedimientos y relaciones gubernamentales han alcanzado un alto grado de complejidad.

del paradigma de la gobernanza y en específico de la dinámica que asume el Estado en el contexto actual⁷.

Los debates realizados desde hace varios años en los ámbitos académico y político coinciden en que el sistema federal mexicano muestra signos de agotamiento, debido a la limitada capacidad del Estado para ejecutar políticas públicas en los diferentes ámbitos del territorio que contribuyan a resolver los complejos problemas que afectan el desarrollo económico y social del país. La centralización experimentada durante la formación del Estado mexicano posrevolucionario, fue identificada como uno de los principales factores que incidió negativamente en el desempeño del Estado, razón por la cual, la política de descentralización se definió como uno de los ejes principales de la reforma del Estado y para la reactivación del federalismo.

La transición democrática y la descentralización paralelamente impactaron las estructuras e instituciones del Estado, modificando los patrones de gobernación tradicionales. Dentro de este conjunto de reformas, la descentralización fiscal tiene una especial relevancia, ya que a través de ella se concretaron las transformaciones del sistema federal que dan pauta a una nueva forma de dirección de los asuntos públicos, en la cual los diversos órdenes de gobierno, el sector privado y la sociedad civil asumen roles complementarios y distintos a los desempeñados en el modelo tradicional fuertemente centralizado.

Considerando lo anterior, el problema de investigación parte de la siguiente interrogante ¿la descentralización fiscal y los cambios que introduce en las instituciones y estructuras del sistema federal, pueden dar pauta a patrones de gobernación típicos de la nueva gobernanza?

De esta manera, el objeto de estudio es el federalismo fiscal -su estructura y procedimientos-, la descentralización fiscal y las relaciones fiscales intergubernamentales, y cómo estos factores inciden en la gobernanza fiscal. A partir de esta discusión se plantean las siguientes preguntas que guiarán la investigación: ¿Cómo incide la estructura y funcionamiento del federalismo fiscal en la configuración de un modo de gobernanza?; ¿Qué efectos han tenido la descentralización fiscal y el

⁷ Esta cuestión es de vital importancia si se asume que diversos factores de la dinámica económica, política y social han llevado al Estado a modificar los procesos, instrumentos y alcances de su acción gubernativa y que estos cambios del proceso gubernativo plantean diversas cuestiones que son de interés para la academia y la sociedad, como comenta Aguilar (2006).

fortalecimiento del federalismo en la gobernanza fiscal en México?; y finalmente ¿Cuáles son los retos que enfrenta el federalismo mexicano para consolidar una gobernanza fiscal?

La hipótesis general que guía la investigación establece que la reactivación del federalismo y la descentralización inciden en la construcción de una gobernanza fiscal, en la medida en que la existencia de una “vertebración” real del poder en el territorio, basada en la distribución de competencias de gasto y poder tributario, garantiza la participación de actores gubernamentales de los diferentes ámbitos territoriales (municipios, estados, federación) en el proceso de dirección de la sociedad.

La gobernanza fiscal se considera un modo de dirección de la hacienda pública⁸ en el que los actores gubernamentales de los diferentes ámbitos territoriales (niveles de gobierno) establecen mecanismos de interacción reticular que les permiten participar en la generación y ejecución de recursos públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos comunes de la sociedad.

La hipótesis está compuesta por dos supuestos, el primero de ellos considera que el funcionamiento efectivo del federalismo fiscal contribuye a la construcción de una gobernanza fiscal, y el segundo plantea que la descentralización fiscal llevada a cabo con la finalidad de reactivar el funcionamiento del federalismo en México tiene efectos en la creación de una serie de condiciones que propician un nuevo modelo de gobernanza.

Tomando en cuenta las preguntas de investigación que se han expuesto y la hipótesis planteada, el objetivo general es analizar la gobernanza fiscal en México, a partir del funcionamiento del federalismo fiscal vigente, el modelo de relaciones fiscales intergubernamentales y el proceso de descentralización fiscal, con el propósito de identificar los efectos de este proceso en la construcción de una nueva gobernanza fiscal.

Con este objetivo se hace una revisión del marco institucional en el que opera el federalismo fiscal mexicano, su estructura y procedimientos; la distribución de competencias de gasto y poder tributario entre los diferentes niveles de gobierno en el

⁸ La hacienda pública está relacionada con las actividades de imposición y gasto del gobierno, las cuales, debido a su naturaleza no estrictamente financiera, pueden considerarse como parte de la economía pública (Rosen, 2008)

marco del federalismo fiscal mexicano; el proceso a través del cual los diferentes órdenes de gobierno interactúan para definir los mecanismos de generación de ingresos y la forma cómo se gastan los recursos públicos para la consecución de los objetivos económicos y sociales del país.

La investigación se enfoca en el federalismo fiscal desde la óptica de la economía pública y la ciencia política, a partir del análisis del funcionamiento del federalismo en México y en particular de la dimensión fiscal, entendida como el sistema de distribución de competencias de gasto y poder tributario entre los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo, propone una aproximación al modelo de relaciones fiscales intergubernamentales que se establece en el marco del federalismo fiscal. Finalmente, plantea un análisis de los cambios que experimenta el sistema fiscal como parte del fortalecimiento del federalismo y la descentralización fiscal, y que condicionan el modelo de gobernanza fiscal vigente.

El análisis del proceso de descentralización se lleva a cabo considerando un espacio temporal que comprende el periodo 1990-2012. En este periodo es posible identificar las principales reformas descentralizadoras, así como dimensionar sus efectos en la redistribución del poder fiscal y en el fortalecimiento del federalismo mexicano.

La investigación destaca los cambios que se experimentan en el escenario nacional como consecuencia de la transición democrática y de las tendencias económicas internacionales enmarcadas en la globalización; en este contexto es impostergable la reflexión acerca del papel del Estado federal y el rol que asume el federalismo fiscal en el proceso de construcción de una gobernanza que contribuya a resolver los problemas sociales y económicos que afectan al país.

Considerando lo anterior, la investigación resulta novedosa debido a que los estudios que se han realizado para analizar el federalismo fiscal en México se han limitado a estudiar la distribución óptima de competencias entre los tres órdenes de gobierno, dejando de lado las repercusiones que tiene para la gobernanza. Por otro lado, desde la perspectiva teórica de la gobernanza, el federalismo ofrece un marco analítico de gran utilidad para la comprensión de este fenómeno, ya que en el sistema federal se establecen las estructuras institucionales en las que se asienta el funcionamiento del sistema político.

El estudio del federalismo fiscal, por su amplitud, favorece el análisis de las relaciones políticas, financieras y administrativas, variables necesarias para la mejor comprensión de la gobernanza. Al relacionar el federalismo fiscal con la gobernanza se atiende una dimensión de esta poco estudiada y de importante valor teórico y empírico.

La pertinencia del caso mexicano se justifica a partir de la importancia del federalismo como elemento central del funcionamiento del Estado mexicano, su reforma y fortalecimiento siguen siendo una asignatura pendiente; asimismo, las reformas descentralizadoras por su trascendencia impactan diversos ámbitos de las esferas política, económica y son una pieza central del proceso de transición democrática.

En el ámbito de la ciencia política, la investigación sobre el federalismo resulta novedosa debido a que el esquema de análisis que propone conjuga la perspectiva de tres enfoques teóricos: la hacienda pública, la descentralización y la gobernanza; con lo cual contribuye a desarrollar un diagnóstico integral del sistema federal en México.

Por lo anteriormente expuesto, esta investigación aporta un esquema de análisis novedoso que generará nuevas reflexiones teóricas en torno al proceso de la descentralización fiscal, el fortalecimiento del federalismo y la gobernanza, mientras que en el ámbito normativo contribuye a orientar el proceso de reformas que fortalezcan la gobernanza del federalismo fiscal en México.

Los resultados de la investigación de tesis están estructurados en cinco capítulos. En el capítulo I se analizan los principales conceptos y enfoques teóricos relacionados con el estudio del federalismo, el federalismo fiscal, la descentralización y la gobernanza. El objetivo de este capítulo es establecer una relación teórica entre estos conceptos con la finalidad de proponer un marco de análisis para explicar cómo el proceso de descentralización fiscal promovido en diversos sistema federales tiene efectos en el funcionamiento del federalismo, situación que se manifiesta en el cambio de la dinámica de las relaciones intergubernamentales y en la configuración de la gobernanza.

En el capítulo II se explica el funcionamiento del sistema federal mexicano, a partir de la identificación de las estructuras institucionales y de los procesos que lo caracterizan. En primer lugar, se analizan las principales instituciones que integran el sistema federal teniendo como punto de referencia el diseño constitucional y su interacción con la práctica política real. En este análisis se precisa la distribución de competencias entre

los diferentes niveles de gobierno, con la finalidad de identificar el esquema de vertebración vertical del poder que predomina en el sistema federal mexicano.

A partir de la estructura institucional establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el federalismo mexicano pretendió establecer una rígida distribución de competencias “competencias fraccionadas” con la cuales se aspiraba a salvaguardar la autonomía de las tres niveles de gobierno. Sin embargo, desde su origen la distribución de competencias produjo un fuerte desequilibrio en favor del nivel federal que se contrapuso al esquema de federalismo dual al que se aspiraba en el diseño constitucional.

Teniendo en consideración que el funcionamiento del sistema federal se inserta en la dinámica del sistema político en su conjunto, se analizan los factores políticos que han condicionado el funcionamiento del federalismo mexicano.

El carácter autoritario del sistema político mexicano agudizó la centralización del poder en el nivel federal y condicionó el funcionamiento del federalismo. La concentración del poder en el Presidente de la República, producto de las facultades constitucionales y meta constitucionales que se articulaban a través del control del partido hegemónico, provocaron que los gobiernos de los estados y municipios quedaran subordinados al control político del centro. Esta situación hizo inoperantes los procesos característicos del federalismo y estableció un modelo de relaciones intergubernamentales inclusivo y jerárquico vertical.

En el capítulo III se examina el federalismo fiscal mexicano desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa. Se lleva a cabo un análisis vertical de la hacienda pública federal, revisando quién ejerce los recursos, en qué áreas se gasta y cómo se lleva a cabo el proceso de gasto público. Asimismo, se analiza la forma cómo se distribuye el poder tributario entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, y los impactos en la autonomía de los niveles subnacionales.

Para tener una magnitud del poder fiscal y su distribución entre los tres niveles de gobierno, se lleva a cabo una aproximación a la cuantificación del poder fiscal de cada uno de ellos, a partir de la cual se obtiene un esquema de la distribución del poder en el federalismo fiscal mexicano y cómo éste condiciona el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. A partir del análisis de las relaciones fiscales

intergubernamentales se presenta la primera aproximación al modo de gobernanza fiscal que prevalece en el federalismo fiscal mexicano.

Después de que en las últimas dos décadas del siglo pasado, el proceso de descentralización fiscal fue uno de los principales mecanismos para impulsar el fortalecimiento del federalismo, durante la primera década de este siglo el federalismo fiscal no experimentó cambios importantes en la redistribución de las competencias de gasto y poder fiscal.

La distribución de las competencias de gasto entre los tres niveles de gobierno muestra una concentración de los recursos en el nivel federal que se mantiene constante en la última década, a pesar de que las entidades federativas intensificaron su participación en la gestión de diversas políticas públicas.

En el caso de la distribución del ingreso, el gobierno federal conservó el control de las principales fuentes impositivas, sin embargo, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se articuló un sistema de transferencias que permitió compensar el desequilibrio vertical y asegurar recursos suficientes para que los gobiernos estatales y municipales atendieran sus necesidades de gasto.

El capítulo IV presenta un análisis del proceso de descentralización fiscal que se ha experimentado en México a partir de la década de los noventa, periodo en el que se llevan a cabo las principales reformas políticas con la finalidad de descentralizar el poder hacia los niveles subnacionales. Asimismo, se analizan cuáles fueron las principales razones que motivaron este proceso y los impactos que ha tenido en el funcionamiento del federalismo y las relaciones fiscales intergubernamentales.

En este capítulo, se analiza cómo el proceso de descentralización ha contribuido a la construcción de una nueva gobernanza fiscal en México, que se manifiesta en las dinámicas de cooperación y coordinación de los procesos de política fiscal y en el incremento de las relaciones fiscales intergubernamentales. Para ejemplificar este proceso se revisan tres casos en los que se han experimentado cambios específicos a partir del proceso de descentralización o en su caso de federalización de las funciones.

El análisis de la descentralización se lleva a cabo desde dos perspectivas, una cualitativa, a partir de la identificación de las principales reformas políticas y los casos que ejemplifican el proceso; y otra cuantitativa, con base en los índices de descentralización del gasto público y de los ingresos. Asimismo, se calculan los índices

de equilibrio financiero y desequilibrio financiero, con el propósito de corroborar los alcances del proceso de descentralización y sus efectos en los patrones de gobernación de la hacienda pública federal.

Finalmente, se presentan las conclusiones a partir de los hallazgos relevantes de la investigación. Se destaca que el federalismo representa, desde una perspectiva teórica, un modelo de gobernanza caracterizado por el conjunto de interacciones reticulares entre los tres niveles de gobierno; asimismo, se observa una importante relación entre el proceso de descentralización fiscal, la reactivación del federalismo y los cambios en el modo de gobernanza fiscal que caracterizan al federalismo mexicano. De esta forma, se concluye que el proceso de descentralización fiscal ha tenido efectos considerables en la construcción de una gobernanza fiscal, que se caracteriza por una fuerte interdependencia entre los tres niveles de gobierno para lograr objetivos comunes, que obliga a una mayor coordinación y cooperación.

NOTA METODOLÓGICA

El presente estudio se basó en una investigación no experimental enfocada al análisis de los factores determinantes del funcionamiento del federalismo en México, el proceso de descentralización fiscal y la gobernanza. En este sentido, la estrategia metodológica que se utilizó para la obtención y análisis de la información, se basó principalmente en una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, teniendo como elemento principal la investigación documental y el análisis estadístico. Estos métodos permiten desarrollar una explicación integral del funcionamiento del federalismo, los alcances y limitaciones del proceso de descentralización y las manifestaciones de la gobernanza en el ámbito fiscal.

A) Análisis descriptivo del sistema federal a partir de la revisión del marco jurídico del federalismo, las reformas constitucionales e instituciones principales del sistema federal.

B) Análisis comparativo temporal de la evolución del federalismo y la descentralización fiscal, a partir de los cambios en la estructura del federalismo y el establecimiento de nuevas competencias, cambios en el modelo de relaciones intergubernamentales y establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración en materia fiscal. Asimismo, se analiza la evolución de los índices de descentralización que se construyen con base en la información estadística de gasto e ingreso de los tres órdenes de gobierno para el periodo de análisis.

C) Análisis explicativo de la relación entre funcionamiento del federalismo fiscal y gobernanza. Se basa en la revisión de los mecanismos de colaboración y coordinación intergubernamental en los que participan los tres niveles gobierno, con la finalidad identificar los patrones del modo de gobernanza vigente.

Como parte del proceso de investigación se analizaron una serie de variables del funcionamiento de sistema federal y en específico del federalismo fiscal: distribución de competencias de gasto e ingreso, relaciones fiscales intergubernamentales, descentralización fiscal y autonomía de las diferentes unidades de gobierno, las cuales se utilizan como variables explicativas del modo de gobernanza fiscal vigente.

1) Como punto de partida se llevó a cabo una recolección de información bibliográfica y documental necesaria para el análisis del funcionamiento del federalismo: marco constitucional, legislación general y reformas constitucionales vinculadas a la

transferencia de competencias fiscales, distribución de competencias (gasto e ingreso), reparto financiero, relaciones fiscales intergubernamentales, entre otra.

a) La estrategia que se siguió para el análisis de la información documental recabada, consistió en la elaboración de diagramas, cuadros sinópticos, tablas, entre otros, en los que se concentró información y comparó tomando en cuenta diferentes periodos. En el caso específico del federalismo se elaboraron tablas para resumir las competencias de gastos y poder tributario, así como las competencias concurrentes. De estas variables, se analizó el grado intervención de cada nivel de gobierno, considerando valoraciones nominales (poder compartido o exclusivo).

2) Por otro lado, se llevó a cabo la recolección de información estadística para integrar las bases de datos con las cifras de distribución de gastos e ingresos de los diferentes órdenes de gobierno. En este sentido, se revisó los anuarios estadísticos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), las bases de datos de estadísticas del Sistema Nacional de Información Estadística del INEGI, en específico Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, las bases de datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda (SHCP), y las estadísticas del Centro de Estudios para la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

La información estadística que se recopiló incluye series de tiempo para los años de análisis del federalismo fiscal y del proceso de descentralización (1990-2012). Esto con la finalidad de realizar una comparación del objeto de estudio (federalismo fiscal y descentralización fiscal) en diferentes momentos y analizar su evolución.

a) La estrategia de análisis de la información estadística de finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno se basó en la elaboración de índices de descentralización (gasto e ingreso), índice de equilibrio financiero e índice de desequilibrio financiero. Así mismo, se elaboraron gráficas con los datos obtenidos para facilitar la comparación temporal. Para la construcción de los diferentes índices se utilizaron los resultados monetarios del gasto gestionado y los ingresos disponibles por cada nivel de gobierno. El propósito de estos índices es medir los porcentajes de poder que poseen los gobiernos subcentrales o, por el contrario el porcentaje de poder que mantiene el gobierno central.

- Índice de descentralización del gasto:

$$ID \text{ Gasto} = \frac{GP \text{ Administraciones Subcentrales}}{Gasto \text{ Consolidado de la AP}} \times 100$$

- Índice de descentralización del ingreso:

$$ID \text{ Ingresos} = \frac{IP \text{ Administraciones Subcentrales}}{Ingresos \text{ Consolidados de la AP}} \times 100$$

- Índice de equilibrio financiero:

$$IEF = \frac{\text{Ingresos propios no financieros}}{\text{Gastos no financieros totales}} \times 100$$

- Índice de desequilibrio financiero:

$$IDF = 100 - IEF$$

3) Para el análisis de la gobernanza, la estrategia consistió en una investigación documental que permite recoger información de las variables más significativas de la forma de dirección política y social de las actividades de imposición y gasto público federal. Se analizó básicamente los mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental, los diversos actores que participan, el rol que juegan los tres niveles de gobierno y el contenido de la participación, con la finalidad de identificar un modelo de relaciones intergubernamentales y su relación con el modelo de gobernanza.

a) La estrategia metodológica que se utilizó consistió en una revisión de políticas y proyectos de coordinación fiscal en los que intervienen los diferentes órdenes de gobierno; esta información se analizó con base en el marco analítico del enfoque de relaciones intergubernamentales y en específico de los modelos de RIG (Wright, 1997).

I. MARCO TEÓRICO: FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y GOBERNANZA

Durante las últimas décadas el Estado ha experimentado diversos cambios, uno de los más importantes está relacionado con la forma de organización y distribución del poder en el territorio.

El término gobernanza puede considerarse un sinónimo de la palabra gobernación, sin embargo, por su amplitud es un concepto que sirve para describir la complejidad de la acción de gobernar en las sociedades contemporáneas, debido a que considera una multiplicidad de actores que realizan de forma conjunta la función de dirección o conducción del mercado y la sociedad. Como marco analítico ofrece un nuevo enfoque para el estudio de los fenómenos políticos, considerando que reconoce que la dirección de los asuntos públicos comprende un complejo entramado de actores, en donde la negociación, la cooperación y la coordinación son valores fundamentales.

A partir de esta noción de gobernanza para los propósitos de esta investigación se plantea la siguiente pregunta ¿qué relación tiene el concepto de gobernanza con los conceptos de descentralización y federalismo?

El Estado lo integran diversas instituciones, las cuales se definen generalmente como gobierno. Dependiendo de la forma de organización político-administrativa y su distribución en el territorio, el Estado puede dividirse en diversas unidades o niveles de gobierno o constituirse como un ente monolítico.

A la forma de organización político-administrativa del Estado que se basa en diversos niveles de gobierno que se vertebran en el territorio y tienden a actuar como entes autónomos y soberanos se le denomina federalismo. En los Estados federales los distintos niveles de gobierno interactúa entre ellos, así como con los actores y grupos sociales que existen en el territorio.

La descentralización se estableció como una ruta para construir una nueva forma de gobernar que permitiera atender las demandas de la sociedad de forma más eficaz en los Estados unitarios o que en la práctica tendieron a centralizar el proceso de dirección.

De esta forma, el federalismo y la descentralización han tendido a crear formas de dirección en las que múltiples actores, instituciones y niveles de gobierno intervienen en el proceso de políticas públicas.

Considerando este escenario, es posible afirmar que la acción de gobernar suele ser más compleja que la descrita por el concepto tradicional de gobernación. Por lo tanto, este concepto puede ser insuficiente para describir la complejidad del proceso de dirección de las políticas públicas de los Estados federales o en aquellos que tienden a descentralizar sus funciones.

Asimismo, las relaciones intergubernamentales características de los Estados contemporáneos hacen evidente la pertinencia de la gobernanza como marco analítico; considerando que la forma de organización y distribución del poder en el territorio da lugar a diversas unidades de gobierno, las cuales son interdependientes e interactúan para lograr objetivos comunes.

De esta forma, el concepto de gobernanza reclama un espacio como noción integral que permite describir la complejidad del proceso de dirección en un sistema compuesto por distintos niveles de gobierno y múltiples actores sociales. Como enfoque teórico la gobernanza ofrece un instrumental analítico que contribuye al estudio de los sistemas federales en el contexto actual.

1. LAS TENDENCIAS HACIA EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El fortalecimiento del federalismo y el impulso a la descentralización han sido temas recurrentes en la agenda de los gobiernos de diversos países. Esta situación se presenta a partir de la década de los ochenta⁹, en un escenario en donde las condiciones económicas, políticas y sociales exigían la búsqueda de nuevas formas organizativas y de gestión que permitieran mejorar el desempeño del Estado.

La ola descentralizadora se manifiesta en América Latina como en otros lugares del planeta, con la incorporación a la agenda política de múltiples medidas orientadas a impulsar la descentralización política, administrativa y económico-financiera¹⁰.

⁹ Hooghe y Marks (2001) señalan que 63 de 75 países en vías de desarrollo en diferentes continentes han implementado políticas de descentralización hacia los gobiernos locales mientras tanto ningún país en Europa se ha vuelto más centralizado desde 1980. Citado en INAFED (2006).

¹⁰ La centralización del poder de decisión en la tarea de gobierno desencadena desequilibrios regionales, estructuras verticales y cerradas, e inhibe las identidades regionales y locales; creando obstáculos al desarrollo, al agotar la funcionalidad de las estructuras estatales y, obliga, al inicio de una fase de redistribución de los recursos y del poder, tanto de manera espacial, como entre los diversos organismos y redes gubernamentales y no gubernamentales (Cabreró, 1996:72; 1998).

La descentralización se basó en la búsqueda de esquemas más abiertos, competitivos y participativos con la finalidad de imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad (Cabrero, 1998). En este sentido, se concibe como uno de los mecanismos necesarios para fortalecer la gobernabilidad y atender los problemas que la afectaban¹¹ y al mismo tiempo, sugería una nueva forma de gobernanza que se distanciaba de los patrones tradicionales de dirección de la sociedad.

El federalismo y la descentralización tienen una estrecha relación. En la teoría del federalismo, la descentralización se define como uno de los ejes básicos de la estructura y funcionamiento del Estado federal. En la práctica federalismo y descentralización se presentan como opciones de organización del Estado para hacer frente a la complejidad, dinamismo y diversidad del entorno político, económico y social. Si bien se tratan de dos planteamientos teóricos que podrían ser independientes, sus propuestas políticas son muy similares, por lo que es posible afirmar que través de ambos procesos se pueden establecer las bases para la formación de un estilo particular de gobernanza.

En las últimas décadas del siglo pasado la búsqueda de nuevas formas de dirección de los asuntos públicos en los sistemas federales, evidenciaron la necesidad de recuperar una serie de principios básicos del federalismo que en la práctica política se habían suprimido. Si bien, éstos estaban implícitos en los modelos constitucionales, las tendencias autoritarias los desplazaron al ámbito del formalismo jurídico o los restringieron a la demagogia política.

La descentralización emergió como una estrategia para la reforma del Estado y en algunos casos para el fortalecimiento del federalismo. La descentralización adquirió mayor resonancia en la medida que proponía una alternativa factible para modificar los patrones de gobernanza tanto de los sistemas federales como unitarios. En ambos casos, la descentralización se presentó como una alternativa para mejorar el funcionamiento del Estado y fortalecer la democracia interna.

Por otra parte, el federalismo desde sus orígenes se consideró como un modelo de organización política a través del cual se lograban ciertos fines. La unión y la diversidad se establecieron como principios vinculantes del funcionamiento federal, en la medida

¹¹ En la coyuntura de la crisis de gobernabilidad que se presenta a finales de la década de los setenta y gran parte de la década de los ochenta, la descentralización fue vista como una alternativa para alcanzar la gobernabilidad, como se comenta en los estudios del INAFED (2006) y Alcántara (1994).

que proponían simultáneamente la difusión del poder político en nombre la libertad y su concentración en favor de la unidad y la gobernabilidad (Elazar, 1990).

El federalismo propone un modelo de gobernanza sustentado en ideas y principios que se materializan en una estructura institucional establecida en una constitución. Los lineamientos constitucionales que plantea el federalismo, no se reducen a una dimensión jurídica estructural, éstos se reproducen en procesos políticos y administrativos, a través de los cuales es posible entender su naturaleza.

El federalismo adquiere especial relevancia como categoría de análisis en un contexto en que el concepto de Estado-nación pierde relativa importancia¹². El federalismo resulta de gran utilidad para la comprensión de nuevas formas de dirección que emergen en el contexto actual, en la medida que el Estado federal no se considera un ente monolítico, sino un ente complejo compuesto por diversos centros de poder capaces de conciliar aspectos que se contraponen como la unión y la diversidad.

La descentralización o la no-centralización adquirieron especial importancia no sólo en los sistemas federales, sino también en los sistemas unitarios. Las tendencias centralizadoras experimentadas durante gran parte de la historia del Estado moderno, provocaron la saturación de las instituciones del Estado, esta situación provocó que la descentralización se convirtiera en el eje principal de las respuestas que se asumieron desde los ámbitos académico y de la política.

En teoría como en la práctica la descentralización se vincula a tres ámbitos: político, administrativo y económico-financiero, las cuales se encuentran entrelazados. Por lo cual se refieren tres tipos: descentralización política, descentralización administrativa y descentralización económica financiera.

Una de las dimensiones más importantes es la económica-financiera, debido a que materializa la distribución del poder entre las distintas unidades de gobierno. Los cambios en la distribución de competencia de gasto y poder tributario son factores

¹² En los años noventa existían aproximadamente 180 Estados políticamente soberanos en el mundo, 24 federaciones que integran aproximadamente unos 2.000 millones de personas equivalentes al 40 por 100 de la población mundial; incluyen unos 480 estados federados o unidades constituyentes. Habría que añadir a estas federaciones el hecho de que han surgido nuevas variantes en la aplicación de la idea federal, como es el caso de la Unión Europea, cuya estructura híbrida ha fusionado elementos de confederación y federación (Watts, 2006:93).

determinantes de la vertebración real de poder en el territorio y por lo tanto en la configuración del modelo de gobernanza de una sociedad.

El federalismo fiscal y la descentralización fiscal dos variables valiosas para explicar cómo se materializan los cambios que plantean las nuevas formas de dirección de la sociedad, debido a que muestran cómo se distribuye el poder entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio, la distribución de competencias, la forma en cómo se toman las decisiones y se ejecutan las políticas públicas.

De acuerdo a la teoría de la gobernanza, las nuevas formas de dirección de la sociedad y la economía adquieren una dinámica reticular, en la cual existen varios centros de poder que poseen recursos necesarios para alcanzar objetivos comunes. La implementación de políticas públicas en este contexto, hace imprescindible el consenso del conjunto de actores y por lo tanto, establece nuevas formas de relaciones intergubernamentales y participativas. Este fenómeno puede ser observado cuando se analizan las instituciones y procesos en el funcionamiento de los sistemas federales.

Diversos estudios realizados se han orientado a analizar la descentralización económica-financiera en México, con el propósito de identificar cuáles han sido los alcances de este proceso y sus repercusiones en la estructura del federalismo (Aguilar, 1996; Díaz, 2002; Rowland, 2003; Sobarzo, 2004; INAFED, 2006). Estos estudios, se enfocaron en la fase inicial de la descentralización, caracterizada el predominio del autoritarismo presidencialista.

En la actualidad, es pertinente analizar hasta dónde la descentralización y los cambios en el federalismo fiscal, después de dos décadas de haber iniciado, han configurado nuevas formas de dirección e interacción entre los diversos actores que participan en el proceso de las políticas fiscales, y por lo tanto, han configurado una nueva gobernanza, cuya dinámica supere las formas tradicionales centralistas y autoritarias que condicionaron el funcionamiento del federalismo mexicano.

2. EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO Y MODO DE GOBERNACIÓN

El Estado como ente político y administrativo se organiza de diversas formas, a través de las cuales lleva a cabo las políticas para responder las demandas de los ciudadanos que habitan el territorio. La forma de organización político-administrativa que asume

el Estado y a través de la cual se establecen un conjunto de instituciones, responde a una evolución histórica que condiciona su formación y desarrollo¹³. La adopción de determinada forma de organización político-administrativa refleja la correlación de fuerzas políticas que se da entre los diferentes actores asentados a lo largo de un territorio, las relaciones socioculturales existentes y la distribución económica y demográfica en el espacio.

Es en la interrelación de las diversas realizaciones sociales, las constituciones escritas y las prácticas y actuaciones concretas de los gobiernos en donde debe enfocarse un ejercicio de comprensión de la naturaleza y efectividad de los sistemas políticos federales (Watts, 2006:109).

La construcción del federalismo está relacionada generalmente con una constitución, de la cual se desprende un conjunto de instituciones que determinan el funcionamiento político y social. Las relaciones entre el Estado federal, sus instituciones políticas, la sociedad y el comportamiento político son complejas y dinámicas. El federalismo como concepto teórico y operativo plantea diversas cuestiones que deben analizarse cuidadosamente¹⁴, para establecer su relación con otras nociones como la de gobernanza, con la cual comparte muchas similitudes.

El federalismo se fundamenta en la existencia de una alianza entre diferentes actores para garantizar una serie de beneficios comunes a cada uno de ellos. “En su sentido más amplio, el federalismo implica la integración de individuos, grupos o naciones, en una unión duradera aunque limitada, empeñada en alcanzar objetivos y metas comunes mientras mantienen la integridad respectiva de todas las partes” (Elazar, 1990:24). Como principio político, defiende la difusión del poder, con la finalidad de que los modelos integrantes de un sistema federal participen en los procedimientos políticos y administrativos por derecho propio, asimismo, que las actividades del gobierno común se desarrollen respetando la integridad de las partes¹⁵.

¹³ El término formal en un sentido clásico se refiere a un modelo permanente que dibuja el contorno de todos los aspectos de un Estado y que se fundamenta en la constitución (Elazar, 1990: 44).

¹⁴ Existen seis ambigüedades básicas en relación con el federalismo como concepto teórico y operativo: 1) existen diversas variedades de modelos políticos a los que, siendo distintos, se puede aplicar el calificativo de federales con propiedad; 2) que se orienta hacia el respeto simultáneo de la unidad y la diversidad; 3) que comprende tanto las estructuras como los procedimientos de gobierno; 4) que es a la vez un fenómeno político y sociocultural; 5) que comprende fines y medios; y, 6) que cubre objetivos limitados y también generales (Elazar, 1990:63-64).

¹⁵ Los orígenes del término federalismo pueden encontrarse en la expresión latina *foedus* que significa tratado o pacto y se conecta con el término *fidere* que significa confiar, fidelidad, sinceridad. Una de las

La concreción de la idea federal se plasma en la estructura del Estado a través de la combinación de autonomía de los miembros y gobierno compartido de los asuntos comunes. Para ello, es necesario llevar a cabo una distribución constitucional del poder entre los distintos órganos de gobierno, con la finalidad de garantizar la existencia y autoridad de cada uno de los integrantes de la federación.

En los sistemas federales, las decisiones trascendentes son tomadas y puestas en práctica a partir de la negociación entre las partes, de manera que todos participen en la toma de decisiones y en el proceso ejecutivo (Elazar, 1990). En este sentido, el federalismo está sustentado en dos principios en la unidad y autonomía, que se materializan en la participación en la toma de decisiones de asuntos comunes y autogobierno en los asuntos individuales de las diferentes partes que lo integran.

A) La conceptualización de federalismo

El término federalismo definido por Watts (2006) como principio normativo de perpetuación tanto de la unión como de la no-centralización al mismo tiempo, sirve para referirse a una forma de gobierno basada en la existencia de múltiples órdenes de gobierno, los cuales realizan funciones de autogobierno regional y de gobierno común. De esta forma, el término federalismo se concretiza en el concepto de Estado federal.

El federalismo puede entenderse de mejor forma a la luz del concepto de Estado Federal. Es posible identificar dos corrientes teóricas que han definido el concepto Estado federal: la estructuralista o institucional y la instrumentalista o teleológica. La primera concibe al Estado federal como un aparato orgánico caracterizado por la existencia de una división entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros. Mientras que la segunda conciben al Estado federal como una herramienta, un medio encaminado a la solución de problemas y consecución de determinados fines (Seijas: 28, 2006).

Para la corriente estructuralista el Estado federal se considera una organización estable y duradera basada en la división entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros, capaces de tomar decisiones que produzcan efectos jurídicos en la

primeras plasmaciones del federalismo se gestó en el contexto de la religión protestante, en concreto del calvinismo, conociéndose esta corriente como “Teología del Pacto o Teología federal”; teniendo gran difusión en el siglo XVI en Europa (Seijas, 2006).

colectividad. Por su parte, la corriente instrumentalista considera al Estado federal como un medio a través del cual se busca dar solución a determinados problemas o conseguir determinados fines. Esta última concepción está presente en la definición que hace Wheare (1963) quien define a un estado federal como una asociación de Estados que ha sido formada para ciertos propósitos comunes, pero en la cual los Estados miembros retienen una gran parte de su independencia originaria.

Una definición de Estado federal que integra los componentes estructuralista y teleológico es la siguiente: “Estado federal es aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de la diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal” (Seijas: 29, 2006).

Los Estados federales o sistemas políticos federales por sus características particulares han sido clasificados en diversas categorías, las cuales se refieren a formas específicas que tienen como base los principios federales. De la multiplicidad de formas que adquieren los sistemas políticos federales, Elazar (1990) y Watts (2006) identifican las siguientes: Uniones, Uniones descentralizadas constitucionalmente, federaciones, confederaciones, Estados libres asociados, Estados asociados, condominios, ligas, Unión funcional de autoridades e híbridos. Todas estas comprenden un amplio espectro de formas específicas que articulan los principios federales y se distancian de la forma de Estado unitario. Las diferentes formas federales se constituyen a partir de la búsqueda pragmática de acuerdos políticos funcionales más que en debates teóricos que los justifiquen. Es decir prevalece un espíritu pragmático de necesidad e interés político.

Uno de los tipos de sistemas políticos federales es la “federación”, en este tipo de sistemas en la constitución se establece que ni el gobierno federal ni los gobiernos de las unidades constituyentes están subordinados unos a otros; cada nivel de gobierno tiene poderes soberanos definidos por la Constitución y no por alguna otra instancia de gobierno, cada uno posee autoridad para actuar directamente sobre sus ciudadanos en el ejercicio de sus competencias legislativas, ejecutivas y tributarias y cada uno de ellos es directamente elegido por sus ciudadanos (Watts, 2006:105).

Es posible establecer una diferencia básica entre las nociones de Estado federal y federalismo. La noción de Estado federal hace referencia a un sistema estructural, que

basa su funcionamiento en determinados principios, los cuales son definidos por el federalismo; “el Estado federal es la materialización, en lo que respecta a formas de Estado, de una ideología, el federalismo” (Seijas, 1999). Por lo tanto, el federalismo se define como un conjunto de ideas y principios que inspiran la estructura y funcionamiento de un Estado federal. El término sistema político federal se refiere una amplia categoría de sistemas políticos que basan su estructura y funcionamiento en los principios federales; la federación es un tipo específico dentro de esta amplia categoría. “Sistemas políticos federales” y “federaciones” son términos descriptivos que se aplican a formas particulares de organización política (Watts, 2006:105).

El sistema político federal o Estado federal, tiene su antítesis en los sistemas unitarios, los cuales se caracterizan por concentrar la autoridad en un gobierno central único. En los sistemas políticos federales, a diferencia de los Estados unitarios, pueden existir dos o más centros de poder (niveles de gobierno) que basan su funcionamiento e interrelación en los principios de gobierno compartido en las instituciones comunes y autogobierno en las unidades de gobierno que integran el sistema federal.

Considerando la estrecha relación que existe entre los conceptos de federalismo, Estado federal o sistema político federal y federación, en los siguientes apartados se referirá el concepto en forma indistinta, especificando las diferencias en los casos que se requiera hacer la precisión.

B) Elementos básicos de los sistemas federales: estructura y procedimientos

Como se ha mencionado los Estados federales tienen como base de su funcionamiento los principios de unidad y autonomía, así como de participación y autogobierno. Si bien el federalismo hace referencia a un tipo de estructura, la materialización de los principios federales no se reduce a ésta, ya que se extiende a las relaciones que se establecen entre los miembros del sistema político. En este sentido se considera que “el federalismo implica simultáneamente estructuras y procedimientos de gobierno” (Elazar, 1990:44)¹⁶.

¹⁶ Es por ello que al momento de valorar la naturaleza federal de un Estado es necesario considerar que la “estructura sólo es significativa en aquellos países cuyos procedimientos de gobierno reflejan sus principios”. Si bien el federalismo puede ser considerado como una cuestión que afecta las estructuras de gobierno -la dimensión estructural es considerada por algunos como la clave de la puesta en práctica del principio federal porque crea una base sólida que permite la consecución de los objetivos para los

Diversos estudios sobre el federalismo se han encargado de enumerar una serie de atributos que son propios de los sistemas federales, estos atributos no necesariamente son capturados en su dimensión procedimental, sin embargo, pueden ser útiles para identificar un sistema federal.

Del conjunto de elementos característicos de los Estados federales se pueden identificar cuatro atributos básicos que dan forma a las relaciones de los participantes del sistema político: una Constitución en la cual se establece la asignación de poderes y funciones entre los miembros integrantes, una representación política de los Estados miembros, un Tribunal Constitucional y finalmente, igualdad y paridad entre los Estados miembros (Seijas, 2006).

Elazar (1990) ha identificado las siguientes características básicas y postulados comunes de los sistemas federales que ayudan a definirlos como tales: poseer una Constitución escrita, en la cual se plasman los principios estructurantes y funcionales del sistema federal; la no centralización, el sistema político posee los elementos necesarios para la difusión del poder entre un cierto número de centros sustancialmente autosuficientes, así mismo se garantiza la autonomía y la existencia de los diversos centros de poder; división de poderes por áreas, representa una división interna del poder y la autoridad por áreas, de forma total o parcial. Si bien estas características y postulados son capitales para la existencia de los sistemas federales, por si solos no garantizan la existencia de un Estado federal.

Por otro lado, Lijphart, identifica cinco atributos principales del federalismo que guarda estrecha relación con los elementos básicos mencionados anteriormente: 1) una constitución escrita que especifica la división de poder y las garantías de que sus atribuciones no les podrán ser arrebatadas a los gobiernos generales y regionales; 2) Una legislatura bicameral en la que una cámara representa al pueblo y la otra a las unidades que componen la federación; 3) Una sobrerrepresentación de las unidades más pequeñas en la cámara territorial; 4) el derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de enmienda de la constitución federal, y el de enmendar unilateralmente sus constituciones internas; y 5) un gobierno descentralizado, es decir, que la

cuales se instituyo- se ha observado que muchos países dotados de una estructura federal no lo son en la práctica, las estructuras enmascaran una concentración centralizada del poder que se alza en directa contradicción con el principio federal (Elazar, 1990)

participación regional en el poder federal es relativamente grande en comparación con la que disfrutaban los gobiernos regionales en los estados unitarios.¹⁷

En el caso de las federaciones, como una forma específica de los sistemas políticos federales y hasta cierto punto un “tipo ideal”, Watts (2006) enumera las siguientes características estructurales más comunes:

1. Dos órdenes de gobierno actúan directamente sobre sus ciudadanos.
2. Un reparto constitucional formal de los poderes legislativo y ejecutivo y la distribución de fuentes de financiamiento entre los dos órdenes de gobierno, lo que garantiza algunas áreas de plena autonomía para cada instancia.
3. La provisión de un foro de representación para las diferentes opiniones regionales dentro de las instituciones políticas federales, comúnmente articulado bajo la particular forma de una segunda cámara federal.
4. Una constitución escrita dotada de supremacía, no reformable unilateralmente sino requiriendo el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constituyentes.
5. Un árbitro (en forma de tribunales o mediante la organización de referendos) que regule las disputas entre gobiernos.
6. Procedimientos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental en aquellas áreas donde las competencias sean compartidas o se superpongan inevitablemente.

Cada una de estas características generalmente se refiere a estructuras formales definidas constitucionalmente. La presencia de estos componentes en el diseño constitucional, sin embargo, no garantiza el funcionamiento de un sistema político federal, ya que en la práctica pueden seguir otros patrones; es decir, los lineamientos establecidos en las constituciones pueden cambiar cuando son ejecutados por los actores políticos, provocando que el funcionamiento real del sistema político llegue a distanciarse de la estructura establecida constitucionalmente.

El vínculo entre estructura y procedimiento, es fundamental para poder precisar la existencia de un sistema federal. La idea de la implantación de una estructura federal

¹⁷ Lijphart cit. en Elazar (1990). “Non-Majoritarian Democracy: A comparison of Federal and Consociational Themes” Publius.

conlleva a la existencia de un sistema funcional, es difícil de aceptar, debido a las limitaciones que puede presentar la sola existencia de la estructura. Esto fue posible de corroborar, a partir de los estudios empíricos que mostraban “que muchos estados dotados de una estructura federal realmente no lo eran en la práctica, que en ellos las estructuras enmascaraban una concentración centralizada del poder, en directa contradicción con el principio federal (Elazar, 1990:95).

Por lo anterior Ronald Watts (2006) sugiere que “para entender los sistemas federales en general y las federaciones en particular es necesario estudiar tanto su diseño constitucional como su implementación y verificar cómo ambos planos interactúan”; ya que la estructura federal sólo es significativa en aquellos países cuyo estilo de gobierno lo refleja (Elazar, 1990:95).

Es un hecho que la estructura de un sistema político federal -diseño constitucional y su implementación- es de gran relevancia para el conocimiento de los sistemas federales, sin embargo, no es suficiente. Otros rasgos característicos de gran importancia son los procesos políticos que se desarrollan vinculados a la democracia, la no centralización - principio expresado a través de múltiples centros de decisión política-, la apertura a la negociación política en la toma de decisiones, la existencia de controles para evitar la concentración de poder y el Estado de derecho. Cada uno de estos elementos debe ser analizado para obtener un mejor conocimiento de los sistemas federales.

Como conclusión, es posible afirmar que el conocimiento integral del funcionamiento de los sistemas federales implica un análisis cuidadoso de cada una de las características generales de la estructura federal (diseño constitucional e implementación), de los procesos políticos que en éste se desarrollan, así como un análisis de la distribución constitucional del poder entre las unidades constituyentes y las relaciones que entre éstas se desarrollan. Todos estos elementos serán de gran utilidad para la comprensión de las actuaciones públicas y de los espacios de gestión político-administrativa que emergen en el contexto actual, caracterizado por la complejidad que genera el entorno económico, político y social.

C) El federalismo dual y federalismo cooperativo

De los atributos con los que generalmente se ha asociado al federalismo, se desprende la relación del federalismo dual o competitivo versus federalismo cooperativo. Esta

dialéctica está respaldada por dos visiones que concebían ideas contrarias del funcionamiento del funcionamiento del federalismo.

La noción de federalismo dual plantea que la organización del federalismo debe basarse en una rígida distribución de competencias “competencias fraccionadas” con la finalidad de garantizar el funcionamiento del federalismo, salvaguardando la anhelada autonomía de las partes constituyentes. “El federalismo dual es el resultado de la concepción de la Constitución como un convenio o un acuerdo entre Estados en virtud del cual éstos mantienen una soberanía inviolable sobre muchos ámbitos de su actuación” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 158)¹⁸.

El modelo del federalismo dual se caracterizaría por la existencia de una clara definición de competencias, estrictamente tasadas para el gobierno nacional y residuales para los gobiernos subnacionales, lo que generalmente provoca una tensa relación entre ambos y una competencia constante por asumir funciones que no estaban expresamente atribuidas en la constitución. El federalismo dual ha sido ilustrado con la figura de la tarta de capas (*layer cake*) en donde la distribución de competencias entre los distintos gobierno se ordena horizontalmente en diferentes capas o niveles, los cuales se encuentran perfectamente separados y no se mezclan.

Las tendencias actuales del federalismo, condicionadas por las necesidades teóricas y las exigencias prácticas han provocado diversas críticas al enfoque del federalismo dual. “La crítica al mismo deriva de sus connotaciones estáticas, el modelo de autoridad separada es obsoleto e irrelevante, dado que en la realidad no existen las condiciones políticas y sociales que presume el modelo” (Seijas, 2006:37).

Por otro lado, el federalismo cooperativo enfatiza la necesidad de establecer estructuras que garanticen el funcionamiento racional del sistema “funciones coordinadas” y principios funcionales como la programación; ambos pilares serán las bases para la organización federal. Este enfoque, en oposición a la promoción de una rígida distribución de competencias, exponía la necesidad de acciones coordinadas entre las partes constituyentes. El modelo del federalismo cooperativo ha sido ilustrado con la figura de la tarta marmoleada (*marble cake*) en donde las mezcla de colores y dimensiones representan el conjunto de interacciones verticales y horizontales que se

¹⁸ Citado en Seijas, 2006 (p.37).

desarrollan en el sistema federal, al no existir una clara delimitación de competencias y al carácter concurrente o compartido de las mayoría de éstas.

En algunos casos, como el Italiano, el acento en la división de funciones (federalismo dual), fue interpretado como un obstáculo técnico-constitucional impuesto por los filo-regionalistas italianos (La Pergola, 1994); por lo cual, el federalismo debía reformarse para adaptarse a las nuevas tendencias que enfrenta el Estado. La vía óptima la representaba el federalismo cooperativo, en el cual, la programación podría ser factible. La Pergola (1994:306) expuso “si se quiere programar seriamente, es necesario que la repartición territorial y material de las funciones entre el centro y la periferia ceda a la exigencia de organizar la participación de uno y otro niveles de poder en un coherente y orgánico cuadro de conjunto”. En el caso de Italia, como en muchos otros, el federalismo cooperativo fue visto como la vía más idónea ante la complejidad administrativa que enfrentaba el Estado para conciliar la descentralización y la planificación.

La manifestación de una dinámica más proclive a la cooperación y coordinación entre las unidades de gobierno en los países considerados federales, al menos en términos formales, es un claro indicador de la importancia que adquiere el federalismo cooperativo. “La importancia de la interdependencia y la necesidad de recurrir a instituciones y procedimientos intergubernamentales para su tratamiento ha llevado a ponderar la importancia del federalismo cooperativo en la mayoría de federaciones” (Watts, 2006:168).

A pesar de las virtudes teóricas y prácticas que se atribuyen al enfoque del federalismo cooperativo, este modelo no ha estado exento de críticas “reprochándosele su tendencia a destruir la iniciativa estatal y frenar la vitalidad de sus políticas” (Seijas, 2006:38). A pesar de ello este modelo sigue teniendo gran repercusión para entender las tendencias actuales del federalismo.

Los cambios en el funcionamiento del federalismo ha traído consigo cambios considerable en las relaciones entre los actores gubernamentales y entre éstos y los diversos agentes sociales; está situación hace necesario analizar cómo estos cambios afectan a su vez a los patrones de gobernanza que se experimentan en los sistemas políticos. Las repercusiones teóricas y prácticas del modelo de federalismo cooperativo en el auge que adquieren las relaciones intergubernamentales es innegable como se verá

a continuación, por otro lado, el federalismo cooperativo puede ser un referente de los cambios que se experimentan en los procesos de dirección gubernamental y que están asociados a la “nueva gobernanza” que será expuesta uno de los apartados de este capítulo.

3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) COMO COMPONENTE CENTRAL DEL FEDERALISMO

Las relaciones intergubernamentales (RIG) han sido un tema central de los estudios de los sistemas federales contemporáneos. El surgimiento y la relevancia conceptual y metodológica que adquieren este término está vinculada a la expansión del gobierno en el marco del *New Deal* en Estados Unidos en la década de los treinta ante la necesidad de hacer frente al caos social y económico provocado por la Gran Depresión, y posteriormente, en las décadas de los cincuenta y sesenta, con la revolución conductista en la ciencia política.

Fue tal la trascendencia de las relaciones intergubernamentales en el funcionamiento del gobierno y como centro de atención de los estudios de los sistemas federales, que algunos estudiosos del tema plantearon sustituir el término de federalismo por el de relaciones intergubernamentales.

Elazar (1990:38) considera que por su naturaleza y su origen esta sustitución no puede ser posible, ya que el federalismo es un concepto anterior y más comprensivo; sin embargo, el concepto de relaciones intergubernamentales puede ser útil para el análisis de los procedimientos que se dan al interior de los sistemas políticos, ya que éstas se producen siempre que dos o más gobiernos interactúan en el desarrollo y ejecución de actos o programas políticos.¹⁹

Por su parte, Wright (1997) considera que las RIG son distintas de las relaciones que sugiere habitualmente el término federalismo, mientras que el federalismo subraya las relaciones estatales-nacionales, con ocasional atención a las relaciones interestatales, el concepto de RIG reconoce no sólo las relaciones estatales-nacionales e interestatales,

¹⁹ De acuerdo con Elazar (1990) federalismo es el término genérico al que nos podemos referir siempre que hablemos de relaciones de autogobierno más gobierno compartido; por su parte, las relaciones intergubernamentales tienen que ver con unas particulares vías y medios para hacer operativo un sistema de gobierno -en el contexto norteamericano, un sistema federal-, que incluyen las relaciones extensivas y continuas entre el estado federal, los gobiernos locales, y cualquier combinación que de ellos se derive.

sino también las locales-nacionales, locales-estatales e interlocales; de esta forma el concepto de RIG es más amplio en el sentido que contempla todas las permutas y combinaciones de relaciones entre las unidades del gobierno del sistema federal.

Originalmente, las relaciones intergubernamentales fueron definidas por William Anderson (1960)²⁰ “como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”, esta definición se elaboraba pensando en el funcionamiento del sistema federal Norteamericano. A partir de esta definición Deil Wright (1997) propuso un análisis del sistema federal que iba más allá de los aspectos legales y constitucionales, poniendo especial énfasis en las relaciones intergubernamentales que surgían en la realidad política y de la administración.

A partir de un análisis del funcionamiento del sistema político norteamericano y en específico de los hechos y experiencias, actitudes y acciones descritas por funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno y ciudadanos, Wright (1997) logró sistematizar una serie de información acerca de las relaciones intergubernamentales (RIG) y estableció las bases metodológicas para su análisis.

De esta forma, el estudio de las relaciones intergubernamentales se incorporó como un elemento de gran utilidad para el estudio del funcionamiento de los sistemas políticos, sobre todo si éstos poseían estructuras federales. A través del análisis de las relaciones intergubernamentales fue posible conocer las estructuras del sistema y en especial de los procedimientos sobre los que operaban; las relaciones formales o informales que se desarrollaban entre los diferentes actores gubernamentales se consideraron como los nervios del sistema político.

Resulta relevante considerar que el análisis de las relaciones intergubernamentales adquiere importancia en un contexto en el que las teorías federales originales, partidarias de la separación estricta de competencias en el marco constitucional, no logran dar respuesta a la complejidad de las funciones y competencias que se llevan a cabo en el seno del Estado, que se caracterizan por la participación de más de una de las unidades de gobierno.²¹ Las relaciones intergubernamentales se consolidan así,

²⁰ Citado en Wright (1997).

²¹ A pesar de lo que propugnaban las teorías federales originales, el reparto de poderes se ha manifestado prioritariamente a través de las acciones separadas por parte de las distintas instituciones implicadas en el programa, de modo tal que a cada institución se le estipulaban unos pasos concretos y los intercambios

como un escenario de gran valor analítico para la comprensión del funcionamiento de los sistemas federales, asimismo representa un indicador clave de los procesos de gobernanza que se gestan en la sociedad.

Son diversos los factores que favorecieron el incremento de las relaciones intergubernamentales al interior de los sistemas políticos. En el caso de los sistemas federales, son las interdependencias y solapamientos que se producen en el marco del ejercicio de las competencias de las diferentes unidades de gobierno, las que hace necesaria una mayor interacción. Este mismo fenómeno cobra gran importancia en la actualidad cuando no sólo es posible apreciar una mayor participación de diversos actores gubernamentales de los distintos niveles de gobierno, sino también de un diverso grupo de actores transnacionales, internacionales, de la sociedad civil y del sector privado. La transformación de la acción y la gestión pública en este nuevo escenario revaloriza el análisis de las relaciones intergubernamentales.

A) El análisis de las relaciones intergubernamentales

Desde su inicio el estudio de las RIG estuvo fuertemente vinculado a la práctica administrativa. El análisis de las RIG ha evolucionado con el paso del tiempo y se ha incorporado al estudio la prestación eficaz de los servicios públicos que por su naturaleza implicaban la participación de diversos actores gubernamentales, cuestiones como la ayuda federal a la educación, el desarrollo urbano y los derechos civiles, la participación de ciudadanos en instituciones sociales y más recientemente las relaciones fiscales intergubernamentales.

En el estudio de las RIG es posible identificar un conjunto de categorías básicas de análisis, de acuerdo con Wright (1997) los rasgos característicos de las RIG son: 1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; 4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera. A partir de estas categorías es posible caracterizar las relaciones intergubernamentales que se presentan en un sistema político determinado.

se realizaban sólo en los puntos que podríamos denominar “bisagra”, es decir, en aquellos en donde las instituciones se conexionan para coordinarse. Elazar (1962), en Elazar (1990:261)

Wright (1997) considera que en el núcleo de las políticas de las RIG están los problemas fiscales. Éstos han sido, básicamente, cuestiones de asignación: ¿quién debe reunir qué cantidades, y por qué método, entre qué ciudadanos? ¿Quién debe gastar cuánto, para beneficio de quién, con qué resultados deliberados? En suma, ¿cómo deben distribuirse las cargas (impuestos) y los beneficios (gastos) entre los ciudadanos y los gobiernos?

Los asuntos fiscales son un factor central para la comprensión de las RIG, ya que en estos se intersectan los valores e intereses económico, políticos y administrativos. De forma general, las actividades administrativas se mueven sobre una base fiscal, lo que hace que las RIG que se desarrollan en el marco de las políticas que promueven las administraciones estén fuertemente vinculadas a las cuestiones fiscales. La política, la ideología, la economía y la administración se combinan para colocar a las finanzas en el centro político de las RIG (Wright, 1997).

A partir de los cinco rasgos característicos de las RIG que identifica Wright (1997) es posible analizar y entender la dinámica de las administraciones públicas, ya no sólo de los países federales, sino de todos aquellos sistemas políticos que contemplen una mínima vertebración del poder en el territorio. Esta situación se vuelve una realidad en la medida en que reconoce que la acción del gobierno se desarrolla en el marco de múltiples interacciones entre las unidades que integran el Estado, que dan lugar al conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio (Agranoff, 1992; Rose, 1984), lo cual se experimenta en las diferentes formas de Estado.

El estudio de la acción pública desde el enfoque de RIG tiene especial importancia en la medida que exista una estructura multinivel y de procesos complejos en los que participen diversos actores gubernamentales, cada uno de los cuales posea recursos que sean necesarios para alcanzar determinadas metas. Es un hecho que desde hace tiempo un rasgo distintivo en la acción pública es que, la movilización de los recursos públicos tiende a producirse, cada vez en mayor medida, sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno, lo que obliga a la práctica de las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 1992:179).

Si bien es posible generalizar la práctica de las RIG en los sistemas políticos contemporáneos, se debe tener en consideraciones que los elementos que dan cuerpo o definen una determinada estructura de relaciones intergubernamentales, adquieren unas características en función de: a) el régimen constitucional en el que se inscriben;

b) las instituciones gubernamentales; c) los factores internos y externos que configuran la vida del país; d) la sociedad de la que forman parte (Cameron, 2001).

Considerando la importancia que adquieren las RIG en la comprensión de la acción pública y el ordenamiento del Estado, y una vez definidos los principales componentes del concepto, a continuación se exponen algunos de los enfoques que han sido utilizados para analizar las RIG en diferentes países.

Existen diferentes marcos de análisis para comprender la naturaleza y funcionamiento de las RIG; Agranoff (1992) resume siete enfoques a través de los cuales se han analizado las relaciones intergubernamentales en diferentes países: el de Centro-Periferia; el de la arquitectura legal y normativa; el de la estructura del Gobierno y la Administración; el enfoque de la dimensión Política; el de la implementación de programas y políticas, como relaciones interorganizativas y dinámicas de redes y el de las relaciones financieras.

El análisis de redes es el núcleo del estudio de las RIG. Las redes “constituyen estructuras para el desarrollo de tareas que precisan la integración de contactos entre unidades de gobierno del mismo o distinto nivel de gobierno, siendo fundamentales, según Sharpf, para la implementación de políticas multiorganizativas (Agranoff, 1992). De esta manera el análisis de redes ofrece un marco de referencia para estudiar las RIG en entornos mutliorganizativos en donde la acción pública demanda de participación de diversos actores, con intereses distintos y con capacidades y recursos necesarios para el cumplimiento de un objetivo común.

A partir de estos distintos enfoques es posible observar el potencial analítico que ofrece el análisis de RIG, las diversas dimensiones que contempla favorecen una comprensión integral de la acción pública. De manera específica, en la presente investigación, a partir del enfoque de RIG, se pretende analizar el fenómeno los principales elementos que integran la gobernanza fiscal de México, ya que se considera que los cambios en el funcionamiento del federalismo fiscal, han conducido a una nueva forma de dirección de los asuntos públicos, caracterizada por un esquema más descentralizado y que requiere de una mayor cooperación y coordinación de las unidades gubernamentales de los distintos niveles de gobierno.

B) Las RIG como instrumento analítico de la gobernanza

Si en un primer momento el estudio de las RIG se constituyó como un elemento central para el análisis del Estado en un contexto en el que éste crecía de forma considerable; en la actualidad cuando el Estado se fragmenta y comparte con diversos actores sociales y privados funciones básicas de la actuación pública, el estudio de RIG el análisis de RIG adquiere mayor relevancia.

Cuando Richard Rose (1984) analizó el funcionamiento del gobierno en el marco de la expansión de la estructura administrativa para hacer llegar los servicios propios del Estado de Bienestar, observó que para entender la forma en cómo funciona el gobierno, se debía tener en consideración que éste no era un ente monolítico. El funcionamiento a nivel nacional del gobierno, requería de la capacidad para organizarse y distribuirse sobre una amplia base territorial, con la participación de múltiples unidades subnacionales de gobierno y de diversos agentes locales.

La interdependencia entre las distintas unidades de gobierno se convierte en una situación clave en el funcionamiento del gobierno, es posible que ciertas unidades de gobierno definan los lineamientos para la prestación de los servicios públicos, pero son otras unidades las que las administran. Además, el estudio de Rose (1984) destaca que la actuación pública implica la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales. Lo cual implica considerar que la forma de conducción de los asuntos públicos posee una dimensión territorial en la que se asientan los diversos actores que participan en la determinación de los asuntos públicos.

El estudio de las RIG permite el análisis y la comprensión del funcionamiento del Estado y de manera más general de la acción pública, en un marco de interdependencia condicionado por la complejidad del entorno. Esta misma situación es posible de constatar en el escenario en que emerge la nueva gobernanza (Kooiman, 1992, 1994, 2000; Aguilar, 2006; Cerrillo, 2005; Mayntz, 2005), y la cual es factible de ser analizada a través del instrumental que ofrece el estudio de las RIG.

La emergencia de diversos actores sociales y privados que poseen recursos necesarios para atender asuntos comunes, aunado al reconocimiento de la insuficiencia de capacidades del Estado para resolver las problemáticas sociales y económicas, condicionaron el surgimiento de una nueva gobernanza. En este contexto, fue necesaria

la transformación del Estado y el impulso de la descentralización del poder en las estructuras territoriales que lo integran.

Los cambios que experimenta la gobernanza se expresan en una nueva forma de actuar de los actores (elecciones y acciones) y de las interacciones entre las diversas unidades de gobierno que dan lugar a las relaciones intergubernamentales; de esta forma el estudio de las RIG ofrece un acercamiento a la comprensión de la gobernanza que se experimenta en un determinado sistema político.

Una de las manifestaciones más evidentes de los cambios en la gobernanza está relacionada con la descentralización que experimentan diversos países y que afectan las relaciones intergubernamentales. La descentralización y la centralización son dos fenómenos que tienen una estrecha relación las RIG y que se manifiestan de forma importante en la gobernanza que prevalece en una determinada sociedad.

La nueva gobernanza, como ha sido descrita por diversos autores (Kooiman, 1993; 2005 Aguilar, 2006, Cerrillo, 2005), presenta un escenario de acción pública susceptible de ser explicado por los planteamientos teóricos que propone el federalismo y de manera específica el enfoque de RIG. Como Rose (1985) expone, los entramados organizativos y los mecanismo de interrelación que se producen en la realidad gubernativa, pueden ser explicados de mejor forma por los enfoques intergubernamental/interorganizativo, que por el modelo jerárquico y oligopolístico;²² el escenario del que parte Rose para considerar la importancia del estudio de RIG, es similar al escenario en el que emerge la nueva gobernanza en los países desarrollados y a la realidad que se enfrentan cotidianamente los diversos actores gubernamentales.

La amplitud del estudio de RIG, es tal que contempla lo que Wright (1997) considera como la amplia variedad de relaciones entre las distintas unidades de gobierno, y lo que Agranoff (1992) considera como las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones casi no gubernamentales

²² Rose (1984) describe la situación en la que se desarrolla el funcionamiento del gobierno en el contexto de expansión administrativa diciendo que, “la capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen las demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país industrializado es la de asegurar la coordinación de las actuaciones en un contexto de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes, redes en las que, o bien, la resolución eficaz de problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de las distintas unidades se guíen por criterios de carácter más general. Citado en Agranoff, 1992.

(*quangos*). Por lo que es posible que a partir del estudio de RIG se pueda generar una reflexión de gran valor teórico y empírico acerca de la gobernanza.

4. LA NO-CENTRALIZACIÓN COMO PROPIEDAD DE LOS SISTEMAS FEDERALES

La cuestión de la centralización-descentralización es común a todos los sistemas políticos, sin embargo, en los sistemas federales adquiere características especiales a causa de su condición descentralizadora (Elazar, 1990:249). La no-centralización como propiedad de los sistemas federales hace necesario analizar cuáles son los objetivos, alcances y límites de la descentralización que plantean los sistemas federales para evaluar hasta qué punto impactan en el establecimiento de una forma de gobernación específica.

En el análisis de los sistemas federales los conceptos de descentralización y no centralización se han utilizado de forma indistinta. Sin embargo, en términos estrictos equiparar no-centralización a descentralización, algunos autores lo consideran incorrecto. Elazar (1990) considera que cuando se habla de sistemas federales lo más adecuado es usar el término de “no centralización”,²³ para referirse a un fenómeno en el cual la dispersión de poder constitucionalmente estructurada puede tener diversas magnitudes o grados. Ya que generalmente el concepto de descentralización es válido para referirse a sistemas unitarios que tienen como base la centralización de poder, ya sea en la cima o el centro de la estructura, y que llevan a cabo un proceso de transferencia de poder a la periferia o a la base.

Diversos estudios acerca de la descentralización en los sistemas federales se han enfocado en comparar los grados de descentralización que experimentan las distintas federaciones. Estos estudios han enfrentado cuatro problemas para delimitar el grado de descentralización, que es importante tener en cuenta, aunque en la presente investigación no se trate de un estudio comparado: primero, cómo definir el concepto de descentralización al que nos referimos; segundo, cómo medirlo; tercero, cómo conectar los diferentes índices de medición y cuarto, cómo comparar tal medición en distintos países o diacrónicamente (Watts, 2006:185-186).

²³ Elazar (1990: 34-36) considera más apropiado utilizar el concepto de no-centralización en el análisis de los sistemas federales.

Cómo punto de partida para resolver estos problemas, resulta de gran importancia hacer las siguientes distinciones del concepto. La descentralización posee dos dimensiones: implica una descentralización del poder entre los gobiernos de los diferentes niveles y una descentralización del proceso de toma de decisiones a nivel federal. La descentralización del poder se refiere a la descentralización de competencias ejercidas por cada nivel de gobierno; esta dimensión contempla la forma en cómo un gobierno particular desempeña las funciones asignadas, lo que hace necesario considerar el “alcance” del poder ejercido por cada nivel de gobierno y el grado de “autonomía” que posee para llevar a cabo sus funciones. Por otro lado, la descentralización de proceso de toma de decisiones a nivel federal, se refiere al papel que juegan las unidades constituyentes en el proceso de toma de decisiones en el nivel federal.

A) El análisis de la descentralización en los sistemas federales

Considerando las dimensiones que forman parte de la descentralización en los sistemas federales se han identificado diversas áreas de impacto. Watts (2006) considera los siguientes ámbitos como básicos en el proceso de descentralización: el ámbito legislativo y administrativo, la descentralización financiera, la descentralización a agencias no gubernamentales, los límites constitucionales y el carácter del proceso de toma de decisiones a nivel federal. Cada uno de estos ámbitos, refleja la naturaleza del sistema federal, así como el grado de “no centralización” que prevalece.

La descentralización legislativa, es un indicador de los alcances de la descentralización basado en la distribución constitucional de competencias legislativas entre las diferentes unidades constituyentes. Este indicador se representa en un listado de competencias que posee determinado nivel de gobierno. Sin embargo, el número de competencias por sí sólo, no representa una imagen completa del grado de descentralización, ya que las competencias asignadas constitucionalmente, en la práctica pueden ser ejercidas con diferente amplitud por los gobierno (nula, parcial o totalmente), lo cual determinará el grado real de la descentralización legislativa.

Por otro lado, para en el análisis de la descentralización legislativa es importante considerar el grado de autonomía con el que se ejercen las competencias legislativas asignadas por la constitución. Existen diferencias en la extensión de las potestades legislativas que se otorgan a los distintos niveles de gobierno, estas pueden ser

exclusivas y de responsabilidades concurrentes o compartidas. Por otro lado, la autonomía en determinado ámbito competencial puede ser afectada por tratados internacionales negociados por el gobierno federal, lo cual al obligar a las unidades constituyentes a ceñir su actuación a determinados marcos, afecta la extensión del ejercicio del poder.

Otro indicador de la descentralización del poder se refiere a la descentralización administrativa. Ésta parte de la atribución de responsabilidades administrativas que pueden estar expresadas en la Constitución, producida a través de la delegación o mediante la celebración de acuerdos intergubernamentales. Diversos factores pueden ser considerados para analizar el alcance de la descentralización administrativa, entre los cuales podemos destacar, la naturaleza de los servicios descentralizados, el tamaño de los servicios públicos de cada nivel de gobierno, la importancia específica de los servicios, etc.

El análisis de la descentralización administrativa hace necesario considerar el grado de autonomía que prevalece en el ejercicio de las potestades administrativas, por lo cual es importante considerar “la extensión con la que un nivel de gobierno puede depender de otro para la implementación de sus políticas (especialmente donde un gobierno federal necesita a los gobiernos constituyentes para estos) y el grado con el que un nivel de gobierno que tiene competencias legislativas puede dirigir a otro gobierno en lo concerniente a la ejecución de su legislación” (Watts, 2006:188). Todos estos factores son fundamentales para determinar la extensión real de la descentralización del poder que existe en un determinado sistema federal.

El tercer indicador de gran relevancia en el análisis de la descentralización del poder, es la descentralización financiera. Para analizar el alcance de la descentralización financiera se considera en términos porcentuales los ingresos federales, sin contabilizar las transferencias, respecto a la totalidad del gasto (federal-estatal-local). Al computar únicamente los ingresos directamente obtenidos, este indicador refleja a su vez el grado de autonomía financiera que posee cada nivel de gobierno.

Los gastos federales computando las transferencias como porcentaje de todo el gasto público (federal-provincial-local) ofrecen un indicador del alcance de la centralización o descentralización del gasto y el modo en que se procede a la administración de

programas y prestación de servicios (Watts, 2006:189). Al considerar las transferencias, este indicador no permite medir el grado de autonomía financiera.

Es importante considerar que para evaluar el alcance de la descentralización financiera es necesario evaluar la descentralización del gasto y la descentralización del ingreso, así como el papel que juegan las transferencias fiscales en la medición del alcance de la descentralización financiera, con la finalidad de conocer el impacto que tienen en el grado de autonomía financiera que poseen las diferentes unidades constituyentes.

En el análisis de la descentralización financiera, la naturaleza de las transferencias fiscales, ya sea por su tamaño o por su carácter (condicionadas o incondicionadas) será determinante del grado de autonomía o dependencia con el que los niveles de gobierno ejecutan sus competencias.

Un aspecto que se debe tener en cuenta en el análisis de la descentralización financiera y que impacta el alcance y grado de autonomía con el que se materializa la descentralización en un sistema político concreto, es la extensión con la que un nivel de gobierno puede usar, y de hecho usa, su poder de gasto para actuar o influir en actuaciones de ámbitos competenciales constitucionalmente atribuidos a otros niveles de gobierno (Watts, 2006).

Finalmente, el poder que poseen las unidades constituyentes para adquirir préstamos públicos determinará el grado de su autonomía financiera. Ya que resulta un excelente instrumento para poder financiarse en caso que no poseer los recursos suficientes para afrontar sus deudas. El acceso directo y libre de trabas al crédito público determinará el grado de autonomía de las unidades constituyentes.

El cuarto indicador de la descentralización es la descentralización a agencias no gubernamentales, el alcance y la extensión de ésta, será fundamental para evaluar el carácter y extensión de la no-centralización en un sistema político.

Otro indicador a considerar para evaluar la extensión de la no-centralización son las prerrogativas constitucionales que limitan las actuaciones de un determinado nivel de gobierno. En este mismo sentido, un factor que puede condicionar el alcance de la autonomía de los diferentes niveles de gobierno es la existencia de mecanismos de participación ciudadana, como es la celebración de referendos.

Finalmente, para poder medir la descentralización se requiere considerar la extensión con la que el proceso decisorio federal requiere la implicación de otros niveles de

gobierno en el proceso de co-decisión, lo cual implica considerar el análisis de algunas instituciones en las que participan los diferentes actores del sistema federal para la toma de decisiones de este nivel, la estructura de los partidos políticos (su articulación a los largo del territorio), etc.

Aunado a estos indicadores que permiten tener un acercamiento del grado de descentralización de un sistema político, existen otros factores a considerar como son: los grados de dependencia y autonomía, la interdependencia y solapamiento competencial, la influencia ejercida sobre otros niveles de gobierno, así como la asimetría en las competencias atribuidas o ejercidas por las diferentes unidades constituyentes.

Tomando en cuenta todos los factores para medir los alcances de la descentralización en un sistema político federal, es evidente que ésta es una tarea compleja que exige un esfuerzo metodológico cuantitativo y cualitativo que permitirá una mayor aproximación para el entendimiento del funcionamiento de los sistemas políticos.

La existencia de diversos sistemas federales que funcionan de distintas formas y poseen estructuras diversas, nos indica, que si bien la no-centralización es una propiedad básica de todo sistema federal, la amplitud de esta propiedad -o el grado de ésta- varía en cada uno de los sistemas federales, no obstante, es innegable que la descentralización representa un pilar básico del funcionamiento de todo sistema federal.

5. DESCENTRALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

La descentralización es un proceso que plantea una reestructuración de la distribución del poder existente, entre los diferentes ámbitos de gobierno de un Estado. Este proceso parte de la existencia de una concentración del poder en un ámbito de gobierno, generalmente en el gobierno central, federal o nacional. Las causas que conllevan a la descentralización son diversas, en la práctica éstas se han relacionado con diversos factores que afectan el funcionamiento del Estado y que hacen necesario llevar a cabo una redistribución del poder en el territorio.

La descentralización puede definirse como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde los niveles centrales de gobierno a los niveles subnacionales” (Faletti, 2005). Por el contenido y naturaleza de este proceso, la

transferencia de poder tiene tres dimensiones: política, administrativa y fiscal, las cuales están fuertemente vinculadas.

En términos generales en América Latina la descentralización fue vista como un proceso político que apelaba a una nueva forma de gobernar, en este sentido se consideró como un medio para alcanzar diversos objetivos como profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo desde el ámbito local, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado, hacer más eficiente la gestión pública, entre otros (Montecinos, 2005).

En el caso particular de esta investigación el interés principal es la descentralización fiscal, la cual se define como la transferencia de competencias de gasto y de poder tributario del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Este proceso favorece que los gobiernos subnacionales adquieran determinados recursos de poder, ligados al ejercicio autónomo del gasto y a la generación de recursos propios. La descentralización fiscal es considerada una dimensión de fundamental importancia para concretar un proceso de descentralización.

A) La descentralización como categoría analítica de la reestructuración del Estado

La descentralización es un fenómeno que ha estado presente en las últimas décadas en la agenda política de diferentes países, despertando el interés en el ámbito de las ciencias sociales y en específico de la ciencia política y la economía pública. Como parte de la reforma del Estado los gobiernos de diversos países llevaron a cabo políticas de descentralización con la finalidad de dar respuesta a los complejos problemas que enfrentaban. En el ámbito académico el análisis de la descentralización ha generado estudios que destacan sus ventajas pero también sus limitaciones.

Desde la teoría del federalismo, se expone que la cuestión de la centralización-descentralización es común a todos los sistemas políticos, sin embargo, en los sistemas federales esta discusión es trascendental debido a la condición descentralizadora de estos sistemas (Elazar, 1990). Desde este enfoque, la descentralización sólo es posible cuando existen Estados con estructuras piramidales o centro-periféricas, en este caso, entre la centralización y la descentralización existiría un *continuum* de formas. La relación entre las unidades es claramente jerárquica, por lo que queda claro que las

iniciativas se definen en la cúspide o en el centro y no en la base o en la periferia, esta relación se mantiene claramente delimitada.

En los sistemas federales, al conceptualizar las interrelaciones por medio de líneas que unen las distintas celdas en todas direcciones, se evidencia que el tema de la centralización-descentralización adquiere una enorme complejidad y que los efectos de una acción o una política concretas son nebulosos (Elazar, 1990:252). De esta manera, la estructura horizontal y reticular ilustra el esquema a través del cual se representaba el funcionamiento de un sistema federal. La interacción que presuponen los sistemas federales, está basada en la existencia de distintos centros de poder, que poseen la autoridad necesaria para participar en las diversas arenas, por lo que hipotéticamente no existe la posibilidad de que se centralice el poder, sin embargo, en la práctica los sistemas federales han tendido a generar ciertos niveles de centralización.

Por lo anterior, independientemente de la forma de organización político administrativa, tanto los Estados federales como los Estados unitarios han impulsado diversas reformas enfocadas a promover la descentralización, una vez que alcanzaron niveles de centralización que eran vistos como limitantes para el buen funcionamiento gubernamental. La descentralización se refería en términos generales a la transferencia de facultades o atribuciones del gobierno central hacia los ámbitos territoriales de gobierno (regiones, estados o municipios).²⁴

Varios autores coinciden en que la descentralización dentro del Estado implica la transferencia de autoridad, desde un individuo o agencia en el gobierno central hacia algún otro individuo o agencia que se encuentra más cerca del público al cual está dirigido un determinado servicio, con la finalidad de mejorar la prestación de éste (Turner y Hulme: 152, 1997).²⁵ La transferencia de autoridad puede ser de carácter territorial o funcional. La transferencia territorial está basada en la necesidad de investir de autoridad a un nivel más bajo de la jerarquía territorial de gobierno, con la finalidad de acercar geográficamente a los proveedores y los usuarios de un servicio público. Por otro lado, la transferencia funcional se basa en la transferencia de autoridad a una agencia especializada funcionalmente.

²⁴ Prud'homme, R. (1995), citado en INAFED (2006).

²⁵ Traducción propia del original.

Es por ello que Elazar (1990) considera que la descentralización en contraposición a la idea federal, implica una jerarquía –una pirámide de gobiernos con gradaciones de poder- que, partiendo del vértice, desciende gradualmente hasta la base o bien un centro rodeado por una periferia. La imagen piramidal es la que domina en la mayoría de discusiones actuales sobre sistemas de gobierno. A partir de esta imagen es posible identificar los actores que participan en el proceso de descentralización y los alcances de la autoridad que transfiere.

B) Naturaleza y alcance de la descentralización

En función de los actores que participan en el proceso de descentralización, es posible identificar tres tipos de transferencias de autoridad, la primera es cuando la transferencia de autoridad se realiza dentro y entre las estructuras políticas formales (por ejemplo cuando el gobierno central delega autoridad adicional a los gobiernos locales); el segundo tipo se trata de una transferencia dentro de la estructura administrativa o paraestatal (por ejemplo, desde la oficina central de un ministerio hacia sus oficinas regionales); y tercera, cuando la transferencia es desde una institución del estado hacia una agencia no-estatal (por ejemplo, cuando una aerolínea paraestatal nacional es vendida a un grupo de accionistas privados) (Turner y Hulme: 152, 1997).

Uno de los rasgos principales del concepto descentralización se refiere a la transferencia de autoridad desde el gobierno central a una agencia descentralizada. De esta situación surge la siguiente cuestión, dicha transferencia de autoridad debe ser acompañada a su vez de la transferencia de responsabilidad, lo cual implica que la agencia debe llevar a cabo las funciones para las cuales ahora tiene autoridad. La forma en cómo se establecen los mecanismos de rendición de cuentas a los cuales deberá responder la agencia ahora investida de poder, permite identificar diferentes tipos de procesos de descentralización. Cuando la autoridad es transferida a través de la *delegación de poder*, el mecanismo típico de rendición de cuentas son las elecciones locales, con las cuales la población local se convierte en la principal autoridad para fiscalizar el desempeño de la agencia. Con la *desconcentración*, los mecanismos adicionales de rendición de cuentas usualmente se encuentran dentro de la burocracia. Cuando la autoridad es transferida a *paraestatales u organizaciones público-privadas*, los mecanismos de rendición de cuentas están especificados en documentos legales.

La existencia de diversas políticas que han sido etiquetadas bajo el formato descentralizador, ha llevado a que surja un debate respecto a cuáles realmente pueden ser consideradas como parte del proceso de descentralización, algunos de los elementos que pueden ayudar a dar respuesta a esta pregunta están relacionadas con la naturaleza de la transferencia (dentro de las estructuras políticas formales, dentro de las estructuras administrativas o paraestatales, del sector público al sector privado) y el criterio territorial o funcional en que se basa.

Algunos autores consideran que la “delegación” es decir la transferencia de autoridad a gobiernos subnacionales, electoralmente responsables ante la población subnacional, es la única forma auténtica de descentralización. Todas las otras formas de descentralización están sujetas a algún tipo de concentración de poder en manos de un grupo de burócratas o de los directores en el nivel nacional y no promueven la rendición de cuentas en la forma en como lo hace el proceso de delegación (Mawhood, 1983; Alderfer, 1964).

Por otro lado, otro grupo de autores consideran que la descentralización involucra tanto procesos de delegación como de desconcentración (Mencionar algunos autores, por ejem. Turner and Hulme, 1997). En este sentido, plantean que la descentralización consiste en un proceso de transferencia de poder a los ámbitos inferiores de la jerarquía territorial, independientemente si se trata de un nivel de gobierno dentro del Estado o de un departamento u oficina al interior del amplio espectro de la organización. Por lo tanto, descentralización se refiere a una transferencia territorial y no a una transferencia puramente funcional (Turner y Hulme, 1997:155).

La frecuencia con la que se llevó a cabo la privatización de empresas paraestatales durante la década de 1980, llevó a considerar este proceso como una forma de descentralización. A través de la privatización de diversas actividades del sector público, se reemplazaron las agencias estatales por empresas privadas o por organismos no lucrativos²⁶. Este proceso fue denominado por algunos economistas y organismos internacionales como liberalización económica. Por lo que la delegación (*devolution*) y la desconcentración (*deconcentration*) llevadas a cabo como parte de la descentralización llegaron a ser consideradas como mecanismos para facilitar la

²⁶ La inclusión de la privatización como una forma de descentralización es analizada en Rondinelli, McCulloch y Johnson (1989).

liberalización y para reducir el papel del Estado, más que para reasignar autoridad dentro del Estado.

La amplitud de formas que adquieren los proceso de descentralización en la práctica de diversos países, identificados por diversos autores (*decentralization, deconcentration, devolution and local government*) hace necesario llevar una operacionalización del concepto con base en sus propiedades, para poder precisar el impacto real que tiene este fenómeno en la dirección de una sociedad, tanto en el proceso, como en las estructuras que toman las decisiones e implementan las políticas.

La descentralización ha llegado a ser equiparada a un proceso de construcción federal, lo cual en términos estrictos es incorrecto. Por tal motivo, cuando un Estado unitario lleva a cabo un proceso de descentralización no necesariamente está buscando transformarse en un Estado federal. Sin bien, el federalismo y la descentralización están muy relacionados, no son sinónimos, ya que el federalismo se refiere a una forma de gobierno y la descentralización a un locus de decisión gubernamental (Rowland, 2003). Considerando una taxonomía sencilla de estructuras formales de gobierno se pueden identificar, en función de las relaciones entre divisiones territoriales subnacionales, dos formas de gobierno: federal y unitario. Mientras, que considerando el locus de las decisiones de gobierno, se pueden identificar gobiernos centralizados, que son aquellos en los que todas las decisiones son tomadas por el gobierno nacional, y gobiernos descentralizados, en donde las decisiones gubernamentales se toman en las unidades subnacionales. Esta última clasificación es más dinámica, lo que provoca que exista un *continuum* de tipos.

Es decir, entre la centralización completa y la descentralización total, aparecen diferentes grados de descentralización o centralización. “La descentralización no implica que toda la autoridad debe ser transferida del gobierno central a los gobiernos subnacionales; en muchas ocasiones el primero retiene funciones de carácter nacional y generalmente posee el poder para rediseñar el sistema de gobierno y sancionar a las unidades descentralizadas que no lleven a cabo las funciones encomendadas”. Qué tantas funciones son centrales para que el gobierno nacional las retenga, es un debate ideológico e intelectual que aún sigue latente (Turner y Hulme: 154,1997)

A partir de lo anterior se puede decir que la descentralización es un proceso que experimentan tanto los Estados federados, como los Estados unitarios, y que pueden

existir países federales con una fuerte centralización del poder, así como países unitarios con una determinada descentralización de decisiones.

Comúnmente se usa el término federalismo para referirse a una forma de Estado, caracterizada por una distribución territorial del poder y formalizada comúnmente en una estructura político-constitucional. Esta forma de organización y reparto territorial del poder plantea una distribución vertical entre diferentes unidades de gobiernos asentadas en los espacios territoriales, comúnmente definidos como gobiernos subnacionales.

En teoría, un Estado federal, está estructurado en dos niveles: nacional y subnacional; en este sentido, los ciudadanos transfieren autoridad a dos distintos niveles de gobierno, cada uno de los cuales tienen responsabilidades para llevar a cabo funciones particulares. El poder con el que cuenta cada gobierno está establecido constitucionalmente, el trato es igualitario entre los diferentes ámbitos de gobierno y existen métodos establecidos para resolver conflictos entre éstos. No obstante estas características, en la práctica el federalismo ha adquirido diversas formas, lo cual implica que existan diferentes tipos federalismo (Valadés, 2008).

Teniendo como preámbulo las diferencias conceptuales entre federalismo y descentralización, y habiendo precisado que es posible que tanto un Estado unitario como un Estado federal lleven a cabo un proceso de descentralización; en los siguientes párrafos se analizará con mayor profundidad la dimensión económica de la descentralización.

a) Tipos de descentralización: Delegación y desconcentración

Los diversos estudios que se han realizado en relación a los procesos de descentralización identifican diferentes formas de transferencias de autoridad a los territorios. Estos han sido definidos considerando sus características principales, a partir del análisis empírico de las experiencias que se han presentado en diferentes países del mundo. No obstante, es necesario precisar que en la definición de las diferentes formas de descentralización, están presentes las propuestas teóricas normativas y los análisis empíricos basados en marcos conceptuales descriptivos.

La delegación o transferencia de poder a las unidades de gobierno subnacional es vista como la forma ideal de descentralización, ya que contempla el fortalecimiento de la

democracia local y la eficiencia técnica. Los gobiernos subnacionales, incluyen los gobiernos locales, las autoridades locales, ayuntamientos, gobiernos provinciales y gobiernos estatales, varían enormemente en función de su tamaño y población tanto al interior de los países, como entre los países; sus estructuras administrativas pueden variar, así como las funciones que pueden llevar a cabo cada unidad de gobierno.

El modelo clásico de descentralización basada en un proceso de delegación contempla los siguientes aspectos: la existencia de un cuerpo local responsable de la ejecución de un considerable número de servicios públicos, con una garantía constitucional de independencia respecto al gobierno central; los gobiernos subnacionales deben poseer su propia hacienda pública, presupuesto y contabilidad, con el suficiente poder para generar sus propios recursos; debe contar con un manejo independiente de sus recursos humanos; independencia política en los procesos electorales locales; y la administración central solamente debe participar como asesores o inspectores externos y no deben tener un rol dentro de la estructura local de poder.

De manera general, estos serían los objetivos principales a los cuales debe enfocarse el proceso de descentralización basado en la delegación, evidentemente este proceso deberá ser gradual, hasta que en los niveles locales se hayan construido la capacidad para llevar a cabo las funciones descentralizadas con la suficiente autonomía. Este modelo clásico, en la práctica, ha sido pobremente realizado, por lo regular ha prevalecido una considerable influencia y control por parte del gobierno central sobre los gobiernos subnacionales.

Diversos países operan con estructuras administrativas que transfieren responsabilidades para llevar a cabo funciones en los ámbitos territoriales subnacionales de forma desconcentrada. Es importante precisar que si bien en estos esquemas se descentraliza el poder y la toma de decisiones desde las oficinas centrales del sistema administrativo, la transferencia de poder es hacia unidades que siguen siendo responsables ante el gobierno central y no hacia algún organismo responsable ante la comunidad local. Por lo tanto, la desconcentración puede perseguir objetivos eficiencia técnica permitiendo incrementar la efectividad, pero no la participación social.

A pesar de que algunos autores consideran que generalmente las decisiones en el ámbito administrativo están basadas en parámetros de gestión y por lo tanto son apolíticas, es

un hecho que las decisiones de desconcentrar tienen un carácter político muy fuerte. En primer lugar, porque los intereses políticos de quienes detentan el poder son el asunto principal, cuando el gobierno central decide transferir autoridad a los administradores públicos, en lugar de a los gobiernos locales. En segundo lugar, debido a que los administradores públicos generalmente persiguen los objetivos políticos del gobierno central, como son: el mantenimiento de la estabilidad política, el bloqueo de los grupos políticos de oposición, que las decisiones de las autoridades subnacionales sigan las políticas centrales y monitorean las lealtades políticas de los trabajadores públicos.

El diseño de los sistemas administrativos (*field administration systems*) difieren entre los países, considerando sus características específicas se pueden agrupar de la siguiente manera (Smith, 1985): (1) Sistemas funcionales, en éstos los altos funcionarios (ejecutivos) representantes de la burocracia estatal en el territorio, están encargados de llevar a cabo funciones específicas relacionadas con la prestación de servicios de responsabilidad del Estado central como son: educación, salud, desarrollo industrial, etc. Se prevé que la coordinación ocurra como en el nivel central o regional y no existe una representación del gobierno central en el territorio; los sistemas funcionales enfatizan la comunicación vertical, la habilidad técnica, la especialización y la estandarización en la provisión de servicios. (2) Sistema de prefectura integrado: en este sistema se otorga considerable poder a un representante del gobierno central, ya sea un prefecto o un gobernador. El prefecto es el responsable del buen gobierno dentro de su territorio, es el director de todos los servidores públicos dentro del territorio y la máxima autoridad de la administración local. En este modelo el establecimiento de funciones políticas en el terreno administrativo, limitan la autonomía de los gobiernos subnacionales. Así mismo, se enfatiza la coordinación por encima de la especialización y comúnmente el modelo se asocia con tensiones entre los cuadros administrativos de especialistas y generalistas. (3) Sistemas prefectorales desintegrados, se basan en un prefecto, pero en este caso se deposita menos poder en un individuo, que es el responsable de la coordinación departamental, pero no es el director de los altos funcionarios técnico-administrativos en el territorio. El prefecto puede aconsejar pero no dirigir a la autoridad local. Este modelo intenta llevar a cabo un sistema de gestión basado en una comunicación vertical y horizontal.

A lo largo de los diferentes países, es posible observar la existencia de los anteriores tipos de sistemas administrativos, algunos de ellos se encuentran ya consolidados,

mientras que otros han sido adoptados recientemente como parte de los procesos de descentralización. En este sentido, en muchos de los casos, los gobiernos centrales y los líderes nacionales, muestran una mayor preferencia por llevar a cabo un proceso de descentralización a través de la desconcentración en lugar de la delegación de autoridad.

A partir de los dos principales modelos de descentralización que se han analizado - desconcentración y delegación- es posible precisar las implicaciones que estos tienen en la transformación de las instituciones y procesos que caracterizan el funcionamiento de un determinado modelo de federalismo fiscal.

b) Las razones de la descentralización

Una forma para entender las causas que conllevan a la descentralización es la identificación de los propósitos que la guían. La descentralización puede tener una finalidad política: cohesionar la unidad nacional y facilitar la participación ciudadana; o puede tener un propósito económico asociado a la eficiencia del gasto público y al buen funcionamiento fiscal. Estos propósitos generalmente están fuertemente relacionados y difícilmente puede explicarse de forma separada.

Existen diversos argumentos que han sido empleados para justificar las políticas descentralizadoras llevadas a cabo en diversos lugares del mundo. Más allá de los aspectos discursivos e ideológicos que han envuelto estos procesos, desde la perspectiva teórica podemos encontrar valiosos argumentos a favor. Una de las fuentes teóricas más populares para justificar las bondades de la descentralización es, la teoría política clásica de la democracia liberal que tiene sustento en el trabajo de John Stuart Mill, resaltando los beneficios en el nivel local y nacional, que surgen de la transferencia de autoridad y la participación social en las estructuras políticas formales en el nivel local. En este sentido se destaca los beneficios en términos de potenciar la educación cívica de la población, la formación de cuadros político-administrativos, estabilidad política, igualdad política, rendición de cuentas y en la construcción de un gobierno receptivo.

Los beneficios que promueve la descentralización en términos de mejorar la rendición de cuentas (*accountability*) y potenciar la receptividad (*responsiveness*), son argumentos que han sido retomados en las justificaciones que se hacen desde las teorías de la administración y gestión pública en términos de mejorar la eficiencia técnica en la prestación de servicios públicos. Desde estas perspectivas teóricas, se minimizado el

papel de la delegación (*devolution*) y la participación política, para enfocarse principalmente en la delegación dentro de las organizaciones y la coordinación entre éstas; destacando que la descentralización permitirá mejorar el proceso decisional y a partir de ello incrementar la eficiencia y la eficacia en la planeación local, la coordinación inter-organizacional, la experimentación y la innovación, motivación de los recursos humanos, así como en la disminución del trabajo operativo en las agencias del gobierno central, para que éstas se concentren en las políticas estratégicas nacionales (Turner y Hulme:156-157, 1997).

Desde la perspectiva de la teoría de la elección pública (*public choice theory*) los economistas han llegado a conclusiones similares acerca de las ventajas de la descentralización. No obstante, las virtudes de la descentralización son consideradas a partir de condiciones como la existencia de “libre elección”; la provisión de algunos bienes públicos es económicamente más eficiente cuando un amplio número de instituciones locales ofrecen estos servicios, que cuando el gobierno central es el único proveedor; un amplio número de proveedores ofrece a los ciudadanos más opciones para elegir (Rondinelli, McCulloch y Jonson, 1997). De manera general la teoría de la elección pública plantea que la competencia promueve la eficiencia, en este caso, los beneficios por el lado de la oferta y de la demanda están sujetos al incremento del pluralismo institucional.

No obstante, las justificaciones que se han vertido desde las teorías política, administrativa y económica, para justificar las políticas promotoras de la descentralización, han surgido diversas críticas que tienen como objetivo refutar parte de estas teorías y desmitificar los grandes beneficios utilizados para promover la descentralización. En primer lugar, se ha planteado que la descentralización tal como se plantea desde la democracia liberal, puede exacerbar las identidades regionales, intensificar las fuerzas separatistas y crear inestabilidad política. Por otro lado, se considera que la descentralización puede propiciar que una élite local capture las estructuras descentralizadas y consecuentemente las utilice para llevar a cabo sus propios intereses, más que para buscar el beneficio del total de la población local.

El objetivo de alcanzar la eficiencia técnica a través de la descentralización, como lo plantean los gerencialistas (Managerialists), ha sido cuestionado a partir de los siguientes argumentos: la planeación realizada desde el ámbito local puede ser contradictoria con los objetivos de las políticas nacionales; las diferentes capacidades

de planeación que poseen el amplio umbral de gobiernos locales puede provocar desigualdades regionales; la gran cantidad de unidades locales significan un mayor número de recursos que deberán ser erogados para la coordinación administrativa y revisión de cuentas; la falta de recursos humanos calificados provocará que las agencias descentralizadas sean dirigidas por personal no capacitado para llevar a cabo las tareas de la organización; la pobreza puede agudizarse en algunas áreas y grupos de la población.

Finalmente, en el caso de las ventajas de la descentralización que se plantean desde la teoría de la elección pública, éstas se han cuestionado con base en la externalidades que genera en el ámbito local, como son: los costos por el cobro de impuesto por parte del gobierno local es mayor cuando se lleva a cabo por cada unidad en forma independiente, que cuando lo cobra solamente el gobierno nacional; por otro lado, los problemas que se generan por la naturaleza de los bienes públicos, cuando no puede excluirse de su uso a aquellas personas que no pagan impuestos.

Desde una perspectiva normativa las diferentes perspectivas teóricas muestran las ventajas y desventajas que ofrece el proceso de descentralización, sin embargo, la forma en cómo éstas han sido llevadas a cabo en la práctica muestran otra realidad que debe ser analizada cuidadosamente en función de las objetivos y necesidades pragmáticas, como son: la respuesta a demandas separatistas étnicas o religiosas, la necesidad de fortalecer la legitimidad de un determinado régimen o en función del propio interés de quién detenta el poder. Estos análisis se basan en marcos conceptuales más descriptivos que normativos, como son: el enfoque marxista, neo-marxistas, teoría de élites, así como las más selectivos marcos del análisis de políticas públicas, en los cuales el análisis de la política de descentralización es generalmente visto como un instrumento empleado por los detentores del poder político, para mantener el control y llevar a cabo sus propios objetivos.

El reconocimiento de la separación que existe entre los enfoques teóricos normativos y los análisis empíricos basados en un marco conceptual descriptivo ayuda a la comprensión de muchas de las paradojas que se presentan en los estudios de la descentralización. Como son: como las políticas enfocadas a incrementar la autonomía local pueden generar un mayor control del centro; o hablar de mejorar eficiencia en la gestión puede ser interpretada como una estrategia para reestructurar la política (correlación de fuerzas). Estos cambios pueden ser presentados y discutidos en el

lenguaje técnico de la eficiencia administrativa o de los principios constitucionales, pero en realidad ser el resultado del conflicto de intereses entre grupos sociales, que tienen algo que ganar o perder (Smith, 1985; Turner y Hulme, 1997).

6. EL FEDERALISMO FISCAL COMO ENFOQUE PARA ANALIZAR LA GOBERNANZA

La inquietud por emplear las herramientas analíticas del federalismo fiscal para el estudio de la gobernanza surge de una pregunta que se hace en el marco de la visión integradora de las ciencias sociales ¿es posible explicar el funcionamiento de la acción gubernativa a partir de la dinámica de la hacienda pública?

A pesar del predominio inicial de la ciencia política en el estudio de los sistemas federales, la necesidad de una comprensión más amplia del fenómeno favoreció que otras disciplinas como la economía desarrollaran un marco de análisis que aporta valiosos elementos en el conocimiento integral del fenómeno. El estudio de los sistemas federales por parte de la economía, y en particular de la economía pública, dio lugar al enfoque conocido como Federalismo Fiscal.

El federalismo fiscal es un enfoque teórico que se inscribe en un marco teórico más amplio denominado hacienda pública. Ésta disciplina tiene como objeto de estudio el comportamiento financiero del sector público; a grandes rasgos, la hacienda pública se dedica a estudiar las actividades de imposición y gasto del gobierno (Rosen, 2008:4).²⁷

A través del gasto y la imposición el gobierno lleva a cabo diversas funciones como la asignación de recursos públicos, la distribución de la renta y la estabilización económica (políticas macroeconómicas). En este sentido, las funciones de la hacienda pública resultan de gran interés en los estudios de la economía pública y del federalismo fiscal.

El funcionamiento de la hacienda pública ofrece un panorama general del funcionamiento del Estado. El conjunto de interacciones entre los diversos agentes públicos, sociales y privados que son la esencia de las actividades de imposición y gasto es un reflejo de la complejidad de los procesos, instrumentos y alcances de la acción

²⁷ Rosen (2008) considera que “el término de hacienda pública resulta algo equivoco, porque los temas fundamentales no son financieros (esto es, relacionados con el dinero). Más bien, los problemas clave tienen que ver con el empleo de recursos reales. Por esta razón, algunos autores prefieren el título de economía del sector público o simplemente economía pública”.

directiva. En este sentido, a partir del estudio del funcionamiento de la hacienda pública se puede generar una amplia explicación del proceso gubernativo “gobernanza”. Esta aproximación favorecerá a la integración del conocimiento “del gobierno y su gobernar, su institucionalidad, su estructura financiera y administrativa, su proceso de decisión de políticas y sus prácticas políticas” cuestiones que Aguilar (2006) considera clave en el desarrollo de la teoría de la gobernanza.

A) Los alcances del enfoque del federalismo fiscal

Las inquietudes generales de la hacienda pública respecto a las actividades de imposición y gasto, vinculadas a la gobernanza, adquieren un interés particular en el momento que se analizan una estructura hacendaria multijurisdiccional. Esta situación se refleja en el sistema federal norteamericano, como lo explica Rosen (2008: 505) “en Estados Unidos un número sorprendente de instituciones tienen capacidad para aplicar impuestos y tomar decisiones de gasto público. Existen más de 87.000 jurisdicciones gubernamentales: una federal, 50 estados, 3.034 condados, 19.431 municipios, 16.506 ciudades, 13.522 distritos escolares y 35.356 distritos especiales (US Bureau of Census, 2002^a, p.206). La interacción entre los estados, las corporaciones locales y el gobierno federal juega un papel decisivo en la hacienda pública estadounidense”.

El estudio del funcionamiento de la hacienda pública multijurisdiccional ha dado lugar al estudio del federalismo fiscal. El hecho de que generalmente se asocie la distribución del poder entre gobiernos establecidos en circunscripciones territoriales (niveles de gobierno) a los sistemas federales, ha llevado a que el estudio de la hacienda multijurisdiccional se denomine federalismo fiscal. No obstante, la manifestación de esta característica en otras formas de organización político-administrativa no ha restringido que el federalismo fiscal contemple el estudio de estos casos.

El término fiscal se utiliza en su acepción más amplia, para referirse al conjunto de actividades desarrolladas por las administraciones públicas (Giménez, 2003). En un sistema federal, la existencia de más de un nivel de gobierno, y el hecho de que cada uno de éstos posea el poder necesario para tomar decisiones de forma autónoma, provoca que las actividades desarrolladas por las administraciones públicas tengan una dinámica distinta a la que puede tener el funcionamiento de una hacienda pública unitaria. Por lo tanto, el federalismo fiscal centra su interés en el funcionamiento del

sector público en países con varios niveles de gobierno, y de manera específica en “las competencias de los distintos niveles de gobierno y la forma que se relacionan entre sí” (Oates, 1999:1120)²⁸, el estudio de la relaciones hacendarías que establecen los diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal (Díaz, 2002:392)²⁹ o relaciones fiscales (Astudillo, 1999:7).

En resumen, “el estudio del federalismo fiscal se enfoca generalmente en los sistemas políticos que poseen una real distribución vertical del poder para tomar decisiones económicas públicas” (Giménez, 2003:21) o cierto margen para la toma de decisiones (Rose, 2008:508). Esa es la razón de que los países con sistemas federales se consideren el principal objeto de estudio de esta disciplina. Sin embargo, la descentralización del poder experimentada en países con estructuras unitarias y el fortalecimiento de las unidades administrativas territoriales en otras formas de organización político-administrativa, han provocado que el federalismo fiscal dirija su atención a los sistemas que experimentan estos procesos.

El enfoque económico del que parte el federalismo fiscal, hace posible que la disciplina adopte los planteamientos metodológicos de la economía pública, utilizando para su análisis tanto la distinción de entre las actividades públicas (producción, provisión, financiación y regulación), como la útil separación de Musgrave entre ramas u objetivos de la hacienda pública (estabilización, distribución y asignación) (Giménez, 2003). Este enfoque analítico (descriptivo o positivo) ha sido complementado con un enfoque propositivo y normativo tendiente a establecer una serie “de criterios mediante los que se podría llegar a definir una distribución “óptima”, desde la perspectiva económica, de las competencias o responsabilidades que habría que atribuir a los distintos niveles de gobierno (Giménez, 2003:22) o la adecuada distribución del poder entre los diversos niveles de gobierno (Rosen, 2008:508).

Generalmente, el punto de partida de los estudios del federalismo fiscal es el esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno que integran el sistema federal. A partir de este análisis se llevan a cabo diversas interpretaciones acerca del grado de descentralización/centralización que existe en determinado sistema

²⁸ Citado en Rose (1990).

²⁹ Díaz, Flores Manuel (2002) Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía, Sociedad y Territorio, enero-junio, vol. III, número 11. El Colegio Mexiquense, A. C. Toluca, México. pp. 387-407.

federal y sus consecuencias en el funcionamiento de la hacienda pública. Asimismo, se considera que la distribución de competencias es un factor decisivo en la dinámica de las relaciones fiscales que se establecen entre las administraciones de los distintos niveles de gobierno.

A pesar del predominio de la visión económica en el federalismo fiscal, éste ofrece un importante marco de referencia para la teoría política, el interés en el estudio del diseño y funcionamiento de la estructura vertical del sector público deriva de las implicaciones que tiene sobre la forma en la cual un gobierno funciona. Por lo tanto es posible suponer que el funcionamiento del federalismo fiscal es un factor determinante en los procesos, instrumentos y alcances de la acción directiva “gobernanza”³⁰.

El vínculo teórico-conceptual entre el federalismo fiscal y la teoría federal favorecen el análisis del fenómeno de la gobernanza. Existe una estrecha relación entre los principios económicos que sustentan las teorías del federalismo fiscal y los principios políticos que sustentan la teoría federal. Si bien el federalismo fiscal resalta la importancia de la eficacia y eficiencia económica como ejes de la distribución de competencias fiscales, la base en la que se sustenta estos principios es la distribución del poder político entre los diferentes actores del territorio, esta misma distribución del poder la defiende el federalismo como base para mantener la diversidad y la unidad.

Asimismo, la distribución de competencias fiscales incorpora en si misma una distribución de poder que afecta el funcionamiento del sistema político en su conjunto. El análisis de las estructuras e instituciones que determinan un sistema fiscal ofrece una aproximación a las dinámicas políticas que se experimentan al interior del sistema político, por lo que a su vez pueden ser un reflejo de la forma de dirección de la sociedad.

³⁰ En la presente investigación se define federalismo fiscal como el esquema que establece los lineamientos de la distribución de competencias de gasto y poder tributario entre los distintos niveles de gobierno y en el cual se desarrollan las relaciones fiscales entre los distintos actores que conforma el sistema federal. A partir del estudio del federalismo fiscal se plantea generar una aproximación teórica y empírica del estudio de la gobernanza fiscal en México. Se define gobernanza fiscal como el proceso de dirección (acción gubernativa) a través del cual se llevan a cabo las actividades de imposición y gasto de los recursos públicos en un sistema federal. Este proceso de dirección de las actividades de la hacienda pública se caracteriza por la múltiple participación de actores gubernamentales pertenecientes a las distintas jurisdicciones territoriales que integran el sistema federal, entre los que surgen un conjunto de interacciones (relaciones fiscales intergubernamentales) que son necesarias para el cumplimiento de los objetivos individuales y colectivos.

B) La distribución de competencias o responsabilidades

Como se ha venido mencionando una de las preocupaciones principales del federalismo fiscal es definir una distribución “óptima”, desde la perspectiva económica, de las competencias o responsabilidades (Giménez, 2003). Los distintos planeamientos teóricos que se han realizado en torno a este importante tema se exponen a continuación, con la finalidad de tener un mayor acercamiento al método y objeto de estudio del federalismo fiscal.

El diseño de un sistema de reparto competencial en las federaciones ha sido una de la preocupaciones principales de la teoría federal. Desde la perspectiva teórica del federalismo planteada por Watts (2006), la preocupación por definir un listado mínimo de competencias federales responde a un fin existencial del federalismo; se considera que la esencia de los sistemas políticos federales radica en reconciliar diversidad y unidad en un sistema político único, atribuyendo soberanía sobre ciertas materias a las provincias constituyentes y soberanía sobre otras al gobierno federal, siendo respectivamente cada nivel de gobierno responsable ante su electorado.

Es posible matizar algunas diferencias respecto a los principios que guían la distribución de competencia en la teoría federal y el federalismo fiscal. La teoría federal pone acento en la importancia de conservar un equilibrio entre diversidad y unidad; considerando estos principios, “el gobierno federal necesita poseer las competencias necesarias para desempeñar su papel en la federación como un todo”. Descentralización y devolución de poderes, que pueden ser deseables para acomodar la diversidad lingüística, cultural, histórica y económica o para potenciar la eficiencia administrativa, no son suficientes para sostener una federación. Todas las federaciones necesitan un punto central de lealtad capaz de desempeñar eficazmente aquellas tareas de interés común si la federación desea conservar la confianza de sus ciudadanos durante largo tiempo (Watts, 2006:198).

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, las competencias o responsabilidades que poseen los diferentes niveles de gobierno se pueden dividir en dos grupos: las competencias de gasto y las competencias tributarias. A través del gasto público y de la tributación los gobiernos llevan a cabo los objetivos de la hacienda pública (estabilización, distribución y asignación). En este sentido, los estudios del federalismo fiscal se han enfocado en definir una serie de principios económicos para la distribución

de competencias gasto y para el reparto del poder tributario con la finalidad de garantizar el cumplimiento adecuado de los objetivos de la hacienda pública.

El estudio de la distribución de competencias en un sistema federal es un tema complejo, que requiere considerar diferentes situaciones. Si bien el esquema de distribución de competencias, generalmente, está definido en una constitución política y otros ordenamientos jurídicos específicos, la complejidad de las funciones públicas hace imposible que los textos legales reflejen, en su totalidad, la distribución real de competencias que existe en un sistema federal. El carácter dinámico del federalismo fiscal hace necesario el análisis de otros mecanismos, además de la constitución, para analizar la distribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, uno de ellos es la política presupuestaria.

Desde la perspectiva normativa del federalismo fiscal, la literatura económica sugiere una división de funciones de gasto e ingreso entre los diferentes ámbitos de gobierno basada en los criterios de eficiencia y equidad (Merino, 2000). Esta división de funciones establecida por el federalismo fiscal define un marco para orientar los procesos de descentralización. El federalismo fiscal ha aportado tradicionalmente proposiciones normativas, basadas en criterios mediante los que se podría llegar a definir una distribución “óptima”, desde la perspectiva económica de las competencias o responsabilidades que habría que atribuir a los distintos niveles de gobierno (Giménez, 2003).

C) La distribución de competencias de gasto en los sistemas federales

En lo que se refiere a los principios para la distribución de las competencias de gasto, el modelo TMO (Tiebout-Musgrave-Oates) sintetiza los esfuerzos teóricos para definir un modelo óptimo de distribución de competencias “en él se defiende la superioridad del gobierno central para desarrollar, con mayores posibilidades de éxito, tanto las políticas anticíclicas como las redistributivas, al tiempo que recomienda la provisión descentralizada de gran parte de los bienes públicos, al existir en este caso importantes ganancias de bienestar agregadas” (Giménez, 2003). En torno a este modelo se han desarrollado importantes discusiones teóricas que han fortalecido y precisado sus planteamientos normativos.

Generalmente, en los estudios del federalismo fiscal se expone que el cumplimiento de los objetivos estabilizadores debe ser tarea del nivel de gobierno central (federal, nacional, etc.)³¹. La estabilización como rama de la hacienda pública está relacionada con las tareas necesarias para lograr un nivel de demanda agregada que genere un crecimiento estable y reduzca al mínimo las oscilaciones cíclicas de la economía (Giménez, 2003). Estas tareas presentan diversos inconvenientes de ser realizadas por los gobiernos subnacionales; en primer lugar, porque la economía de dichos gobiernos tiene un elevado grado de apertura y en segundo lugar, porque el control de la masa monetaria en circulación, es incompatible con la existencia de autoridades monetarias subcentrales (Giménez, 2003:23). Sin embargo, es posible que los gobiernos subnacionales jueguen un papel importante en el cumplimiento de los objetivos estabilizadores, a través de políticas de creación de empleos, fomento de exportaciones y otras actividades económicas. Además de considerar la relevancia de la participación de los actores subnacionales para lograr una adecuada coordinación en la implementación de otras políticas macroeconómicas.

En el caso de los objetivos redistributivos, la libre circulación de individuos y mercancías entre las distintas regiones que integran el sistema federal es factor que limita la eficacia de las políticas redistributivas que lleven a cabo los gobiernos regionales, debido principalmente a que las personas pueden desplazarse a las distintas regiones para aprovechar los beneficios de las políticas redistributivas diseñadas e implementadas en otras regiones a las que no pertenecen, pudiendo generar una mayor desigualdad interregional. Por otro lado, la mejora de la distribución personal de la renta puede considerarse un bien público nacional, por lo que correspondería al gobierno nacional su provisión. Finalmente, un tercer argumento es la posibilidad de que las políticas redistributivas subcentrales pueden tener efectos negativos en la asignación de recursos, al poder influir ineficientemente en las decisiones de localización industrial (Giménez, 2003:24).

A pesar de que existe una amplia aceptación de los argumentos de que el gobierno central es más eficaz para llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos redistributivos, han surgido una serie de planteamientos que matizan esta

³¹ Esto es evidente en el caso de estudios empíricos como son los estudios del federalismo fiscal en el caso de México (Sobarzo2006, Merino, 2000) y teóricos en general (Giménez, 2003; Musgrave (1989); Oates (1972).

posición. Entre los principales se encuentran los que plantean que la distribución personal de la renta puede considerarse un bien público local; los que destacan que las acciones públicas generales de los gobiernos subnacionales -políticas de ingreso y gasto- tienen una importante incidencia en la redistribución de la renta; y finalmente, los relacionados con la importancia del papel de los gobiernos subnacionales en la ejecución de los instrumentos de la política redistributiva, como son los programas dirigidos a favorecer el crecimiento del capital humano.

En resumen, las competencias relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de estabilización y distribución, por sus dimensiones y dada la movilidad existente de bienes y personas en el territorio nacional, pueden ser realizadas de forma más eficiente por el gobierno central. No obstante, algunas actividades complementarias pueden llegar a ser realizadas con singular efectividad por los gobiernos subnacionales.

En el caso de la asignación, cuyo objetivo último es que los recursos reales de un país se usen de manera que se maximice el bienestar social (Giménez, 2003:25), los principales planteamientos destacan la importancia de la participación de todos los ámbitos de gobierno para poder asignar los recursos públicos con base en las preferencias de la sociedad. Para tener mayor claridad respecto al esquema óptimo de distribución de las competencias de gasto en el ámbito de la asignación, es necesario tener en consideración las siguientes actividades: las dirigidas a la provisión de bienes y servicios públicos, las enfocadas a corregir efectos externos y las dirigidas a regular el uso de ciertos bienes privados. Para cada una de estas actividades se han vertidos una serie de argumentos para determinar su adecuada distribución.

En relación a la provisión de bienes y servicios públicos, existe un acuerdo generalizado de que en el ámbito de gobierno subnacional existen las condiciones adecuadas para lograr un mejor ajuste entre oferta y demanda de bienes y servicios públicos. No obstante, este planeamiento ha sido el centro de diversas discusiones relacionadas con los factores que inciden en la provisión de bienes y servicios como son: el funcionamiento de los procesos de decisión colectiva, la movilidad interterritorial de los consumidores, el uso de la imposición basada en el principio del beneficio, las diferencias en la oferta de bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales, y la interiorización de los efectos externos intergubernamentales.

A pesar del abierto debate existente en torno a la distribución de las competencias relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos, existe un acuerdo generalizado en relación a “la conveniencia de que cada nivel de gobierno se encargue de proveer aquellos bienes y servicios públicos cuyo ámbito de beneficios generados coincida con la mayor aproximación posible, con el ámbito geográfico sobre el que dicho nivel gubernamental es competente” (Giménez, 2003:26).

No obstante existen bienes y servicios que por su naturaleza resulta más compleja su asignación, principalmente cuando los bienes o servicios provocan efectos externos positivos asociados; cuando por su importancia se consideran fundamentales y debe garantizarse una provisión mínima en todo el territorio; y en el caso de los bienes y servicios de carácter preferente nacional. “En todos estos casos, y pese a que una correcta delimitación del área de beneficios pudiera identificarlos como regionales o locales, existen suficientes razones para que su provisión quede en manos del gobierno central o, al menos, exista una provisión compartida, pero coordinada por él” (Giménez, 1993:27).

Los efectos externos intergubernamentales tanto positivos como negativos generados en la provisión de determinados bienes y servicio, han buscado ser interiorizados de diversas formas, las más comunes ha sido a través de la provisión conjunta, la compensación monetaria, el reajuste territorial, y la devolución al gobierno central de las competencias para su provisión. Las dos últimos se tratan de métodos que gozan de muy poca aceptación social, mientras que los dos primeros, requieren de una estrecha colaboración y coordinación entre las unidades gubernamentales involucradas para determinar su provisión o su cobro. La complejidad que representan estas cuestiones en la práctica conlleva, generalmente, a promover la centralización de los bienes y servicios que requieran de la colaboración y cooperación como mecanismos de interiorización de efectos externos intergubernamentales.

En lo que se refiere a la distribución de las funciones relacionadas con la regulación del uso de ciertos bienes privados, se considera que “la descentralización de la regulación pública del uso de bienes privados encuentra su principal argumento en su mejor adaptación a las preferencias regionales o locales” (Giménez, 2003:27). La importancia de la coincidencia con las preferencias de los residentes locales, no garantiza que puedan aparecer conductas que vicien esta propiedad por la práctica de actividades fraudulentas por parte de las autoridades locales.

Los lineamientos establecidos para la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de la provisión, tienen como punto de referencia los siguientes aspectos: la presencia de externalidades territoriales, la existencia de economías de escala, el alcance territorial del servicio y el grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos en regiones. Todos estos factores generan importantes argumentos para la promoción de la descentralización fiscal, cuando el gobierno subnacional posee las competencias necesarias para el cumplimiento de los objetivos de asignación (Merino, 2000)³².

Es quizás en el ámbito de la provisión de bienes públicos en el que existe una mayor controversia en la forma llevar a cabo la distribución de competencias de gasto, razón por la cual, los estudios del federalismo fiscal han profundizado en la discusión de las ventajas y desventajas de la descentralización/centralización de estas competencias. Los estudios más importantes son fueron realizados por Oates (1972) a través de un modelo de descentralización basado en la existencia de condiciones para el logro de “correspondencia perfecta” y por Tiebout (1956) a partir del planteamiento de “heterogeneidad de oferta y movilidad”, en ambos estudios se generan importantes aportaciones al debate de la descentralización de los competencias de gasto relacionadas con la provisión de bienes y servicios. Ambos planteamientos se analizarán posteriormente.

De esta forma, los estudios realizados en el marco del federalismo fiscal representan una importante referencia para llevar a cabo la distribución de competencias de gasto en un sistema federal, sin embargo, como apunta Giménez (2003) “la teoría normativa del federalismo fiscal no proporciona recetas infalibles ni criterio inamovibles para distribuir con precisión las competencias de gasto entre los niveles de gobierno. Mientras que existen poderosos argumentos a favor de la centralización de las Ramas de la Estabilización y la Distribución, aparecen también fuertes razones para descentralizar la Rama de la Asignación, y en especial la provisión de bienes y servicios públicos”. En este sentido el criterio general básico sigue siendo el establecido por Musgrave (1957) “la esencia del federalismo fiscal radica por tanto en la afirmación de

³² Oates (1972) argumenta y pone énfasis en la importancia de la información disponible a las autoridades respecto de las preferencias de los ciudadanos y la heterogeneidad de éstas. Señala que por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tendrán mejor información que el gobierno nacional y que el bienestar social puede maximizarse cuando un bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción (Merino, 2000).

que debe permitirse que las políticas de la rama de los servicios difieran entre territorios, según las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de las Ramas de Distribución y Estabilización, sin embargo, exigen una responsabilidad primordial al nivel central”³³.

D) Los principios de distribución del poder tributario en los sistemas federales

La distribución del poder tributario está basada en los principios de justicia, equidad, eficiencia y flexibilidad, y tiene como marco de referencia la previa distribución de responsabilidades de gasto. Es decir, si las competencias de gasto relacionadas con las funciones de estabilización y distribución -por sus características específicas- fueron asignadas al gobierno nacional, las potestades tributarias que inciden sobre estas funciones corresponderían a este mismo nivel. Desde esta perspectiva se plantea que la asignación de potestades tributarias a un determinado nivel de gobierno debe ser proporcional a su capacidad competencial en materia de gasto. Este argumento, es considerado como el principio de equivalencia planteado por Olson (1969), en el que se defiende la bondad de un cierto equilibrio entre el poder de ingresar y el de gastar (Giménez, 2003); este equilibrio puede favorecer la eficiencia y responsabilidad en el manejo de la finanzas públicas por parte de los distintos niveles de gobierno.

Desde la perspectiva normativa del federalismo fiscal, se ha buscado establecer una distribución óptima de competencias tributarias que ha llevado a establecer los siguientes criterios básicos: a) Los gobiernos regionales y especialmente los locales, deberían gravar las bases tributarias que tengan una reducida movilidad interterritorial; b) los impuestos personales con tipos progresivos debería utilizarse por aquellos gobiernos capaces de implantar con mayor eficiencia un impuesto de base global; c) la imposición progresiva, que está ideada para asegurar objetivos redistributivos, debería ser, primordialmente, del gobierno central; d) Los impuestos utilizables para fines de política estabilizadoras deberían ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles subcentrales deberían ser estables frente a los ciclos; e) las bases impositivas que están muy desigualmente distribuidas entre los territorios deberían ser utilizadas sólo por el gobierno central; y, f) los tributos basados en el principio del beneficio, así como las tasas y los precios públicos, son apropiados para cualquier nivel de gobierno (Musgrave, 1983:2-19)³⁴.

³³ Citado en Jiménez (2003).

³⁴ Citado en Jiménez (2003). A partir de los criterios establecidos por Musgrave (1989) se estableció la siguiente distribución de tributos: Nivel central: imposición sintética sobre la renta, imposición sobre el

A pesar de la aceptación generalizada de los criterios planteados por Musgrave para la asignación competencias tributarias, se han llevado a cabo diversos estudios en los que se introducen otras variables que inciden en el reparto del poder tributario: la movilidad interterritorial de los factores de producción, la dinámica de la gestión impositiva, los fines de los impuestos (más allá de la recaudación), la naturaleza de la base impositiva, entre otros³⁵. Las conclusiones generales se caracterizan por enfatizar una fuerte centralización del poder tributario en el gobierno nacional. Giménez (2003) considera que la separación de fuentes tributarias hacía la que apuntan estos criterios, no parecen el camino adecuado para el moderno federalismo, debido entre otras razones a la centralización que casi inevitablemente supone. Las tendencias del federalismo, vinculadas al federalismo cooperativo, ponen de manifiesto que el establecimiento de una distribución rígida de competencias resulta poco factible en un entorno caracterizado por un complejo y dinámico conjunto de interacciones que son necesarias para llevar a cabo diversos objetivos económicos y sociales.

A pesar de que en los estudios del federalismo fiscal ha existido un gran interés por definir una distribución óptima de competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno, en la práctica un importante número de funciones se llevan a cabo de forma compartida. La concurrencia en el federalismo fiscal se ha vuelto una necesidad inminente, que se superpone a los principios definidos en los modelos óptimos, la dinámica del federalismo moderno, hace necesaria la concurrencia de los distintos niveles de gobiernos para llevar a cabo las funciones de la hacienda pública.

El federalismo cooperativo ha dado lugar a la definición de nuevos principios de organización vinculados a la 1) asignación óptima de competencias, 2) delimitación óptima de competencias, 3) combinación óptima de competencias, 4) subsidiariedad, 5) representación óptima de contribuyentes y beneficiarios, y 6) Reparto equitativo de la carga (Biehl, 1989)³⁶.

En el contexto actual del federalismo, Giménez (2003) plantea que para lograr una estructura federal “óptima”, el acento no ha de ponerse tanto en los criterios para

gasto, imposición sobre los recursos, tasas. Nivel regional: Imposición sobre la renta de residentes, imposición sobre la renta de no residentes, imposición sobre productos, recaudada en destino, imposición sobre recursos naturales, tasas. Nivel local: imposición sobre la propiedad, imposición sobre las nóminas, tasas.

³⁵ Richard Musgrave (1983) establece las bases para la distribución óptima de ingresos, a partir de la definición de seis criterios básicos, véase Giménez (2003), pp. 30-32.

³⁶ Citado en Giménez (2003:33-34).

distribuir rígidamente las competencias tributarias y de gasto entre los niveles de gobierno como en: potenciar la flexibilidad de las relaciones fiscales intergubernamentales; conseguir un buen funcionamiento de las instituciones políticas que son relevantes para el logro de una mayor participación, negociación y acuerdos; establecer un buen sistema de compensación de efectos externos intergubernamentales; y dar la máxima información y transparencias a las responsabilidades de cada nivel. Por lo cual, afirmar la existencia de un modelo “óptimo” y único de distribución de poder tributario y de gasto es muy complejo, debido al dinamismo de las relaciones políticas y sociales que hace necesario un continuo ajuste. Por tal motivo, valorar una estructura determinada de sistema federal, implicaría considerar el desempeño de múltiples factores que determinan la eficiencia y equidad de éste.

Los cambios que se presentan en el funcionamiento del federalismo fiscal producto de las dinámicas características del federalismo cooperativo hacen posible considerar otros enfoques de análisis que pueden ser de utilidad para la mejor comprensión de los fenómenos fiscales. La dificultad para establecer competencias exclusivas y la existencia de un mayor número de competencias compartidas supone un reto a los tradicionales esquemas de análisis del federalismo fiscal. “El incremento de la toma colegiada de decisiones está en función de la necesidad que, en el seno de sistemas cada vez más complejos e interrelacionados, obliga a tomar acuerdos conjuntos o a coordinar mecanismos en un número creciente de campos (Elazar, 1990:262). De esta forma, los fenómenos que se presentan en el funcionamiento de los sistemas federales y que están siendo de interés en los estudios de la gobernanza, serán de gran utilidad en los futuros análisis del federalismo fiscal.

E) La descentralización fiscal como un proceso del federalismo fiscal

Los planteamientos teóricos del federalismo fiscal aportan valiosos elementos para el análisis del fenómeno de la descentralización, de manera específica desde este enfoque se plantea que una adecuada distribución de competencias (gasto/ingreso) favorece una mayor eficiencia y eficacia para el cumplimiento de los objetivos generales del sector público. En la práctica los procesos de descentralización se han llevado a cabo, en muchas ocasiones, obviando la importancia de los principios básicos para una óptima

distribución competencias y los objetivos que motivan el proceso, siendo éstos una importante referencia.

Para la economía pública la discusión de la descentralización fiscal gira en torno a los alcances de este proceso en el logro de eficiencia y equidad en el funcionamiento de una hacienda multijurisdiccional. “Desde la óptica de la economía del bienestar, la cuestión consiste en saber si con un sistema centralizado es más probable hacer máximo el bienestar social que con otro descentralizado, o al contrario” (Rosen, 2008).

Como se ha mencionado uno de los debates principales en la disciplina del federalismo fiscal ha sido la tensión entre centralización y descentralización del poder fiscal. Los diversos estudios del tema se han enfocado en analizar las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal, principalmente en relación a las funciones de asignación, toda vez que existe un acuerdo generalizado respecto a la superioridad del gobierno federal en las ramas de estabilización y redistribución. Una de las aportaciones más importantes fue desarrollada por Oates (1972), quien define un modelo en el que establece las condiciones que deberían cumplirse para que se diera siempre una clara superioridad en la provisión descentralizada. El modelo denominado de “correspondencia perfecta” se basa en los siguientes supuestos a partir de los cuales resulta más eficiente la provisión descentralizada de un bien o servicio: 1) existe una autoridad para cada subconjunto de población sobre el que se puede definir un área de beneficio de un bien público; 2) la revelación de preferencias, individuales y colectivas, es perfecta; 3) las decisiones públicas generan una oferta que coincide exactamente con las demandas sociales; y, 4) existe perfecta correlación entre beneficios de los bienes públicos y pagos tributarios de cada individuo.

A partir de la existencia de la correspondencia perfecta, Oates (1972) demostraba la validez del teorema de la descentralización, el cual establece que “si los costes de provisión son iguales para el gobierno central y para los gobiernos regionales y locales, siempre es más eficiente, o al menos igual de eficiente, (en cuanto bienestar social), la provisión local (ajustada a los niveles demandados por los residentes-contribuyentes-beneficiarios), que la provisión uniforme centralizada, cualquiera que sea el nivel de ésta (Giménez, 2003:28). Este teorema ha generado amplios debates y se ha constituido como una importante referencia teórica en los procesos de descentralización en la práctica.

Otra de las aportaciones teóricas más importantes del federalismo fiscal en el debate de la descentralización está relacionado con el “Modelo de Tiebout”, en éste se establece que la provisión eficiente de bienes públicos locales puede lograrse mediante la heterogeneidad de la oferta (los diferentes menús de bienes y servicios y su financiación). A partir de la existencia de diferentes opciones en la provisión de bienes y servicios, y de una movilidad total de los individuos para fijar su residencia en una u otra localidad -votación por los pies- es posible lograr una provisión óptima de bienes y servicios públicos. Las principales críticas al planteamiento de Tiebout estuvieron relacionadas con los supuestos de los que parte el modelo, sin embargo, ello no ha restado méritos a las aportaciones que hace al debate de la descentralización fiscal.

Del análisis de la teoría de la descentralización óptima que se ha desarrollado en la economía pública, se han desprendido diversas conclusiones acerca de las ventajas y desventajas que representa la descentralización. Considerando las desventajas de la descentralización, entre las razones por las que un sistema descentralizado puede conducir a una asignación ineficiente de recursos se encuentran las siguientes: a) la generación de externalidades (positivas o negativas), cuando un bien público destinado exclusivamente a los miembros de una comunidad afecta a otras comunidades y estos efectos no son tomados en cuenta, se provoca una asignación ineficiente; b) cuando el coste de un determinado servicio disminuye al incrementar el número de usuarios se considera que existen economías de escala en la provisión del bien público, cuando la provisión del bien público está descentralizada, éste se produce de forma individual restringiendo en número de usuarios al tamaño de la comunidad, lo cual provoca que los costes por usuario sean más altos de lo necesario e impide que los usuarios se beneficien de las economías de escala; c) sistemas fiscales ineficientes, generalmente es poco probable que los impuestos aplicados por comunidades descentralizadas sean eficientes desde el punto de vista nacional, principalmente por la movilidad del capital y por la competencia por atraer inversiones que existente entre regiones, en esta situación cada región podría aplicar una imposición que puede ser eficiente para ésta, pero que en términos nacionales será ineficiente; y d) cuando la recaudación de impuestos está descentralizada, cada comunidad lleva a cabo la recaudación de impuestos de forma individual, impidiendo aprovechar economías de escala que pudiesen surgir al utilizar recursos e infraestructura en común.

Además de las desventajas, en términos de eficiencia, un sistema descentralizado puede generar problemas de equidad, esta situación se debe principalmente a la movilidad de las personas entre regiones y a las limitaciones con las que cuenta los gobiernos regionales para promover una redistribución de la riqueza.

En el caso de las ventajas de la descentralización los argumentos son diversos. Rose (2008) expone los siguientes: a) en un sistema centralizado la oferta de bienes y servicios tiende a ser estandarizado, se ofrece el mismo nivel de servicios a lo largo de todo el país, sin tener en cuenta el hecho de que los gustos de las personas pueden diferir, bajo un sistema descentralizado, las personas con gustos similares respecto a los bienes públicos pueden reunirse, de modo que las comunidades puedan proveer los tipos y las cantidades de bienes públicos deseados por sus habitantes. En este caso, se considera que la mayor proximidad a las personas de los gobiernos locales les hace más sensibles que el gobierno central a las preferencias de los ciudadanos.

Por otro lado, en un país grande los costes de obtener y procesar información sobre los gustos de todos los ciudadanos son muy elevados, por lo tanto, cuanto mayor sea la variedad de las preferencias en un área determinada, mayor será el beneficio de que la toma de decisiones en dicha área sea descentralizada; b) en un sistema descentralizado la posibilidad de elegir entre comunidades que ofrecen diversos niveles de servicios públicos, representa un estímulo para la competencia intergubernamental. La posibilidad de que los ciudadanos puedan desplazarse a aquellas regiones que ofrezcan una mejor gestión pública, puede actuar como un incentivo para que los gestores públicos produzcan más eficientemente y sean más sensibles a las demandas de sus ciudadanos.

Asimismo, existe alguna evidencia de que, cuanto más descentralizado es el sistema fiscal de un país, más reducida es la posibilidad de corrupción en su sector público (Fisman y Gatti, 2002)³⁷; finalmente, en los sistemas descentralizados se considera que existe un ambiente más propicio para la experimentación e innovación en el caso de los bienes y servicios provistos localmente, debido principalmente al amplio abanico de soluciones que ofrecen los diversos gobiernos locales ante las problemáticas que se presentan. Un sistema de gobiernos múltiples aumenta las posibilidades de que se busquen nuevas soluciones a los problemas (Rosen, 2008).

³⁷ Citado en Rosen (2008: 518).

Cada una de las ventajas de la descentralización analizadas anteriormente están relacionadas con el funcionamiento de los sistemas federales y en específico como lo ilustra Rosen con el caso del funcionamiento del federalismo fiscal de los Estados Unidos. Y se concluye, que es evidente que un sistema totalmente descentralizado no puede hacer máximo el bienestar social, “la eficiencia requiere que aquellos bienes con efectos externos que afectan a todo el país se suministren desde un nivel federal; por otro lado, parece apropiado que los bienes públicos locales se suministren localmente (Rosen, 2008:519).

Si bien existe un amplio acuerdo respecto al suministro de bienes públicos nacionales y locales, el debate persiste respecto a los bienes que por su naturaleza difícilmente se pueden encasillar en algunos de los dos grupos en mención, es decir aquellos bienes públicos que sin tener alcances nacionales, tienen efectos externos a su comunidad local. Es este espectro de asuntos públicos el que da lugar a una particular dinámica en la gobernanza fiscal, caracterizada por una compleja red de relaciones fiscales intergubernamentales.

El grado de descentralización o no centralización fiscal que existe en un sistema político puede ser considerado un importante indicador de la forma de gobernanza existente, en la medida que a través de la descentralización es posible promover el fortalecimiento de diversos centros de poder, la distribución de recursos políticos y financieros, la rendición de cuentas, la relaciones fiscales intergubernamentales, la incorporación de nuevos actores públicos, privados y sociales, entre otros valores que dan forma a la gobernanza.

La distribución de poder analizada desde la perspectiva del federalismo fiscal enfatiza la participación de los actores gubernamentales, esta distribución de poder está basada en un reparto de competencias que resulta adecuado desde punto de vista de la eficiencia y la equidad; desde una perspectiva politológica, es posible apreciar que una determinada estructura fiscal puede favorecer -o no- la incorporación de diversos actores políticos (públicos, privados, sociales, etc.) en el diseño e implementación de políticas públicas, lo cual convierte a la variable fiscal en una importante referencia para el estudio de los procesos, instrumentos y alcances de la acción directiva.

a) Las relaciones fiscales intergubernamentales: el sistema de transferencias fiscales

Uno de los temas más relevantes en el estudio del federalismo fiscal son las relaciones fiscales intergubernamentales, mientras que en el estudio de las relaciones intergubernamentales un tema central son las relaciones fiscales, es decir desde ambos enfoques la relevancia explicativa de uno y de otro es mutua.

En el caso del estudio de las relaciones intergubernamentales, en el trabajo de Wright (1997) se hace evidente que para entender éstas es necesario analizar la estructura fiscal del Estado; desde es bastante amplio y contempla la distribución de los ingresos y los gastos como elementos centrales para comprender las pautas pasadas y la dinámica actual de las relaciones nacionales-estatales-locales. A pesar de la importancia que otorga a las relaciones fiscales, Wright hace hincapié en que si bien las relaciones fiscales son necesarias para entender la dinámica de las RIG, no son suficientes debido a la importante sustancia política de éstas, que en muchas ocasiones no se refleja en el ámbito monetario.

Agranoff (1997, 2002) considera a las relaciones fiscales intergubernamentales desde dos perspectivas, como marco de análisis de las RIG y como un instrumento de las RIG. La importancia de las relaciones fiscales está vinculada al funcionamiento financiero que experimentan los sistemas de gobierno interdependientes. Se ha observado, que generalmente los gobiernos centrales tienden a concentrar gran parte del poder tributario, lo que favorece a la concentración de los recursos financieros en este nivel. Por otro lado, los gobiernos subnacionales han adquirido cada vez más competencias y no poseen las fuentes de recursos financieros necesarias para financiar sus necesidades de gasto. Ante esta situación los gobiernos centrales utilizan diversos mecanismos para transferir recursos a los gobiernos subnacionales, estableciendo un sistema de transferencias financieras que se convierte en el núcleo de las relaciones fiscales intergubernamentales.

El sistema de transferencias financieras tiene importantes repercusiones en el funcionamiento del sistema político; si bien, su función esencial es económica, las implicaciones en la dinámica política es relevante, sobre todo al ser determinante en el marco de relaciones que se establecen entre los actores gubernamentales involucrados. Por ejemplo, cuando el gobierno central establece determinados controles al gasto públicos de los gobiernos subnacionales o establece directrices para la ejecución de

programas a través de las transferencias fiscales. En este sentido las transferencias fiscales serán determinantes del tipo de interdependencia política que se establezca entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde la economía pública el análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales tiene especial importancia ante la necesidad de resolver los desequilibrios fiscales que surgen en el funcionamiento del federalismo fiscal. El desequilibrio más común en un sistema fiscal está relacionado con la diferencia monetaria que surge entre los ingresos generado en un nivel de gobierno y los gastos realizados. Se considera que existe un desequilibrio vertical cuando uno de los niveles de gobierno -generalmente el subnacional- no posee los ingresos suficientes para afrontar sus necesidades de gasto. En sentido contrario, se considera que existe una situación de equilibrio vertical cuando los diferentes niveles de gobierno son simultáneamente autosuficientes.³⁸ Giménez (2003) plantea que “si las situaciones particulares de autosuficiencia para un gobierno son excepcionales, las de equilibrio vertical son sencillamente inexistentes, y lo habitual en los países federales es la presencia de desequilibrio vertical”.

Otro desequilibrio que experimentan los sistemas fiscales es el desequilibrio financiero horizontal. Éste se genera cuando existen diferencias entre las regiones respecto al nivel de autosuficiencia que posee cada una de ellas, provocando que existan diferencias interterritoriales. Este equilibrio, en sentido estricto no exige igualdad entre ingresos propios y gastos no financieros, como lo hace el equilibrio vertical. Al comparar las situaciones de las regiones, lo único que reclama es que todas ellas estén igualadas, que no existan diferencias interterritoriales. El óptimo del equilibrio financiero horizontal es la igual absoluta de situaciones relativas entre los gobiernos de un mismo nivel (Giménez, 2003:71).

Para resolver los desequilibrios fiscales los instrumentos más comúnmente utilizados han sido las transferencias intergubernamentales, lo que ha llevado a que se constituyan como el instrumento más importante de las relaciones fiscales intergubernamentales. Generalmente cuando en los estudios de la economía pública se habla de relaciones

³⁸ La autosuficiencia se refiere a una situación óptima de un nivel de gobierno en la que se logra simultáneamente total autonomía y suficiencia financiera, a partir de esta situación es posible inferir la existencia de un equilibrio financiero. La autonomía está relacionada con una situación en la que un nivel de gobierno obtiene todos sus ingresos no financieros mediante el ejercicio de su poder fiscal y no tiene que recibir ayudas de ningún tipo. Mientras que la suficiencia se refiere a una situación en la que los ingresos no financieros totales de un nivel de gobierno, son iguales al total de los gastos no financieros de éste.

fiscales intergubernamentales, se refiere al sistema de transferencias fiscales, su estructura y funcionamiento.

Las transferencias de un nivel de gobierno a otro son el principal sistema de intercambio de recursos fiscales en un sistema federal (Rosen, 2008:533) y son una fuente muy importante de ingresos para los niveles subnacionales de un gobierno. Desde una perspectiva positiva las transferencias representan un importante componente de los sistemas fiscales, mientras que en la práctica las transferencias se han constituido como un importante instrumento para resolver una serie de problemas que se presentan en el funcionamiento del federalismo fiscal. Con las transferencias fiscales, “los sistemas federales desvían con claridad la naturaleza de los problemas hacia la garantía de suficiencia financiera. En este ámbito son ineludibles los compromisos y la negociación política, en cuyo transcurso se definen buena parte de los principales elementos del sistema de nivelación que se va a emplear” (Giménez, 2003: 95).

Entre el conjunto de transferencias de las que disponen los gobiernos para resolver los problemas fiscales que enfrentan es posible identificar las siguientes: 1) las transferencias no condicionadas de fondos destinados al funcionamiento de los gobiernos subnacionales; 2) las subvenciones en bloque o de amplio propósito, dirigidas a actuaciones en áreas específicas sin necesidad de desglosar el gasto; y 3) las subvenciones nacionales con un propósito restringido en las que se especifican las áreas a las que se destinarán, estando sujetas a controles legales estrictos (Agranoff, 1997: 133).

Las transferencias fiscales se puede clasificar en función de diversos criterios, en primer lugar, según el grado de libertad con que el gobierno receptor puede disponer de los recursos transferidos, éstas pueden ser condicionadas o incondicionadas. Las transferencias condicionadas también se denominan como específicas o selectivas y las incondicionadas cómo generales o no selectivas. Por otro lado, en función de su estructura pueden existir transferencias globales, en bloque, a tanto alzado o de suma fija, cuando la transferencia consiste en una suma concreta de dinero; y transferencias graduadas, compensatorias o porcentuales, cuando la transferencia consiste en cierto porcentaje que se aplica a un valor determinado. Cuando se trata de transferencias graduadas y el gobierno que transfiere los recursos, establece algún tipo de restricción o límite a la cantidad que desea desembolsar, éstas se denominan transferencias con límite, con tope o de fin cerrado. Cuando tales restricciones no existen, se denominan

transferencias sin límite, sin tope o de fin abierto. Combinando todos estos elementos, tal como se hace en el cuadro siguiente, podemos identificar seis tipos básicos de transferencias o subvenciones: incondicionadas, condicionadas, globales, graduadas, sin límite o con límite (Giménez, 2003).

En el análisis de los sistemas de transferencias fiscales otras variables que se utilizan comúnmente para su clasificación son en función de la cuantía global a repartir: discrecional y formulada; y en función del sistema de reparto: discrecional o formulado. En función de la forma en cómo se determina su cuantía, podemos encontrar transferencias discrecionales, cuando la cantidad transferida no está vinculada a ninguna variable, sino que depende de decisiones arbitrarias o negociadas; y, transferencias formuladas, cuando la cuantía a transferir está ligada a otra magnitud y su cálculo se realiza mediante algún tipo de fórmula. Mientras que en función del proceso que se siga para determinar a quién se van a transferir los recursos (sistema de reparto) pueden dar lugar a mecanismos formulados o discrecionales.

Al analizar un sistema de transferencias fiscales en su conjunto es posible identificar los diferentes tipos de transferencias que existen, este análisis será determinante para entender la naturaleza de las relaciones fiscales intergubernamentales que se presentan en un sistema federal y para poder valor sus ventajas y desventajas. Más allá de las cifras y cantidades que éstas representan, sus propiedades cualitativas serán determinantes para entender la dinámica política del sistema fiscal y para buscar soluciones a los múltiples problemas en el funcionamiento de los sistemas federales.

7. LA GOBERNANZA COMO UNA TEORÍA PARA ENTENDER EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO

La gobernanza entendida como una teoría preocupada por las formas y los problemas de la dirección social y política, en las diversas etapas de su desarrollo, ha buscado resolver las insuficiencias explicativas frente a la realidad observable (Mayntz, 2005:96). La dirección social y política de los sistemas federales se caracteriza por experimentar continuos cambios en sus procesos y estructuras, producto de las tendencias que enfrenta en la actualidad. Al igual que otras formas de organización político-administrativa, el estudio del federalismo demanda de nuevos enfoques cognitivos que permitan explicar los cambios que experimenta y los retos que enfrenta.

En este sentido, la teoría de la gobernanza se postula como una perspectiva cognoscitiva que puede contribuir a generar un conocimiento integral de la realidad que experimentan los procesos de dirección social y política en los sistemas federales.

En los siguientes apartados se pretenden exponer los alcances y limitaciones de la teoría de la gobernanza con la finalidad de generar un marco teórico que coadyuve a mejorar la comprensión del funcionamiento del federalismo fiscal, el cual se caracteriza por experimentar cambios en los esquemas relacionales y en la distribución del poder en el territorio, que dan pauta a formas de dirección interactivas, horizontales y cooperativas entre los diferentes niveles de gobierno. Esta evolución es posible apreciarla en la dinámica que siguen las relaciones intergubernamentales y la descentralización que experimentan los sistemas federales.

De esta forma el federalismo se presenta como objeto de estudio para la teoría de la gobernanza, al igual como lo han sido los diversos cambios experimentados en el Estado moderno, las redes de políticas públicas y más recientemente la integración europea y las formas de gobernación que emergen con la globalización.

A) La definición del concepto gobernanza

El concepto de gobernanza no es estrictamente nuevo, sus orígenes datan de mucho tiempo atrás. Desde el siglo XIII tanto en francés, inglés, portugués y español, este sustantivo era usado simplemente como sinónimo de gobierno (Hermet: 41-42, 2008). Pero el significado actual, que es el que realmente nos interesa, tiene una historia más reciente. Cronológicamente puede ubicarse a finales de la década de 1930 bajo la forma de gobernanza de empresa; posteriormente en 1980 los adeptos de la democracia participativa en su versión progresista, utilizan el concepto de gobernanza en sus estudios de los movimientos sociales urbanos y de las ideologías autogestionarias de los años 1960 y 1970 (véase el estudio de Shmitter, 1981). Unos años después pero desde una perspectiva ideológica totalmente distinta, los especialistas de la modernización de la gestión pública, preocupados por la racionalidad económica comenzaron a utilizar esta noción como parte de la Nueva Gestión Pública. A finales de la década de los ochenta el concepto alcanza una mayor divulgación, cuando organismos internacionales como el Banco Mundial lo utilizan para referirse a los programas de ayuda al desarrollo (Agere, 2000). Es quizás a partir de ese momento

cuando la academia retoma el concepto con mayor fuerza. Después de un amplio proceso de debate académico, el estadio último, es la adopción del concepto por los actores de los procesos de unificación continental, en la práctica, por los eurócratas de Bruselas en el proceso de emergencia de la Comisión Europea (Hermet, 2008).

La palabra en inglés “*Governance*” ha sido traducida al castellano como gobernabilidad, gobernación y gobernanza; cada traducción implicaba una interpretación distinta. Los contenidos y significados otorgados al concepto, han generado diversas dificultades en su análisis.

La dificultad que reviste la noción de gobernanza, no es privativo de la traducción que se hace al castellano, de manera general el origen del problema puede deberse a la diversidad de usos que se le ha dado a esta noción. Si bien hay un acuerdo generalizado del surgimiento contemporáneo del concepto de gobernanza, algunos autores consideran que las fuentes inmediatas contemporáneas de la idea actual de gobernanza proceden de universos múltiples, enredados y heterogéneos, sin vínculo las unas con las otras y a veces antinómicas (Hermet: 42, 2008). Esto es posible corroborar si se considera que entre las diversas aplicaciones del concepto no existe relación alguna, como es caso de la gobernanza planteada por el Banco Mundial (Agere, 2000) y la gobernanza europea (Prats, 2005:170-171), lo cual contribuye a la indefinición del término.

A pesar de la complejidad para definir el concepto, su evidente relevancia para explicar la realidad política y social contemporánea, hace necesario continuar con la tarea de establecer una definición que permitan ir precisando su contenido y que dé cuenta de los cambios que se presentan en los procesos de dirección de la sociedad. El uso del concepto gobernanza es pertinente en la medida que sirve para identificar y fijar la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales, así mismo, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas (Rhodes, 2000)³⁹.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua ha recogido algunos de estos cambios en la acepción del concepto de gobernanza al definirla como “*el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico social e*

³⁹ Citado en Cerrillo (2005).

institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”

Según Aguilar Villanueva (2006), -quien en su obra hace un recorrido por los diferentes significados de este término para explicar su evolución,- el concepto de gobernanza fue en gran medida producto de investigadores académicos que trataban de registrar los cambios que tenían lugar en sus países sobre la manera de hacer política, de hacer políticas públicas y de administrar los servicios públicos⁴⁰. Los primeros estudios sobre la gobernanza se enfocaron en observar los cambios que se experimentaban en las formas tradicionales de gobernación en Holanda y otros países de Europa occidental (Kooiman, 1993). En este contexto se observaba que la gobernanza tomaba una forma más descentralizada, asociada con otros agentes, y hasta reticular, en lugar de la tradicional forma piramidal o vertical de gobernar.

En este escenario, la gobernanza fue concebida como una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, se éste político, económico, social y cultural (Cerrillo, 2005:13).

El concepto de gobernanza, particularmente cuando se habla de nueva gobernanza, comenzó a utilizarse para referirse al proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales; caracterizado por incluir y valorar las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.

De las definiciones que existen es posible resumir que la gobernanza se refiere a un proceso de dirección a través del cual diversos actores públicos, sociales y privados definen los objetivos comunes y establecen los mecanismos para alcanzarlos. La gobernanza podría ser un sinónimo de la palabra gobernación en la medida en que ésta última se desvincule de su contenido exclusivamente estatista y reconozca la

⁴⁰ En este sentido, Peters y Pierre (2005) comentan en relación a los factores que han llevado a que el concepto gobernanza haya cobrado tanta importancia, que los politólogos llevan tiempo buscando teorías que puedan recoger los cambios significativos en el entorno estatal y den la respuesta del Estado a dichos cambios.

importancia de otros actores en el proceso de dirección. La gobernanza se trata de un proceso de dirección sociopolítica o de gobierno interactivo (Kooiman, 2005:58) en donde los actores tanto públicos como privados establecen los acuerdos para solventar los problemas sociales o crear oportunidades. Las interacciones amplias y sistémicas (Kooiman, 2005) son así un rasgo fundamental de la gobernanza.

El concepto de gobernanza como ha sido definido en los estudios recientes hace referencia al proceso de dirección de la sociedad, basado en un gobierno interactivo. Esta definición tiene su origen en una noción básica de “dirección” que será fundamental para entender la relevancia del concepto en el análisis de los fenómenos políticos. La teoría de la gobernanza ha tenido como objeto central de análisis las acciones directivas, en sus orígenes se enfocaba en las acciones directivas de las autoridades públicas (Mayntz, 2005) y en la actualidad en las acciones directivas del gobierno interactivo (Kooiman, 2005). Gobernanza en este sentido tiene su raíz en la noción de dirección y más en concreto en el carácter procesal de la dirección.

La esencia del concepto de gobernanza sigue siendo la noción de dirección, sólo que este proceso tal como lo describe el nuevo concepto de gobernanza refleja una complejidad distinta a la existente en las formas tradicionales de gobernación. El concepto de gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2005). En este sentido la teoría de la gobernanza resulta de gran utilidad para analizar los procesos de dirección que caracterizan el funcionamiento del gobierno, en donde la complejidad a la que se hace referencia está latente.

B) La gobernanza como una nueva forma de gobernar

Uno de los primeros autores en llamar la atención sobre las transformaciones que se presentan al final del siglo XX relacionadas con el cambio en el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas, fue Jan Kooiman. Este autor hace una distinción entre la acción del gobierno y la gobernanza, considerando esta situación el foco de atención de su análisis y algo crucial para el futuro de las sociedades (Kooiman, 1993, 2003). Los planteamientos de Kooiman acerca de la gobernanza se resumen en los siguientes planteamientos:

- Gobernanza se refiere a la manera de nombrar distintivamente la nueva realidad que surge y que atañe a la dirección o gobernación de la sociedad, es una realidad distinta de gobernar del gobierno como único centro de poder, ya que integra las interacciones de varios actores (Kooiman, 1993)
- La interacción que se dan entre los diferentes actores de la esfera social y política es una pieza central de la teoría de la gobernanza, debido a que ningún actor cuenta con los recursos suficientes para dirigir a la sociedad (Kooiman, 1993).
- Recientemente Kooiman (2003) en su obra *Governing as Governance*, expone que el gobernar del gobierno (el *governing*) no puede ser hoy más que en modo de gobernanza, lo que quiere decir que la nueva gobernanza consiste en un “proceso político-social” y no exclusivamente gubernamental, que implica la participación y la coordinación de actores de gobierno y actores sociales.
- Según Kooiman (1993, 2003) a finales del siglo XX se observa que el gobierno dirige mediante coacciones (colaboraciones, concurrencias) que toman las formas de coproducción, codirección, corregulación, cogestión, asociación entre actores públicos y privados, pero con características diversas a las formas tradicionales de unión de la acción pública con la privada.
- Kooiman plantea que considerando las condiciones en las que se gobierna las nuevas sociedades es posible hablar de un carácter sociopolítico de la gobernanza, que se caracteriza por destacar que gobernar ya no se circunscribe a los actos del gobierno, sino que comprende proceso de interacción entre diferentes actores sociales, públicos, privados. Lo sociopolítico posteriormente será definido por Kooiman como societal (*Societal Governance*), es decir como un hecho o proceso de la sociedad toda más que gubernamental.
- Kooiman viene a precisar los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza (2000). En lo que respecta a los modos de gobernanza que están presentes en las interacciones entre los actores públicos y privados y que las determinan, tres son los principales: autogobernanza (*selfgovernance*); co-gobernanza (*cogovernance*); y gobernanza jerárquica (*hierarchical governanca*). Toda la gobernanza societal puede ser entendida como el resultado de la combinación de estos tres modos de gobernanza que tienen lugar en la sociedad.

En resumen, la gobernanza de la sociedad según las distintas circunstancias que viva y las diversas materias que aborde combina estos variados modos de conducirse teniendo un modo más peso que otro. Dentro de este conjunto, se reconoce que las leyes y las políticas del gobierno aunque insuficientes son necesarias; que la gobernanza societal (sociopolítica) tiene su propia identidad y aporte, y que en los casos olvidados de excepción y anomia social la jerarquía es el único recursos social disponible para reconstruir la normalidad y crear las condiciones de una vida digna y segura.

a) El Estado como un actor más de la gobernanza

Los debates que surgen en torno a la gobernanza han generado diversas cuestiones en relación al rol que juega el Estado en la dirección de la sociedad actual; de acuerdo con Aguilar (2006) el concepto asume un tono beligerante y sirve de vehículo para formular su programa de gobernanza sin gobierno (*governance without government*), que reproduce en el terreno de una comunidad política particular la situación de descentramiento del poder que caracteriza a las relaciones internacionales y a las de mercado (Rosenau y Czempiel, 1992; Keohane y Nye, 2000). Asimismo, como resultado de la reducción de capacidades directivas que ha sufrido el gobierno, el concepto comenzó a incluir la denotación de gobierno indirecto y en algunos casos para decir la forma de gobierno que se deriva del vaciamiento del Estado (*The hollowing out of the state*) (Rhodes, 1997; 2005). El concepto de la gobernanza registra estas situaciones nuevas y de ellas nace, pero su denotación de fondo no deja de destacar el papel que juega el gobierno en la conducción de la sociedad, aun si ha perdido protagonismo directo y su actividad directiva es insuficiente.

b) La multiplicidad de actores como característica de la gobernanza

La relevancia de la gobernanza para explicar una nueva forma de dirección de la sociedad está expuesta en diferentes estudios que destacan la importancia de la participación de diversos actores en el proceso de políticas públicas. Inicialmente los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman, son quienes desde los años setenta plantean por primera vez la cuestión de la dirección (*Steuerung*) de la sociedad, que antes no había sido

considerado un problema dado que la acción directiva del gobierno era exitosa y más bien representaba la solución a muchos problemas (Aguilar, 2006).

Sin embargo, a partir de esos años la dirección gubernamental de la sociedad se volvió empero problema y objeto teórico, porque sobran razones económicas y sociales para preocuparse teórica y prácticamente del desempeño directivo del gobierno. Esta preocupación se da en entorno a la transformación económica (transición del modelo de producción fordista a un modelo de producción flexible, transnacionalización del capital, incremento de la competencia internacional) y cultural e institucional en la sociedad. En las sociedades europeas industrializadas el estancamiento económico es un factor determinante. En este complejo entorno se cuestiona si los instrumentos tradicionales de dirección de la sociedad resultaban útiles.

Ante la relevancia que adquieren diferentes actores, tanto gubernamentales como de la sociedad, en el proceso de políticas públicas se asume que el gobierno a pesar de sus esfuerzos, ya no puede por sí sólo dirigir a la sociedad, ni dirigirla con los instrumentos verticales tradicionales de la planeación, la regulación y la negociación corporativa. Es decir, se cuestiona la forma de operar y su capacidad institucional para el logro de los objetivos sociales y económicos.

En el marco de la perspectiva europea Rhodes (1997) *-Governance and Public Administration-* expone que los teóricos de la gobernanza convergen en afirmar que el concepto de la gobernanza ha suplantado al gobierno en los últimos años y comparten la idea de que ha ido tomando forma un nuevo proceso de gobernar. No obstante, Rhodes identifica siete denotaciones del concepto: la gobernanza es equiparada a Estado mínimo; gobernanza corporativa (de una organización); nueva gestión pública; buena gobernanza; sistema sociocibernético; redes autoorganizadas. Posteriormente las define como gobernanza corporativa, nueva gestión pública, “buen gobierno”, interdependencia internacional, sistema sociocibernético, nueva economía política, y gobierno por redes. Rhodes considera que la gobernanza tiene las siguientes características comunes: Interdependencia entre las organizaciones; interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes; las interacciones se basan en la confianza; existe un grado significativo de autonomía respecto del Estado. El Estado no ocupa la posición soberana, pero puede dirigir indirecta e imperfectamente las redes.

Rhodes (1997) destaca que la gobernanza es resultado de la transición de un Estado unitario a un régimen diferenciado que se caracteriza por la dispersión del poder central (poder fragmentado) y por la aparición de redes interorganizacionales capaces de autogobierno que se hacen cargo de numerosas tareas públicas. Destaca los conceptos de redes de política (*policy networks*) en donde se hace latente la nueva situación de gobernación. En donde la gobernanza toma forma de dirección indirecta. Aparece y se afirma la forma reticular de gobernanza.

Por su parte Lester M. Salamon, *Third-Party Government* (2002) Recapitula una serie de ideas sobre el tercer sector y sobre las herramientas que en los últimos años utiliza el gobierno en la dirección de su sociedad. Llama la atención sobre el hecho de que desde décadas atrás se habían ido estableciendo y generalizando nuevas relaciones de gobierno (asociación, contratación, delegación...) con las organizaciones no gubernamentales particularmente en el campo de la política social y los servicios acuñando el concepto de gobierno mediante terceros. El nuevo modo de gobernar con otros instrumentos y mediante actores terceros o externos al gobierno es conceptualizado por Salamon como la “nueva gobernanza”. El crecimiento de la acción pública requiere un nuevo enfoque del proceso de solución de los problemas públicos, una nueva gobernanza que reconozca tanto el carácter cooperativo que implica la acción pública moderna como los retos que conlleva la colaboración. Existe una preocupación especial por los instrumentos y tecnologías que se usan para abordar los problemas públicos (Salamon, 2002).

Por otro lado, continuando con los estudios que destacan la relevancia de las redes de políticas como nuevas formas de gobernación, Dirk Messner (1997) en su libro *The Network Society*, desde el enfoque de la tradición alemana de la ciencia política y de políticas expone el planteamiento de la gobernanza por redes. Parte del escenario en el que el Estado ya no puede ser considerado el centro de la gobernación de la sociedad, como lo muestran los hechos de la flaqueza del intervencionismo estatal y la erosión de las capacidades de los Estados frente a la dinámica globalizadora y como, más a fondo, lo explican las diversas teorías sociales, especialmente la teoría de sistema de Niklas Luhmann (subsistemas sociales: economía, ciencia, política; que componen el sistema contemporáneo de sociedad), que caracteriza al sistema de sociedad como complejo en su estructura y en sus problemáticas, lo que impide que un subsistema en particular esté en condiciones de gobernar a la sociedad. Esta cuestión lleva a Messner a preguntarse

cómo es posible la capacidad de gobernanza de la sociedad en sociedades cada vez más diferenciadas y complejas y en condiciones de crisis de la tradicional intervención del Estado. Si preocupación principal es sobre en el ámbito de la competitividad y el desarrollo.

c) La gobernanza como objeto de estudio

La gobernanza es posible definirse como un proceso a través del cual los diferentes actores políticos (institucionales) y privados (sociedad civil) interactúan para alcanzar una serie de objetivos previamente establecidos entre ellos. Este proceso se caracteriza por la existencia de diversos centros de poder y por la necesidad de interacción que existe para el logro de los objetivos.

Desde esta perspectiva, así como es posible hablar de la gobernanza en términos generales para referirnos a la gobernanza de una sociedad, en donde los actores y las áreas de acción son diversos, es posible hablar de la gobernanza en particular de un área de acción política.

El término gobernanza ha sido utilizado para dar cuenta de un fenómeno que se presenta en las sociedades contemporáneas en donde la política “entendida como el arte de gobernar” dejar de ser privativa de la esfera gubernamental y muestra una mayor complejidad en términos de participación de diversos actores, distintos a los que tradicionalmente eran considerados como actores políticos, y principalmente de cómo, en determinado momento, la forma en cómo se dirige la sociedad y el mercado sigue una serie de patrones distintos de los que caracterizaban el funcionamiento de la política y la administración pública.

En este sentido, en términos generales gobernanza hace referencia a un modelo de conducción (Helmet, 2008) o a una forma de dirección (Aguilar, 2006) de la sociedad y el mercado que se caracteriza por la existencia de una pluralidad de actores públicos y privados, que por su carácter activo pueden considerarse gobernantes, los cuales a través de una constante interacción llevan a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos económicos y sociales de una comunidad. La política adquiere bajo esta forma adquiere nuevos rasgos, por un lado, ya no se trata de una actividad exclusiva de unos actores, los cuales poseían el monopolio de la autoridad para tomar determinadas decisiones (políticos, gubernamentales, estatales, etc.), es cada vez mayor la pluralidad

de actores que participan en la política tanto públicos y privados; por otro lado, la forma en cómo se desarrolla la política “dimensión procedimental” se caracteriza por una interacción horizontal de estos actores, que se distancia del esquema vertical que caracterizaba la relaciones políticas entre el Estado y la sociedad o al interior del Estado entre los actores político-administrativos.

La naturaleza policéntrica en un sentido topográfico y procedimental de la gobernanza, atributos que identifica Helmet (52:1998) en el análisis de las definiciones de este concepto, nos permiten ir precisando aquellos elementos que pueden ser utilidad al momento de delimitar el objeto de estudio llamado gobernanza. Es por ello que es posible analizar las instituciones y los procesos que se construyen bajo el paradigma de la gobernanza, resulta de gran valor científico, sobre todo por la necesidad de valorar sus alcances en la transformación de la sociedad y la economía.

A partir de lo anterior es posible hablar de que el modo de conducción de diversas arenas de la política han cambiado, si bien la gobernanza en términos generales se utiliza para referirse a la formas de dirección de la sociedad y la economía, también está presente en ámbitos específicos de la política.

II. EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA DEL FEDERALISMO MEXICANO

El federalismo como forma de organización político-administrativa, ha sido un factor determinante del proceso de dirección de la sociedad y la economía, en la medida en que a través de las estructuras institucionales y los procesos políticos que lo integran, los actores políticos de los tres órdenes de gobierno toman las decisiones y ejecutan las políticas públicas que impactan en el desarrollo social y económico del país.

El Estado mexicano forma parte de la categoría general de Estados federales, los cuales se caracterizan por poseer “dos o más niveles de gobierno, de modo que se combinan elementos de gobierno compartido en las instituciones comunes y autogobierno regional en las unidades constituyentes” (Watts, 2006:105). Las estructuras institucionales establecidas en la Constitución mexicana fueron diseñadas con la finalidad de construir un sistema político federal, poniendo acento en el establecimiento de tres órdenes de gobierno que conformarían el sistema. En este capítulo se analizará cuál ha sido el papel que ha jugado cada orden de gobierno en el proceso de dirección del país, a partir de la identificación de los poderes que poseen, la forma cómo ejercen sus competencias ejecutivas, legislativas y tributarias y el modelo que describe las relaciones intergubernamentales que se establecen. A partir de estos elementos se pretende analizar la forma de gobernanza que caracteriza al federalismo mexicano.

Diversos factores del sistema político han condicionado el funcionamiento del federalismo mexicano. A pesar de que el Estado mexicano estableció como principio para su organización y funcionamiento la separación de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial, durante gran parte del siglo XX, la existencia de un hiperpresidencialismo en el sistema político anuló la posibilidad de que existiera un equilibrio de poderes y un control mutuo que favoreciera el desempeño democrático del régimen. Esta situación favoreció, a su vez, la imposición de la autoridad del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, condicionando la dinámica del sistema federal al centralizar el poder político y administrativo en el orden de gobierno federal, en detrimento de la autonomía de los otros dos órdenes de gobierno.

En las últimas dos décadas el federalismo mexicano experimentó cambios como consecuencia de una serie de procesos políticos, sociales y económicos que impactaron su funcionamiento. El sistema federal se sometió a diversas reformas políticas a través de las cuales se pretendió revertir la centralización experimentada durante gran parte de

su historia. A diferencia de otras federaciones en donde el debate principal está vinculado a las tensiones que genera el reforzamiento de la unidad y al mismo tiempo garantizar la diversidad; el sistema federal mexicano enfrentó diversos retos relacionados con la existencia de un déficit democrático y la falta de eficacia y eficiencia administrativa para atender las demandas sociales a lo largo del territorio y garantizar un desarrollo sostenido.

Con la finalidad de generar una aproximación a los procesos de dirección gubernamental que emergen del federalismo mexicano, este capítulo se basa en un enfoque que integra la dimensión jurídico-formal y la práctica política del proceso federal. Para ello, se lleva a cabo un análisis dinámico que tiene como punto de partida la descripción de los elementos característicos del federalismo mexicano, así como su evolución en los últimos años.

La primera parte se centra en el análisis del diseño constitucional, a partir de la revisión de las bases jurídicas que sustentan el sistema federal mexicano, los órdenes de gobierno que lo integran, la distribución de competencias, la naturaleza de los poderes asignados, sus funciones, las competencias legislativas y ejecutivas, así como el reparto de competencias financieras. Si bien este análisis tiene como punto de partida la estructura constitucional, se pone especial énfasis en la forma cómo se ha llevado a la práctica, con la finalidad de verificar cómo interactúan los planos jurídico-formal y la práctica política.

La segunda parte se enfoca en las relaciones intergubernamentales que se desarrollan en el marco del federalismo mexicano, a partir del análisis de las relaciones de autoridad entre los tres órdenes de gobierno y de la identificación de un modelo característico de Relaciones Intergubernamentales (RIG). Específicamente se analiza cómo el marco de RIG está presente en los ámbitos de la planeación del desarrollo y de la coordinación fiscal, dos áreas relevantes del funcionamiento del federalismo mexicano. En este análisis se enfatizan los cambios que han experimentado las RIG en los últimos años a partir de una serie de eventos vinculados a la descentralización fiscal y a la transición democrática.

Teniendo como punto de partida el análisis de estas variables -diseño constitucional y relaciones intergubernamentales- se identifican los rasgos característicos de la gobernanza del sistema federal mexicano, se parte del supuesto que los cambios que se

experimentan en el funcionamiento del federalismo mexicano y que están presentes en la dinámica de las relaciones intergubernamentales, han modificado la naturaleza de la gobernanza del federalismo mexicano.

1. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

México se define como un sistema federal formado por tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno de los cuales posee un determinado grado de poder y autonomía, garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución). La república federal mexicana está integrada por 31 estados y un Distrito Federal (entidades federales), que es la sede de los Poderes de la Unión⁴¹ y puede ser equiparable en su estructura política y administrativa a un estado. Los estados están divididos a su vez en 2.440 municipios⁴², lo cuales se consideran entidades político-administrativas autónomas que progresivamente han alcanzado un mayor protagonismo en la estructura política federal.

En su conjunto, México tiene una población relativamente homogénea, la diversidad cultural que existe en el país no ha representado un factor desintegrador de la unidad nacional. No obstante, la existencia de diferencias económicas y políticas entre los distintos estados que integran el territorio nacional, ha repercutido en un desarrollo desigual entre las regiones.

El sistema federal mexicano dentro del conjunto de los sistemas políticos federales, puede considerarse un sistema que posee una considerable centralización del poder en el gobierno federal. La distribución de competencias en el sistema federal mexicano tiene como base la Constitución, en la cual se enumeran una serie de atribuciones bajo autoridad federal y municipal, y deja de forma residual diversas materias no especificadas para los estados. En el caso de la distribución de poder entre unidades de un mismo orden de gobierno, la asignación constitucional de competencias prevé un

⁴¹ Su categoría como sede de los Poderes de la Unión hizo que la administración del Distrito Federal correspondiera durante mucho tiempo al poder ejecutivo federal.

⁴² Adicionalmente el Distrito Federal cuenta con 16 Delegaciones, que funcionan como unidades administradas equiparables a los municipios.

esquema simétrico⁴³. En términos generales todos los estados poseen las mismas atribuciones, lo mismo sucede con los municipios.

Si bien, de acuerdo con la Constitución la distribución vertical del poder entre los tres niveles de gobierno podría equipararse a la que existe en otras federaciones, diversos factores políticos han sido determinantes en el establecimiento de una supremacía del gobierno federal respecto a los gobiernos subnacionales. La relación de subordinación de los estados a la federación, se reproduce en la relación que existe entre los municipios y la entidad federativa de la que forman parte, lo que lleva a que se coloque al municipio en el nivel inferior de la estructura jerárquica del federalismo mexicano.

Desde mediados de los años setenta se dieron los primeros impulsos para aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano, y en la década de los ochenta, a raíz de la crisis administrativa y fiscal del gobierno federal, se inició un proceso de fortalecimiento económico, político y administrativo de los estados y municipios, con la finalidad de aligerar la carga fiscal y administrativa del gobierno federal (Aguilar, 1996: 110).

A partir de esta coyuntura, es posible apreciar que el federalismo mexicano inició un proceso de transformación que hasta nuestros días no ha concluido, por lo que su análisis y comprensión requieren de un ejercicio de reflexión que considere lo que ha sido y lo que aspira ser.

A) El diseño constitucional del federalismo mexicano

El federalismo es una pieza clave en el funcionamiento del Estado mexicano, por esta razón, para entender la dinámica de la gobernanza del país es necesario analizar las características estructurales del sistema federal.

Uno de los elementos principales de los sistemas federales es la constitucionalización de los acuerdos a través de los cuales se establecen las instituciones que dan forma al federalismo. Desde una perspectiva estructuralista o institucional se concibe al Estado federal como un aparato orgánico caracterizado por la existencia de una división entre órganos centrales y órganos de los estados miembros. A partir de este planteamiento, a

⁴³ Esta situación aplica al Distrito Federal y sus delegaciones, entidad federal que con el paso del tiempo ha llegado a equipararse en su funcionamiento político y administrativo al resto de los estados y municipios.

continuación se analiza el federalismo establecido en la Constitución Mexicana, con la finalidad de mostrar un plano general de la estructura del sistema federal.

De acuerdo con Carpizo (1972) la naturaleza jurídica del sistema federal mexicano se encuentra definida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país. En el artículo 40 de la Constitución se establece que, “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” (Constitución Política Mexicana). De esta forma, se determina que la organización política del país debe basarse en un Estado federal, en el que las unidades constituyentes son los estados, los cuales se consideran libres y soberanos en la organización de su régimen interior. La unidad del país queda garantizada a través de la conformación de un Estado federal y la diversidad se garantiza al otorgar libertad y soberanía a las unidades constituyentes⁴⁴.

Por su parte el artículo 41, señala que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...” (Constitución Mexicana). A partir de este artículo se confirma el carácter dual del sistema federal mexicano, al reconocer la existencia de dos poderes soberanos en el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución. Asimismo se reconoce la primacía de la Constitución federal sobre las constituciones de los estados, ya que éstos a través de sus constituciones no pueden contravenir lo establecido en la Constitución Nacional.

El carácter dual del federalismo mexicano se trastoca a partir de la inclusión de un tercer pilar en el sistema federal. En el artículo 115 Constitucional se establece que, “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”; al delimitar la estructura

⁴⁴ Según Watts (2006) “las federaciones representan una especie particular en la que ni el gobierno federal ni los gobiernos de las unidades constituyentes están subordinados unos a otros constitucionalmente, es decir, cada nivel de gobierno tiene poderes soberanos definidos por la Constitución y no por ninguna otra instancia de gobierno, cada uno tiene autoridad para actuar directamente sobre sus ciudadanos en el ejercicio de sus competencias legislativas, ejecutivas y tributarias, y cada uno de ellos es directamente elegido por sus ciudadanos”. Es posible a través de esta descripción de una federación, que podemos evaluar la naturaleza jurídica del sistema federal mexicano.

institucional que deberán seguir los estados para su organización interna, se identifica la tercer pieza de la estructura federal el “municipio”, el cual se define como la unidad básica de la organización político-administrativa del sistema federal.

Formalmente, con el reconocimiento de la existencia de dos poderes soberanos en la estructura del sistema federal (en los artículos 40 y 41 de la Constitución) se pretendió garantizar la descentralización política, sin que implicara la existencia de dos gobiernos completamente separados y casi independientes (Carpizo, 1972). Esta situación se reproduce en el caso de los gobiernos municipales, a partir del reconocimiento de la autonomía municipal que se establece en el artículo 115 Constitucional.

Es posible suponer que con el reconocimiento de la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios en el texto constitucional se pretendió garantizar, al menos formalmente, la descentralización política y administrativa en el sistema federal mexicano.

La soberanía de los estados consiste principalmente en una garantía para poder elaborar su constitución y reformarla de acuerdo a sus necesidades. Por lo cual, la soberanía de las entidades federativas, garantizada en el artículo 41 Constitucional, podría interpretarse como autonomía de actuación, sólo limitada por la Constitución federal. Mientras que la autonomía municipal estaría más restringida, ya que a pesar de que el artículo 115 Constitucional establece las bases mínimas para un ejercicio de gobierno autónomo, también contempla límites que las legislaciones estatales pueden imponer en detrimento de un ejercicio pleno de autonomía.

Por otro lado, el establecimiento en el artículo 115 Constitucional de las bases para el régimen interior de los estados “asegura la esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas” (Carpizo, 1972), al reproducir el carácter republicano, representativo y popular en los diferentes órdenes de gobierno.

En resumen, se observa que formalmente el federalismo mexicano está estructurado en un sistema compuesto por tres órdenes de gobierno⁴⁵, que reproducen la forma de

⁴⁵ En la estructura federal mexicana se ha adoptado el término órdenes de gobierno en lugar de niveles de gobierno, reconociendo así al orden federal, al estatal y al municipal. La diferencia entre las denominaciones de niveles y de órdenes de gobierno estriba en que mientras que el concepto nivel de gobierno hace alusión a la existencia de una jerarquía entre gobiernos donde uno prima sobre otro, el concepto de orden de gobierno alude a gobiernos de igual peso, sin existencia de jerarquías. Sin embargo,

gobierno republicano, representativo y democrático; cada uno de los cuales posee un poder y autonomía en ámbitos competenciales que define y modula la Constitución. Es posible prever que la gobernanza del federalismo mexicano se sustenta en la distribución del poder entre los tres órdenes de gobierno que determina la Constitución, pero también en la forma en cómo se llevan a la práctica los procesos federales que en algunos casos pueden escapar de la lógica formal que establece la Constitución.

2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL

Uno de los rasgos característicos de los sistemas federales es la existencia de una delimitación constitucional de los poderes y funciones asignadas al gobierno federal y a los estados miembros. En la mayoría de casos en los que el objeto de estudio es el sistema federal, la distribución de poderes se aborda como un asunto entre dos, sin embargo, en el caso mexicano, por la importancia que otorga la Constitución al orden de gobierno municipal en la estructura institucional, es necesario considerar el papel que juega en la distribución vertical del poder.

La Constitución Mexicana establece las bases para la distribución de competencias y facultades entre los tres órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano. En primer lugar, enfatiza la división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. El artículo 41 de la Constitución prevé la existencia de una división de competencias entre los Poderes de la Unión y los poderes de los estados, estableciendo que ésta se sujetará a los lineamientos definidos en la Constitución⁴⁶. En el artículo 124 se precisa que “las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. De esta forma puede considerarse que “la competencia de origen pertenece a los estados, quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas” (Carpizo, 1972:474).

como se ha mencionado anteriormente en este trabajo se emplearán los términos niveles y órdenes de gobierno de manera indistinta.

⁴⁶ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El sistema federal definido en la Constitución, otorga a las entidades federales poderes residuales y pareciera que acota el poder del gobierno federal a las facultades establecidas expresamente, lo cual a simple vista representa una situación favorable para los estados, sin embargo en la práctica, el balance es distinto, como se analizará posteriormente.

A partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 se incorporó en el reparto de competencias al gobierno municipal. Este tercer orden de gobierno adquirió una serie de competencias exclusivas reconocidas por la Constitución. De esta forma, los poderes residuales de los estados pasaron a estar delimitados constitucionalmente, por un lado por las competencias exclusivas otorgadas a los Poderes de la Unión y por otro por las competencias otorgadas a los gobiernos municipales, aunque en relación a estos últimos, los estados mantienen un poder considerable.

A partir de la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, es posible identificar diversos tipos de facultades, las cuales puede clasificarse de la siguiente manera: facultades atribuidas a la federación, facultades atribuidas a la entidades federativas, facultades atribuidas a los municipios, facultades prohibidas a la federación, facultades prohibidas a las entidades federativas, facultades coincidentes, facultades coexistentes, facultades de auxilio y facultades que emanan de la jurisprudencia.

Las facultades atribuidas a la federación se definen de forma expresa e implícita en el artículo 73 constitucional, en el cual se enumeran las facultades del Congreso de la Unión. Las facultades atribuidas a un determinado orden de gobierno se consideran como competencias exclusivas. Se consideran facultades expresas porque se delinean y esclarecen en el propio artículo, mientras que las facultades implícitas se definen tomando en cuenta que el Congreso tiene las facultades “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”⁴⁷. A partir de esto se entiende que las competencias ejecutivas y legislativas que poseen los Poderes de la Unión existen de forma conjunta en todos los ámbitos que poseen facultades.

⁴⁷ La facultades implícitas “son aquellas que el poder legislativo puede concederse a si mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas” (Carpizo, 1972:481-482).

Las facultades Constitucionales atribuidas de forma expresa a las entidades federativas son pocas y tiene un carácter de obligatoriedad (artículo 4; artículo 27-XVII/g). El resto de las facultades son atribuidas de forma implícita y están relacionadas con la elaboración de su propia constitución (artículo 41) y todas aquellas facultades que no están prohibidas a los Estados o que no están asignadas de forma expresa o implícita a los poderes federales y a los municipios. De ahí que se considere que los poderes de los estados en el sistema federal mexicano son residuales. Así mismo, la asignación de competencias a los estados a través de la Constitución se realiza de forma simétrica, es decir a todas las entidades federativas les corresponden las mismas competencias, lo que da lugar a que exista un federalismo simétrico.

Las facultades atribuidas de forma expresa a los municipios se mencionan en el artículo 115 Constitucional, en el cual se precisan las funciones y servicios públicos que son competencia exclusiva municipal. Cabe destacar que a pesar de que los gobiernos municipales poseen competencias que son exclusivas, la Constitución da lugar a que el ejercicio de éstas quede sujeto a las disposiciones establecidas en la constitución del estado al que pertenece.

La prohibición de ciertas facultades a la federación que establece la Constitución, tiene poca relevancia en la delimitación de competencias entre los tres niveles de gobierno, ya que estas prohibiciones tienen como objetivo establecer un límite a la actuación del Estado en su conjunto; como es el caso del artículo 130 que menciona que “el Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión”, lo cual se entiende como vinculante a los otros órdenes de gobierno.

Un efecto distinto tienen las facultades prohibidas a las entidades federativas que están mencionadas en los artículos 117 y 118 de la Constitución, las cuales pueden dividirse en dos grupos: prohibidas de forma absoluta, que son aquellas acciones que los estados no pueden realizar en ningún caso (artículo 117); y prohibidas de forma relativa, aquellas acciones que los estados no pueden realizar sin el consentimiento del Congreso de la Unión (artículo 118).

El quinto grupo se refiere a las facultades coincidentes, que “son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional” (Carpizo, 1972:486). Es posible identificar dos formas de facultades coincidentes; una amplia, cuando en la Constitución no se faculta a la federación o a las

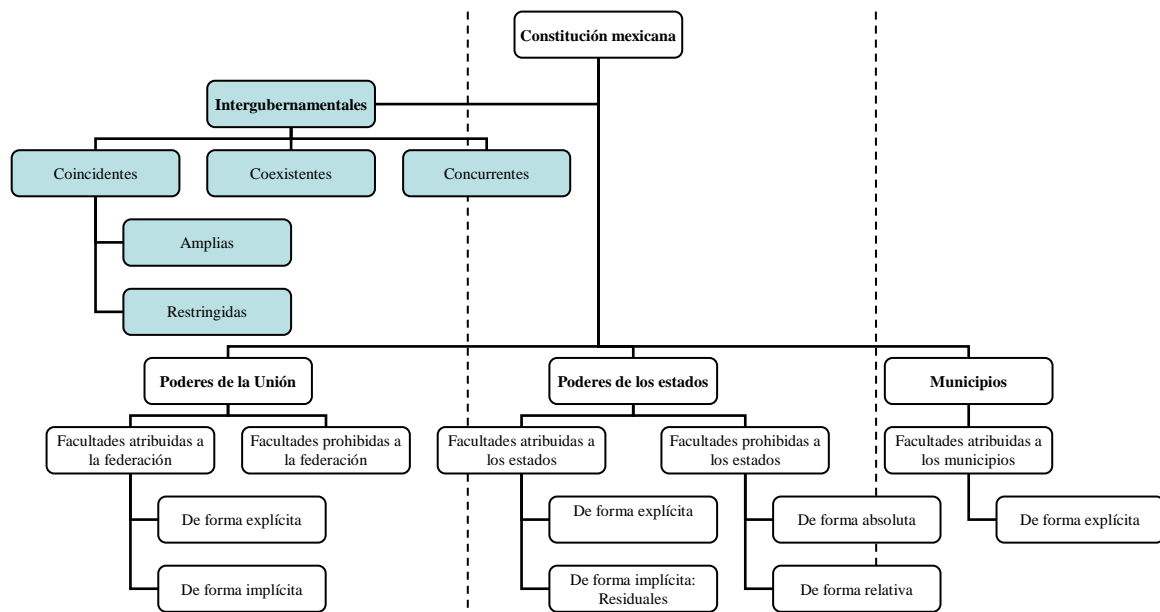
entidades federativas para expedir las bases o un cierto criterio de división; y una en forma restringida, cuando se faculta tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar las bases o un cierto criterio de división de esa facultad, como es el caso de impartición de educación pública, en donde se faculta a los tres órdenes de gobierno, pero el nivel federal es facultado para fijar las bases (artículo 3).

Muy similares a las facultades coincidentes, son las facultades coexistentes, que son aquellas en las que parte de la misma facultad compete a la federación y otra parte a las entidades federativas, como sería el caso de la salubridad (artículo 73).

Existe otro grupo de facultades que se denominan concurrentes, “aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto” (Carpizo, 1972). Lo que hace evidente la primacía de la Constitución federal sobre las constituciones de las entidades federativas.

Finalmente, existen las facultades denominadas de auxilio que son aquellas en que un orden de gobierno puede ayudar a otro por disposición constitucional. Las facultades de auxilio pueden ser más pertinentes en el caso de los servicios que son competencia de los municipios y que pueden ser prestados por los gobiernos de los estados cuando los municipios no poseen las capacidades administrativas y financieras para realizarlos (ver figura 1).

Figura 1. Distribución de competencias



Fuente: elaboración propia

Es posible apreciar que la Constitución Mexicana estableció un reparto competencial complejo. Por un lado, distribuyó competencias exclusivas, con la finalidad de delimitar las actuaciones de los distintos órdenes de gobierno y establecer un funcionamiento independiente de cada nivel, rasgo distintivo del federalismo competitivo; por otro lado, estableció un grupo de facultades de carácter intergubernamental que implicaría la coordinación y cooperación de los tres órdenes de gobierno, característica de un federalismo cooperativo.

Asimismo, se observa que la distribución de competencias en el sistema federal mexicano se caracteriza por tener dos principales destinatarios del poder: el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas; este dualismo del federalismo mexicano se modificó en las últimas décadas con la incorporación de los gobiernos municipales en la distribución del poder.

A pesar de la intención de separar los espacios de actuación de los tres órdenes de gobierno y promover un federalismo competitivo, existe un amplio grupo de competencias que no están asignadas de forma exclusiva a un determinado orden de gobierno y por lo tanto adquieren un carácter intergubernamental.

La dinámica política autoritaria, adoptada a partir de la consolidación del régimen posrevolucionario, resolvió esta situación a favor del gobierno federal, quien asumió de forma exclusiva las competencias de naturaleza intergubernamental y extendió su

injerencia en competencias exclusivas de los otros órdenes de gobierno en detrimento de la soberanía y autonomía de éstos. Fue la dinámica del sistema político la que moduló el ejercicio competencial, limitando el principio de descentralización política previsto en la estructura formal del sistema federal mexicano.

A) La distribución funcional de competencias entre los tres órdenes de gobierno

Una vez analizada la naturaleza jurídica de la distribución de competencias del federalismo mexicano, a continuación se analiza la distribución funcional, tomando en cuenta los ámbitos específicos de política pública en los que cada orden de gobierno ha ejercido sus facultades y atribuciones. Este análisis permitirá ir precisando los alcances materiales de la distribución del poder entre los tres niveles.

En la distribución funcional de competencias que se establece en el federalismo mexicano, se aprecia que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales poseen competencias que les han permitido controlar la rectoría del desarrollo nacional y gestionar las áreas estratégicas económicas y sociales de la nación, mientras que los gobiernos estatales y municipales han asumido competencias muy restringidas en materia económica, política y tributaria.

Este escenario refleja la situación general del sistema federal mexicano: las competencias más relevantes para el desarrollo del país quedaron en manos del gobierno federal, con todo el poder que esto implicaba, dejando a los otros órdenes de gobierno la realización de actividades complementarias, que en la mayoría de casos depende de las grandes políticas nacionales.

En el esquema de distribución vertical de competencias establecido en el marco constitucional, el gobierno federal posee facultades explícitas e implícitas, vinculadas a los ámbitos de relaciones exteriores, defensa nacional, administración de puertos y aduanas, acuñación de moneda, política interior y las políticas de estabilización macroeconómica y redistribución de la riqueza; asimismo posee facultades para regular el comercio exterior del país, y puede asumir funciones que los estados no son capaces de realizar de forma eficiente.

En el ámbito legislativo, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo federal poseen amplias facultades legislativas en materia económica, política y social (Art. 25, Art.

26), muchas de las cuales son exclusivas y de gran trascendencia para la ejecución de políticas y programas que llevan a cabo los otros órdenes de gobierno.

El gobierno federal tiene competencias políticas para garantizar la estabilidad y permanencia del sistema federal, considerando que bajo ciertas circunstancias que pongan en peligro la unidad y la paz del Estado federal y las entidades federativas, los Poderes de la Unión pueden intervenir en el gobierno interior de los estados o sobreponerse a los poderes de los estados. Asimismo, el artículo 29 Constitucional otorga al ejecutivo federal la facultad para suspender las garantías en todo el país o en un lugar determinado.

En el caso de los estados, el marco constitucional es menos preciso en la delimitación de las competencias que le corresponden. De manera específica se plantea que las facultades no concedidas expresamente a la federación quedan reservadas a los estados⁴⁸. En este sentido, las funciones y competencias de los distintos estados federados son de carácter residual y pueden ser asumidas con diferente intensidad dependiendo de las condiciones económicas y políticas de cada gobierno estatal⁴⁹.

Las áreas específicas en las que la Constitución otorga facultades explícitas a los estados, se refieren a la expedición de títulos profesionales (artículo 5), administración de sus sistemas penitenciarios y de justicia (artículo 18), elaboración de convenios con los municipios para prestar servicios públicos (artículo 115) y en materia laboral entre el gobierno estatal y sus trabajadores (artículo 123).

Por otro lado, los gobiernos de los estados tienen competencias políticas que inciden en su relación con los municipios, ya que la Constitución otorga facultades para regular los ámbitos administrativo y político de los municipios localizados en el territorio estatal. Asimismo, las legislaturas de los estados pueden declarar la desaparición de los ayuntamientos o suspender sus actividades, expedir leyes en materia municipal que delimiten el marco de actuación de las autoridades municipales y para establecer el marco normativo que permita resolver los conflictos que se presente entre el estado y los municipios (artículo 115).

⁴⁸ El artículo 124 Constitucional establece que, “las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados”.

⁴⁹ Un número importante de competencias que asumen los estados, están establecidas en las constituciones y leyes promulgadas por los congresos locales; las cuales en todos los casos están sujetas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese sentido, el análisis del marco constitucional que regula la distribución de competencias se centra principalmente en la Carta Magna.

En la práctica, los gobiernos de los estados han ido asumiendo progresivamente diversas competencias concurrentes y coexistentes en los ámbitos económico, social, urbano, medio ambiente y de planeación; este proceso ha estado modulado principalmente por iniciativas de políticas federales a través de las cuales se asignan funciones a los gobiernos estatales. Por otro lado, los gobiernos de los estados ejercen sus competencias de auxilio al llevar a cabo diversas funciones relacionados con la prestación de servicios públicos, cuando los municipios no poseen la capacidad técnica y administrativa necesaria.

Constitucionalmente todas las entidades federativas poseen las mismas competencias, no existe ningún régimen especial para alguna entidad. En la práctica, algunas de las competencias reconocidas constitucionalmente son ejercidas con distinta intensidad entre las distintas entidades federativas, no obstante, de manera general es posible afirmar que el federalismo mexicano es simétrico.

En contraste con la generalidad con la que se definen las facultades de los estados, la Constitución Mexicana define con claridad los límites de actuación en áreas específicas. Las entidades federativas “no pueden celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado”; prohibir o gravar la circulación de personas o mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros (artículo 117). Tampoco puede sin la autorización del Congreso de la Unión: establecer derechos de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente, buques de guerra, ni declarar la guerra a una nación (artículo 118).

En lo que se refiere al orden de gobierno municipal, el marco constitucional establece en el artículo 115 que el municipio libre es la unidad territorial básica de la organización política y administrativa de los estados, y que posee facultades para regular la vida comunitaria en el ámbito municipal, el funcionamiento y organización de la administración pública municipal y las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. En este sentido, los municipios poseen facultades para aprobar los mandos de policía y gobierno, las normativas para organizar la administración pública municipal y los servicios públicos de su competencia. No

obstante, estas normativas están condicionadas por las leyes en la materia que expiden las legislaturas de los estados, lo que limita en cierta forma la autonomía municipal.

A pesar de que el municipio es la unidad más débil del sistema federal mexicano, la Constitución establece de forma explícita en el artículo 115 constitucional, las funciones y servicios públicos exclusivos de éste: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. Además las legislaturas estatales pueden otorgar competencias para que los ayuntamientos realicen otras funciones, tomando en consideración sus capacidades técnicas y administrativas.

Las competencias otorgadas constitucionalmente a los municipios, son ejercidas con distinta intensidad a lo largo del territorio nacional; ya que los gobiernos municipales pueden ser auxiliados por los gobiernos estatales en caso de que en los municipios no existan las condiciones apropiadas para ejercer sus facultades. En este sentido, es posible afirmar que el ejercicio de las facultades constitucionales de los municipios, tiene como límite su capacidad administrativa, técnica y financiera. Cuando los municipios no cuentan con estas capacidades, le corresponde a la administración pública estatal ejercer las facultades originalmente otorgadas a éstos.

Recientemente, algunos municipios han adquirido atribuciones en materia de desarrollo urbano y ecología, entre las que destacan facultades para llevar cabo la planeación del desarrollo urbano, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la planeación del desarrollo regional, administrar los usos de suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos de construcción, administración de reservas ecológicas, transporte público de pasajeros, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V). Asimismo, es posible encontrar algunos municipios que incorporan dentro de sus planes municipales diversas acciones en materia social y económica, las cuales no siempre están subordinadas a las políticas estatales o federales.

El esfuerzo por fortalecer el orden de gobierno municipal promovido a partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1982-1983 no ha sido suficiente, si bien se han otorgado importantes facultades en materia de prestación de servicios y de

administración de la hacienda pública, “la capacidad de acción de los municipios ha estado limitada por los escasos recursos (materiales y humanos) con los que cuenta. El municipio mexicano se ha caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros dos órdenes de gobierno” (Aguilar, 1996). Esta situación, no es exclusiva del orden de gobierno municipal, ya que los gobiernos de los estados atraviesan por esta misma situación -dependencia financiera respecto al gobierno federal-; sin embargo, poseen mayor autonomía y competencias que les permiten ejercer un determinado control político sobre los municipios.

De forma general, el reparto de competencias que se desprende de la Constitución Mexicana permite apreciar que el gobierno federal posee importantes facultades en materia económica, política y social; así mismo, se observa que las competencias de los estados no están claramente delimitadas por la constitución, por lo que éstos han ido asumiendo competencias residuales, concurrentes y coincidentes a partir del marco de políticas públicas que define el gobierno federal y competencias de auxilio a los municipios, relacionadas principalmente con la prestación de servicios públicos. En el caso de los gobiernos municipales, el escenario es más complejo, la Constitución enlista una serie de facultades que si bien son relevantes para la administración local, están constreñidas al marco normativo que establecen las legislaciones estatales y por sus propias capacidades técnicas y financieras (ver tabla1).

Finalmente, a pesar de la intención manifiesta de establecer una delimitación clara de las competencias entre los tres órdenes de gobierno, existen diversas facultades concurrentes o coexistentes. La distribución de funciones en estos ámbitos no planteó problemas de coordinación, ya que de forma tácita y en el marco del sistema político, el gobierno federal determinó las funciones que les correspondía realizar a los gobiernos estatales y municipales y conservó las funciones de mayor relevancia política para los poderes federales.

Tabla 1. Distribución de competencias por orden de gobierno

Competencias de gasto	Órdenes de gobierno		
	Federal	Estatal	Municipal
Legislativa	*	*	
Relaciones exteriores (política exterior)	E/L		
Defensa nacional (fuerzas armadas)	E/L		
Seguridad nacional	E/L		
Procuración de justicia	E/L	E/L	
Electoral	E/L	E/L	
Derechos humanos	E/L	E	
Seguridad pública	E/L	E/L	E
Educación	E/L	E	E
Regulación de relaciones laborales	E/L		
Salud	E/L	E	
Seguridad social	E/L	E/L	E
Prevención y control de la contaminación	E/L	E/L	E
Política monetaria	E/L		
Planeación económica nacional	E/L		
Regulación de mercados financieros	E/L		
Política cambiaria	E/L		
Desarrollo regional	E/L	E/L	E
Energía eléctrica	E/L		
Extracción y distribución de petróleo	E/L		
Infraestructura básica	E/L	E/L	E
Investigación científica y tecnológica	E/L	E	
Vías de comunicación (generales y estatales)	E/L	E/L	
Gestión de recursos naturales	E/L		
Aduanas	E/L		
Prestación de servicios públicos	E/L	E/L	E
Turismo	E/L	E/L	E
Vivienda		E/L	
Asistencia social		E/L	E
Servicios culturales, recreación y deporte		E/L	E
Prevención y control de la contaminación	E/L	E/L	E
Fomento económico	E/L	E/L	E
Servicios públicos urbanos			E
Regulación económica específica			E
Transporte público			E
Planeación del desarrollo urbano		E/L	E

Nota: Competencias ejecutiva y legislativa: E/L; Competencia legislativa: L; Competencia ejecutiva: E

Fuente: Elaboración propia.

B) La distribución de competencias legislativas y administrativas

La distinción entre competencias legislativas y ejecutivas no está claramente definida en la constitución, el artículo 41 constitucional se refiere a las competencias que corresponden a los órdenes de gobierno en forma general. De manera implícita, se considera que cada orden de gobierno tiene potestades ejecutivas en los mismos ámbitos en los que tiene facultades legislativas. Esta regla tiene sus excepciones, en primer lugar no se aplica al orden de gobierno municipal, ya que éste, en sentido estricto, no posee competencias legislativas; en segundo lugar, no aplica en todas las áreas en las que los estados tienen competencias ejecutivas; y finalmente, la federación tiene amplias potestades legislativas y delega a los gobiernos subnacionales competencias administrativas en algunas materias que posee potestades legislativas; por lo tanto, existen ámbitos en los que los estados y municipios solamente poseen competencias ejecutivas y el gobierno federal posee amplias competencias legislativas, delegando en algunos casos competencias administrativas.

Las facultades legislativas del gobierno federal están enlistadas en el artículo 73 constitucional que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión. Los ámbitos en los que el gobierno federal posee competencias legislativas explícitas son: hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional (artículo 73, fracción X); sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (73-XVI); sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (73- XVII); para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano (73-XX); para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública (73-XXIII); en todo lo que se refiere a establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación; así como para dictar

las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República (73-XXV).

La mayoría de potestades legislativas que se asignan de forma exclusiva al gobierno federal se precisan de forma explícita e implícita en la Constitución, mientras que la mayoría de competencias asignadas a los estados, son competencias concurrentes. Es un hecho que las competencias legislativas exclusivas atribuidas al gobierno federal, favorecen su autonomía y permiten precisar su responsabilidad en el desarrollo político de cierta área. Por el contrario, la existencia de competencias concurrentes en el ámbito de los gobiernos estatales, limita la autonomía de dicho orden de gobierno y debilita su responsabilidad en dichas áreas. En la práctica federal, es posible apreciar un mayor solapamiento competencial, incluso en aquellas áreas en donde existen potestades exclusivas.

En la teoría federal, la concurrencia legislativa favorece el empoderamiento de los gobiernos estatales, al permitir que éstos adapten el marco legislativo federal a las condiciones específicas subnacionales; asimismo, en caso de que el gobierno federal posponga el ejercicio de su potestad en un ámbito concreto, hasta que éste se convierta en un asunto de importancia federal, favorece que los gobiernos subnacionales legislen en torno a dicho ámbito⁵⁰. Sin embargo, en la práctica federal mexicana, la existencia de ámbitos concurrentes favoreció el predominio del gobierno federal sobre los gobiernos subnacionales, debido al carácter presidencialista y autoritario del sistema político.

El reparto de las responsabilidades administrativas que existe en el sistema federal mexicano, está vinculado a la asignación de competencias legislativas que establece la Constitución; sin embargo, existen diversas materias en las que el orden de gobierno federal ha transferido competencias administrativas y retenido sus potestades legislativas, como consecuencia, los gobiernos subnacionales pueden poseer

⁵⁰ En teoría la existencia de la concurrencia ofrece un elemento de flexibilidad al permitir que cada gobierno en el nivel de sus posibilidades y de acuerdo a las circunstancias puede ejercer sus facultades en determinadas áreas. Asimismo, el gobierno federal puede usar las competencias concurrentes para legislar sobre condiciones comunes a toda la federación mientras otorga a los gobiernos regionales espacios para legislar en detalles y desarrollar las prestaciones que se adecuen a las circunstancias locales (Watts, 2006:139).

competencias administrativas en distintos ámbitos, pero no tienen potestades legislativas en los mismos.

Por su parte, las competencias administrativas de los gobiernos municipales, no se corresponden en ningún caso con potestades legislativas, que en su mayoría poseen los gobiernos estatales, esta situación conlleva a que los municipios sean responsables de la aplicación y administración de la legislación estatal y federal.

Considerando el escenario anteriormente descrito se observa que de forma general el sistema federal mexicano se caracteriza por poseer una centralización de las competencias legislativas en el orden de gobierno federal, mientras que existe una relativa descentralización de diversas competencias ejecutivas y administrativas, en los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, los gobiernos estatales poseen competencias legislativas a través de las cuales regulan diversas actividades administrativas que llevan a cabo los municipios.

C) El reparto financiero en el sistema federal mexicano: Asignación de potestades de ingreso

La adjudicación de fuentes de financiación a cada nivel de gobierno dentro de una federación es importante porque de ésta depende facilitar o limitar el ejercicio por parte de los gobiernos de las responsabilidades legislativas y ejecutivas que les han sido asignadas constitucionalmente (Watts, 2006:145). En este sentido, en el caso mexicano es fundamental analizar la forma en cómo se encuentran distribuidas las competencias tributarias entre los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de conocer las implicaciones que tiene en el funcionamiento del sistema federal.

Como en la mayoría de sistemas federales, la Constitución establece la distribución de competencias tributarias entre los tres órdenes de gobierno, no obstante, es pertinente destacar que el reparto del poder tributario en el sistema federal mexicano ha estado ligado a la evolución del arreglo federal en su conjunto.

El punto de partida en la distribución del poder tributario en México está condicionado en primer lugar por la configuración de las atribuciones y competencias financieras que la Constitución asigna a los distintos órdenes de gobierno que integran la federación. En el marco constitucional se establecen cuatro premisas: *i)* concurrencia contributiva entre la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos; *ii)* fuentes

exclusivas de la federación; *iii*) limitaciones expresas a los Estados y *iv*) contribuciones expresas a los Municipios (CNH, 2004). De esta forma, la Constitución asigna poderes tributarios exclusivos a la Federación en algunas materias y poderes residuales a los Estados (Art. 124), lo que implica que exista una imprecisión de competencias tributarias para los estados.

La Constitución Mexicana establece que la potestad tributaria puede ser ejercida sólo por aquellos que tengan facultad para legislar, concediendo así potestad tributaria únicamente a la Federación y a los Estados, los dos órdenes de gobierno que poseen facultades legislativas. Este diseño limita el poder de los municipios para definir de forma autónoma las contribuciones que estimen necesarias para financiar sus políticas, pues para que sus contribuciones tengan vigencia deberán de contar con la aprobación del Congreso de la entidad federativa a la que pertenecen, a pesar de que la Constitución reconoce fuentes de ingresos exclusivas. De esta forma se establece una relación jerárquica entre los estados y los municipios, que implica que las entidades federativas conceden en favor de sus gobiernos locales un poder fiscal indirecto con una lógica de discrecionalidad derivada de este predominio. Si bien es cierto que el municipio goza de autonomía política y administrativa, carece de la potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda pública.

Considerando las bases constitucionales de la distribución de la potestad tributaria entre la federación y los estados, a diferencia de otros diseños federales, el modelo adoptado no fue el de una delimitación estricta de esferas de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno existentes, sino de un sistema de concurrencia contributiva en la mayoría de las fuentes de ingreso, combinado con restricciones expresas a la potestad tributaria de las entidades federativas en determinados ámbitos⁵¹.

La indefinición y la falta de claridad del mandato constitucional en la asignación de facultades tributarias entre los órdenes de gobierno, debido a la libertad que concede a los estados de poder gravar aquellas fuentes de ingreso que no se encuentren reservadas de forma exclusiva a la Federación (Artículo 124), generaron en la práctica un fenómeno de “concurrencia impositiva” o de “superposición tributaria” entre los estados y la federación.

⁵¹ Tesis jurisprudencia No. 11, Apéndice al Seminario Judicial de la Federación (1965). Citado por Sergio Francisco de la Garza (2001).

La concurrencia impositiva entre los estados y la federación favoreció la existencia de una doble tributación en todo el país, generando graves problemas para los contribuyentes y una baja eficiencia recaudatoria. Debido a esta situación, con la intención de crear un sistema hacendario que armonizara las diferentes haciendas subnacionales e incrementara la eficiencia, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que comenzó a operar en la década de los ochenta. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se convirtió en el marco en el que se establecieron las atribuciones y competencias de ingreso público de los tres órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano⁵².

Desde su creación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha determinado el marco normativo del reparto tributario entre los diferentes órdenes de gobierno en el país. Asimismo, tanto el poder fiscal de las entidades federativas como el de los municipios se redujeron a través de distintas reformas que limitaron su potestad tributaria, al excluirlos del cobro de determinadas fuentes tributarias.

No obstante, con el surgimiento de la coordinación tributaria entre la federación y los estados en el marco del SNCF, los gobiernos estatales cedieron gran parte de su capacidad recaudatoria al gobierno Federal a cambio de recibir participaciones federales para resarcir la pérdida económica que sufrieran producto de la firma de los Convenios de Adhesión al Sistema (Sobarzo, 2004).

De esta forma, en el sistema de reparto financiero del federalismo mexicano coexisten impuestos de poder exclusivo con impuestos de poder compartido en el ámbito de la recaudación y se mezclan con un sistema de nivelación vertical, lo cual dificulta identificar con total precisión el poder tributario que realmente tiene cada orden de gobierno.

En términos generales, los principales tipos impositivos que posee el gobierno federal se basan en la renta, el consumo y las ventas, mientras que los estados y los municipios

⁵² El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no está previsto en la Constitución, ha sido el resultado de este fenómeno de concurrencia entre los estados y la federación que ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se rige para su ejercicio mediante la Ley de Coordinación Fiscal (una ley especial emitida para tal efecto) a través de la firma de Convenios de Adhesión de los estados miembros con la federación (INDETEC, 2003). Una discusión interesante en torno a las bases legales del federalismo hacendario en México se encuentra en el Diagnóstico sobre el Sistema Hacendario Mexicano, INDETEC (2003).

tienen un sistema fiscal cimentado en los impuestos sobre nóminas y la propiedad inmobiliaria, respectivamente.

La recaudación de los ingresos tributarios más importantes se concentra en la federación. El 80% de la recaudación está en manos de este nivel de gobierno, mientras que los estados recaudan el 16% y los municipios el 4% restante (OCDE, 1999)⁵³. El alto grado de centralización en materia de ingresos es producto del SNCF, mediante el cual los estados al ceder gran parte de sus potestades tributarias renunciaron a la posibilidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan a cambio de obtener participaciones de la recaudación federal (Sobarzo, 2004; Merino, 2000). Si bien es cierto que el SNCF incrementó la eficiencia en la recaudación, centralizó también en mayor medida los ingresos en el gobierno federal.

Tabla 2. Fuentes impositivas por órdenes de Gobierno

Fuentes impositivas	Órdenes de gobierno		
	Federal	Estatal	Municipal
Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de jurisdicción federal.	E/L		
Renta	E/L		
Valor agregado	E/L		
Ingresos mercantiles	E/L		
Comercio exterior	E/L		
Servicios públicos concesionados o explotados por la federación.	E/L		
Especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabaco, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, producción, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.	E/L		
Instituciones de crédito y sociedades de seguros.	E/L		
Nómina		E/L	
Hospedaje		E/L	
Loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos.		E/L	
Ejercicio de profesiones y/u honorarios		E/L	
Compra-venta de vehículos de motor usados		E/L	
Adquisición de bienes inmuebles		E/L	
Local sobre tenencia o uso de vehículos		E/L	
Actividades mercantiles e industriales		E/L	
Instrumentos públicos y operaciones contractuales		E/L	
Diversiones y espectáculos públicos		E/L	
Todas las demás fuentes que no estén reservadas en forma Exclusiva a la federación		E/L	
Propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, transmisión y mejora		L	E
Derechos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo			E

Nota: Competencias ejecutiva y legislativa: E/L; Competencia legislativa: L; Competencia ejecutiva: E

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵³ Citado en Astudillo (2007).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal concentra en la federación la recaudación de las principales fuentes de ingreso y participa de ésta a los estados y municipios. Adicionalmente existen segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas, de los cuales la potestad tributaria la conserva la federación y se apoya de la gestión tributaria de los estados y los municipios a través de convenios específicos, y les comparte los recursos recaudados.

Los principales impuestos que el gobierno federal recauda son el impuesto sobre la renta (ISR), el IVA, los impuestos al comercio exterior, los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS) y los derechos de hidrocarburos⁵⁴. A diferencia de las amplias facultades del orden federal, los estados y los municipios tienen facultades más restringidas, sobre impuestos de menor importancia y sobre bases impositivas más débiles y menores. Aunado a esto, la heterogeneidad de las condiciones económicas e institucionales de los gobiernos subnacionales lleva a que en la práctica éstos exploten con gran dificultad sus bases gravables, haciendo aún más frágil su poder tributario (Merino, 2000). Los gobiernos estatales dominan en el campo de los impuestos sobre nómina; mientras que los municipios tienen un sistema fiscal basado en los impuestos a la propiedad. La tabla 2 muestra la distribución de fuentes impositivas por órdenes de gobierno.

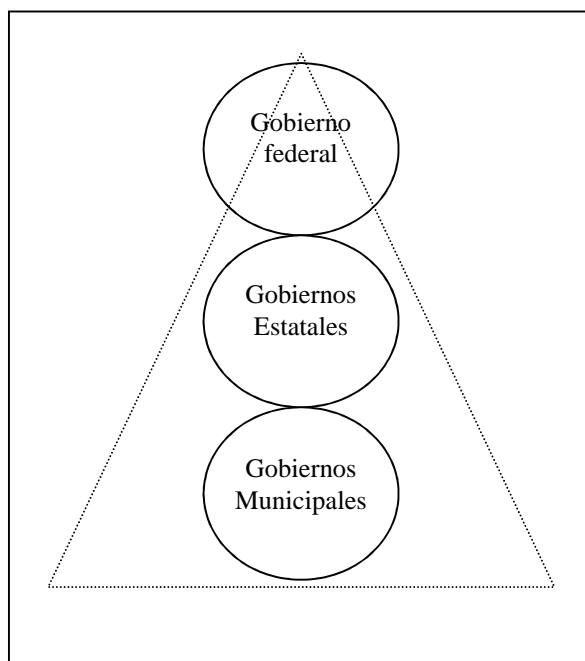
3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO

Uno de los rasgos característicos del funcionamiento del federalismo mexicano fue la preeminencia del gobierno federal sobre las instituciones de los otros órdenes de gobierno, situación que se debió en gran medida al carácter presidencialista y autoritario que adoptó el sistema político mexicano. La centralización administrativa, política y económica se estableció como la característica dominante del arreglo federal mexicano (Aguilar, 1992), y durante gran parte del siglo XX fue el marco en el que se desarrollaron las relaciones intergubernamentales, por lo que resulta relativamente

⁵⁴ Algunos de estos impuestos se recaudan en colaboración con los estados, por lo que pasan a formar parte del fondo de la Recaudación Federal Participable, donde, como su nombre lo indica, la federación participa de estos montos recaudados a los estados y municipios.

sencillo esquematizar el modelo de RIG que prevaleció, caracterizándolo como un modelo inclusivo (figura 2).

Figura 2. Modelo inclusivo de Relaciones Intergubernamentales en el sistema federal mexicano, (1929-1989)



Fuente: Elaboración propia

El conjunto de relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales dentro del sistema federal mexicano, se caracterizaban por ser relaciones jerárquicas, dominadas por la autoridad federal, y en específico por la institución presidencial, quien a través de diversos mecanismos controlaba la dinámica administrativa y política del sistema federal. En este contexto el proceso de políticas públicas se caracterizó por ser “jerárquico-descendente (*top-down*)” (Meny y Thoenig, 1992), en donde las autoridades federales moldeaban las necesidades de los territorios subnacionales y al mismo tiempo estructuraban y condicionaban la acción pública.

Es posible identificar dos procesos contradictorios que condicionaron la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano: el proceso constitucional de 1917 y el proceso de formación del sistema político. Formalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 instituyó las bases que regían las relaciones entre los diferentes actores políticos considerando por un lado, el establecimiento de un equilibrio de poderes al colocar en un mismo plano a los Poderes

de la Unión -poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial-, y por otro lado, reconociendo como poderes soberanos a los poderes federales y a los poderes de los gobiernos de los estados y como unidades de gobierno autónomas a los ayuntamientos municipales⁵⁵. Sin embargo, en la práctica federal la dinámica autoritaria del sistema político mexicano favoreció el predominio del poder ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial, así como la preeminencia del gobierno federal sobre los gobiernos de los estados y municipios.

La formación de un sistema presidencialista respondió a la necesidad de orden y estabilidad política del periodo posrevolucionario. La creación de un sistema de partido hegemónico a través del cual se ejercía la autoridad del presidente permitió que la práctica del federalismo asumiera una dinámica centralista⁵⁶. Las relaciones intergubernamentales en todos los ámbitos, adquirieron un carácter jerárquico-autoritario (modelo inclusivo de RIG); las instituciones federales -específicamente el poder ejecutivo- se posicionaron en la cima de la pirámide y las instituciones estatales y municipales quedaron subordinadas en la base.

En la década de los setenta inició un largo periodo de crisis económica, precedida por una crisis política que enfrentó el Estado mexicano. Debido a la creciente inconformidad social existente y ante la necesidad de atender la crisis de legitimidad por la que atravesaba el sistema, en 1977 se llevó a cabo una reforma política mediante la cual se abrieron importantes espacios de participación política para los partidos de oposición. Esta reforma favoreció que en los siguientes años la oposición ganara las elecciones en algunos municipios importantes del país y años más adelante en algunas entidades federativas, aumentando progresivamente su representación en el poder legislativo federal.

Se puede considerar que la transición democrática y de manera particular la alternancia política en los gobiernos de las entidades federales y los municipios, trajeron consigo

⁵⁵ El marco constitucional federal, ha sido vinculado a la teoría de la cosoberanía, a partir de la cual se tendía (vagamente) a separar las facultades o especificar algunas de carácter concurrente (Méndez, 1997:36).

⁵⁶ Con el PNR (posteriormente PRI) el gobierno federal logró fracturar efectivamente el poder de los gobernadores que bloqueaban el acceso directo a los ciudadanos y a los grupos sociales en los estados. Visto así, el partido fue el mecanismo político de la federación capaz no solo de limitar el poder de los gobernadores, sino también de dar nuevos bríos económico-administrativos a la república. El nuevo partido subraya la dualidad del poder en la medida en que el partido concentra las áreas políticas y el presidente de la república y su gobierno funciones primordialmente económico-administrativas (Hernández, 1993:283).

un cambio en las relaciones intergubernamentales, en la medida que rompieron con la subordinación sistemática de los gobiernos pertenecientes al partido del presidente de la república. El orden jerárquico-vertical fue sometido a presiones de los gobiernos estatales y municipales de oposición que reclamaban una mayor participación en la vida pública nacional, hasta ese entonces controlada y monopolizada por el gobierno federal.

A pesar de que la Constitución estableció una serie de competencias concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, la coordinación entre éstos fue un factor poco relevante en la dinámica del sistema federal mexicano. “Hasta principios de los años ochenta, dicha coordinación se dio de una manera muy poco reglamentada y ordenada” (Méndez, 1997). En el marco de la crisis económica y política del Estado se detona un proceso de reformas constitucionales que modifican el marco de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano.

Los cambios más importantes se producen a partir de la reforma constitucional de los artículos 25, 26 y 28 en la primera mitad de la década de los ochenta; con la cual se impulsó la redefinición de los mecanismos para promover el desarrollo económico del país. Con esta reforma se “definió el área de intervención económica o rectoría del Estado y un estilo de intervención basado en la idea de planeación democrática y coordinación intergubernamental” (Aguilar, 1996:132). Por su contenido, la reforma tendría diversas implicaciones en la forma de gobernanza del sistema federal, ya que introducía un cambio significativo en la dirección de la economía.

En el marco de la reforma del Estado, la planeación del desarrollo pasó a ser considerada un área de vital importancia para promover la coordinación entre los dos órdenes de gobierno y la participación de la sociedad⁵⁷. Asimismo, si bien se promovió la inclusión de los gobiernos estatales y la sociedad en el proceso de planeación, el gobierno federal conservó importantes facultades para establecer los mecanismos de participación, evaluación y control del principal instrumento de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo.

El siguiente paso en el proceso de institucionalización de la coordinación intergubernamental se da a partir de una serie de reformas a leyes específicas. En 1983

⁵⁷ Las reformas que promueven esta situación corresponden a los artículos 25 y 26 de la Constitución. Méndez (1997) considera que los artículos 25 y 26 establecen que la promoción económica es una atribución del gobierno federal, aunque al mismo tiempo abre la posibilidad para la participación coordinada de los estados de la federación.

se reformó la Ley de Planeación y se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, definiendo los mecanismos que harían posible la participación de los estados en la planeación nacional (convenios específicos entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados); así mismo se reformaron algunas leyes sectoriales (salud, desarrollo urbano, cultura, deporte, entre otros) incorporando la coordinación y concurrencia entre la federación y los Estados en actividades centrales para la administración.

Si bien las reformas mencionadas se promueven a raíz de una serie de problemas técnico-administrativos que experimenta el sistema federal mexicano, es igualmente relevante el papel que juega el contexto económico y político que las enmarca. Desde finales de la década de los setentas el sistema político mexicano comienza a experimentar algunos cambios como consecuencia de las demandas de democratización que emergían de diversos sectores de la sociedad y ante la necesidad de hacer frente a la crisis económica y fiscal. Los cambios políticos, económicos y administrativos que experimenta el sistema federal siguieron un proceso paralelo y gradual durante los siguientes años, lo cual impactaría de diversas formas las relaciones intergubernamentales.

A) Las RIG en la planeación del desarrollo y en la coordinación fiscal

Las relaciones intergubernamentales en México estuvieron vinculadas originalmente a dos importantes áreas: la coordinación fiscal y la coordinación para la planeación. Los patrones y cambios que han experimentado estas dos áreas permiten apreciar la evolución de las RIG en el sistema federal mexicano.

En el ámbito de la planeación es posible identificar las principales estrategias con las que se pretendió dinamizar las relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano. Éstas se caracterizan por ser iniciativas promovidas por el gobierno federal con la finalidad de facilitar el proceso de planeación y ejecución de programas y políticas federales. En la década de los setentas se dieron los primeros pasos, administrativos más que institucionales y políticos, para aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano (Aguilar, 1996). En este periodo se crean los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes) con la finalidad de establecer un mecanismo para la coordinación y colaboración entre la federación, las

autoridades de los estados y los municipios en ámbitos de políticas públicas que tradicionalmente llevaba a cabo de manera unilateral el gobierno federal⁵⁸. Esta medida tendría un considerable impacto en el modelo de RIG, al introducir una participación más activa de los gobiernos subnacionales en la planeación de políticas que afectaban a los tres ámbitos de gobierno.

El otro mecanismo de coordinación intergubernamental en el ámbito de la planeación fue el Convenio Único de Coordinación (CUC) creado en 1976, que permitió transferir recursos financieros a las entidades federativas para ejecutar programas y obras promovidas por las dependencias y entidades del gobierno federal. La coordinación intergubernamental en el marco de los CUC estaba determinada por los programas y políticas definidas por el gobierno federal, por lo que las entidades federales sólo llevaban a cabo la instrumentación de la política.

En 1981 los Coprodes se transformaron en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades). Estos nuevos organismos quedarían bajo la responsabilidad jurídica y política de los gobiernos de las entidades federativas y tendrían como principal objetivo fortalecer la capacidad de formulación, implementación y evaluación de los gobiernos de los estados. A través de los Coplades se incorporaría una amplia participación gubernamental y social en el proceso de planeación.

Posteriormente en 1983 se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con la finalidad de institucionalizar los espacios de participación de los diversos actores políticos y la planeación como el instrumento central para la acción gubernamental. En el marco de esta reforma se transformó el CUC en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), convirtiéndose en el principal mecanismo para “implementar la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la coordinación de los ejecutivos federal y estatal, para la realización de acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional” (Méndez, 1997:37).

⁵⁸ “Los primeros Coprodes se construyeron en 1971 con carácter de organismos federales de coordinación para el desarrollo regional de las dependencias federales y entidades públicas que realizaban sus actividades en los estados; cada uno de ellos contaba con la participación de funcionarios federales y estatales, representantes de entidades paraestatales y de los ayuntamientos y agrupaciones sociales” (Méndez, 1997:36).

De esta forma los Coplades y los CUC se constituyeron como “los nuevos mecanismos institucionales y administrativos para mejorar la cooperación intergubernamental en las tareas del desarrollo” (Aguilar, 1996:110-111), estableciendo una estructura de relaciones intergubernamentales en la que el gobierno federal continuaba siendo el actor central del funcionamiento del sistema federal. No obstante, se habían creado canales permanentes de comunicación en ambas direcciones.

La coordinación en el ámbito de la planeación tenía como objetivo hacer de esta actividad un proceso más racional en términos administrativos, y más participativo al incluir a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil. Por lo que el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los comités estatales y municipales de planeación pretendieron ser los principales espacios para la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana.

Es posible observar que en el marco de las reformas que tenían como objetivo crear los mecanismos institucionales para la coordinación entre la federación y los estados, la primera asumió el protagonismo, por lo que el marco de RIG se mantuvo bajo la tutela del gobierno federal. Se trataba de una coordinación intergubernamental sujeta a su iniciativa, por lo que era de suponer que la agenda de políticas estaría determinada por este nivel.

El diseño centralizado de los mecanismos de coordinación intergubernamental continuó siendo una variable característica en el desarrollo de las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, sin embargo, es posible destacar una tendencia a favorecer un sistema más equilibrado de relaciones intergubernamentales, en la medida que se orientó a lograr un mayor involucramiento de las autoridades subnacionales.

En el periodo de 1988-1994 los instrumentos de coordinación intergubernamental en el ámbito de planeación se volvieron inoperantes, debido a la re-centralización de la presupuestación y programación de muchos programas federales y al endurecimiento del control político a las autoridades subnacionales por parte del presidente de la república⁵⁹. Con el paso del tiempo el CUD fue especializándose en la orientación de la política federal que requería de coordinación y 1992 se renombrarían como Convenio

⁵⁹ En este contexto, “la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y, posteriormente, las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social centralizarían la toma de decisiones y el control de los recursos, relegando a un gran número de entidades estatales y municipales” (Méndez, 1997:39).

Único de Desarrollo Social. También se promoverían convenios para la coordinación en los ámbitos de salud y educación.

En el caso de las relaciones intergubernamentales en el ámbito de la coordinación fiscal, se observa que desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, el gobierno federal se ha convertido en el pilar financiero del sistema federal en su conjunto. A través de este Sistema se establecieron las reglas que determinaron las relaciones entre los tres órdenes de gobierno en el proceso de recaudación de los ingresos tributarios y su redistribución. El objetivo principal de este sistema fue centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio. A través de convenios entre la federación y los estados se uniformaron los gravámenes existentes y se eliminó la doble o triple tributación, y se buscó mejorar las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de tributos (Aguilar, 1996:119)⁶⁰.

La puesta en marcha del SNCF ha conducido a la centralización de la potestad tributaria, así como de la administración y gestión de las fuentes de ingresos del sistema federal, por lo que prácticamente el gobierno federal concentra las principales fuentes de ingresos y determina las reglas para llevar a cabo su redistribución⁶¹. A pesar de que formalmente, las reglas para determinar la recaudación y distribución de ingresos debían estar basadas en acuerdos que se dieran entre los diferentes órdenes de gobierno, la dinámica autoritaria del sistema político condujo a que el gobierno federal terminará imponiéndose a los gobiernos subnacionales en el proceso de coordinación fiscal.

La estrecha relación financiera que vinculó a los gobiernos de los estados y los municipios con el SNCF, ha generado una fuerte dependencia respecto al gobierno federal, que se ha erigido como el principal actor del Sistema. Si bien los recursos que integra el SNCF pertenecen al conjunto, el control que ha asumido la federación ha fortalecido su hegemonía sobre los gobiernos estatales y municipales. Progresivamente el gobierno federal ha concentrado la potestad tributaria y la administración financiera

⁶⁰ Antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cada uno de los miembros de la federación actuaba con determinada independencia en la fijación y el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, lo cual había provocado la existencia de una descoordinación fiscal, una anarquía fiscal y excesivos traslapes impositivos.

⁶¹ “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal opera bajo el principio de evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos, a su vez, a sus municipios”.

del sistema fiscal, por lo que es posible deducir el amplio poder que tiene para determinar la forma en cómo se distribuyen los recursos a los gobiernos subnacionales.

La dependencia financiera de los gobiernos subnacionales ha provocado que las relaciones fiscales intergubernamentales tengan un carácter vertical. “Se puede decir que en los ochenta y noventa tanto el gasto como el ingreso estuvieron fuertemente centralizados, hubo fuertes desequilibrios horizontales y verticales (los ingresos no alcanzan para sufragar los gastos en muchos estados), los estados no han podido decidir el origen de la mayoría de sus ingresos (más del 80% de los ingresos estatales y 50% de los municipales provienen de las participaciones federales) ni orientar el destino de la mayoría de sus gastos y el porcentaje del gasto estatal destinado a la provisión de bienes públicos fue muy reducido” (Méndez, 1997:40).

De esta forma, las relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema federal estuvieron basadas, en una coordinación vertical, liderada por el gobierno federal quien asumió un amplio control sobre los ingresos y gastos que se realizan en los ámbitos subnacionales, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Desde las década de los ochenta existió un reclamo por parte de los gobiernos subnacionales exigiendo una mayor participación en la recaudación tributaria y en la definición de las reglas para la redistribución de recursos federales. Con este reclamo se pretendió establecer una sistema más equitativo de redistribución hacía los estados y municipios y lograr una mayor autonomía en las decisiones de gasto, lo cual replantearía el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

En el marco de la reactivación del federalismo mexicano, en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional, con esta acción se pretendió redefinir el papel de los municipios en el sistema federal, al concederles una serie de competencias de ingreso y gasto exclusivas, y reconocer de forma explícita su autonomía. “Con la reforma del artículo 115 se pretendió reforzar y/o precisar la personalidad jurídica, representatividad, funciones y capacidad reglamentaria fiscal e intergubernamental (para realizar convenios con los estados o entre sí) de la instancia municipal” (Méndez, 1997:33).

Asimismo en la década de los ochenta se llevaron a cabo importantes esfuerzos para redistribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno y recursos presupuestarios, entre las más importantes se encuentra la descentralización de la política de salud y la creación de una partida presupuestal para el desarrollo regional en el denominado Ramo

XXVI que contemplaba recursos que serían canalizados a los estados mediante los Coplades y CUC.

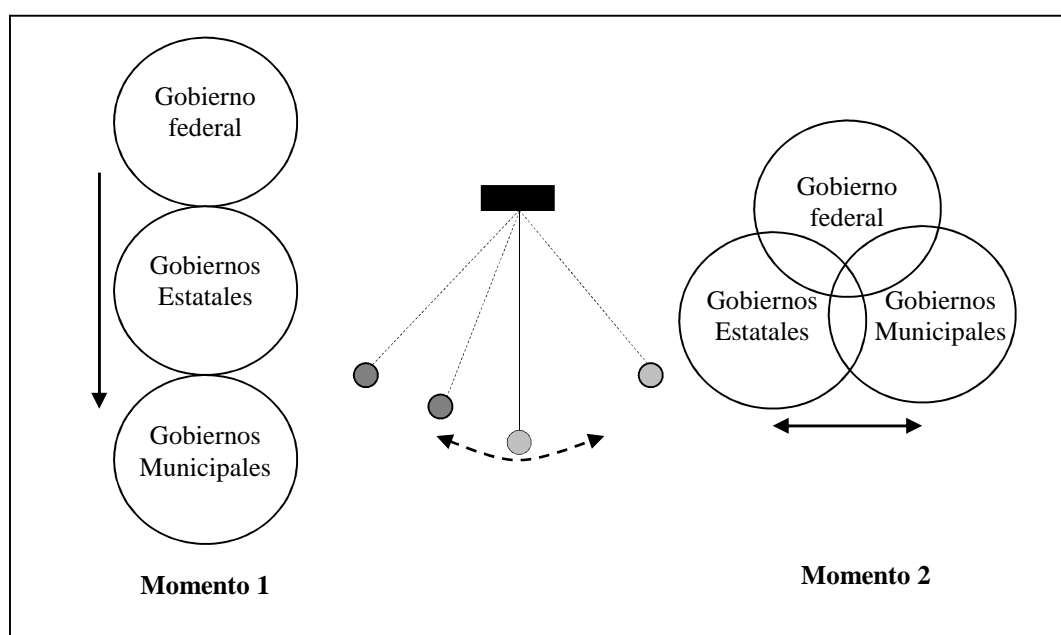
La descentralización fiscal promovida en las décadas de los ochenta y noventa, fue un factor determinante en el cambio de las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo mexicano. La transferencia parcial de competencias del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, en las áreas de salud y educación, con la finalidad de aligerar la sobrecarga fiscal y mejorar la eficiencia administrativa, ha obligado a los tres órdenes de gobierno a establecer diversos mecanismos de cooperación y coordinación. De igual forma, el mayor involucramiento de las entidades federativas en el cobro de ciertos impuestos ha llevado al establecimiento de convenios con el gobierno federal para la adecuada gestión tributaria.

De forma paralela al proceso de descentralización fiscal promovido por el gobierno federal, los cambios experimentados en el sistema político desde finales de la década de los ochenta y hasta la actualidad, vinculados a la transición democrática y la alternancia política en los tres órdenes de gobierno, han modificado el escenario político sobre el que se desarrollan las relaciones intergubernamentales. En el caso de la relación entre los Poderes de la Unión, se ha generado un mayor equilibrio entre poderes a partir de la incorporación más activa de la oposición en el Congreso; mientras que en el marco de las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, la coordinación y colaboración se ha convertido en un factor imprescindible debido a la presencia de gobiernos de oposición en los ámbitos subnacionales, que reclama una mayor participación en las políticas federales. A grandes rasgos ambos factores han modificado el modelo inclusivo de relaciones intergubernamentales que prevalecía, orientándolo a un modelo superpuesto o interdependiente.

El marco de relaciones intergubernamentales que se desarrolla en los ámbitos de planeación y coordinación fiscal, muestra una forma de dirección del federalismo mexicano caracterizada por una tendencia a la descentralización del poder en el gobierno federal, sin embargo, la dinámica política de los últimos años ha provocado una tensión entre centralización y descentralización que permite prever algunos cambios en la forma de gobernanza federal. En este escenario se observa una transición del modelo de RIG con movimientos oscilatorios entre un modelo inclusivo -centralizado- a un modelo superpuesto o interdependiente (figura 3). Los cambios más relevantes se han orientado a la creación de mecanismos de coordinación y colaboración que permiten

una participación más activa de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios y en la construcción de un esquema de interacción horizontal (que sustituya el esquema vertical-autoritario); pero al mismo tiempo siguen existiendo tendencias centralizadoras como fue la creación del SNCF y los programas federales, a través de los cuales se controla el ejercicio del gasto social y en infraestructura en los diferentes espacios subnacionales.

Figura 3. Transición del modelo de relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la década de los noventa y con mayor frecuencia en la primera década del presente siglo, los cambios en los mecanismos de relaciones intergubernamentales comenzaron a surgir bajo la figura de sistemas de coordinación, como es el caso del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Desarrollo Social y el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Los sistemas de coordinación se crean para atender de forma conjunta una serie de temas que requerían de la concurrencia de dos niveles, por lo que se hace necesario establecer interacciones que derivan en acciones concretas en donde intervenían distintos actores.

III. VERTEBRACIÓN DEL PODER FISCAL EN MÉXICO

El objetivo del capítulo es analizar el federalismo fiscal mexicano, con la finalidad de identificar la función que tiene en la construcción de la gobernanza fiscal del país. Con este propósito, se propone un análisis desde el enfoque de la economía pública de las relaciones e interacciones de los tres niveles gobierno para tener una aproximación a la vertebración real del poder en el territorio.

El federalismo fiscal mexicano es resultado de las instituciones y procesos a través de los cuales se distribuye el poder entre los tres órdenes de gobierno. Las competencias de gasto e ingreso que se distribuyen entre los tres niveles de gobierno que forma el sistema federal mexicano, son un factor determinante para entender su funcionamiento. Por tal motivo, en este capítulo se lleva a cabo una análisis del marco normativo en el que se establecen las bases para la distribución de las competencias de gasto y el poder tributario y posteriormente a partir de un análisis cuantitativo se expone como se materializan el federalismo fiscal en recursos que gastan los diferentes órdenes de gobierno y los ingresos que sustentan dichos gastos en cada ámbito.

El federalismo es la base de la organización político administrativa del Estado mexicano y quedó establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde la época posrevolucionaria, con el argumento de que era la única opción política para preservar la unidad nacional. A pesar de que la Constitución reconocía a la federación y estados como esferas soberanas, la dinámica autoritaria del sistema político mexicano fue determinante para que se estableciera un predominio del gobierno federal sobre los otros poderes durante gran parte del siglo pasado.

De esta forma uno de los rasgos característicos del funcionamiento del federalismo mexicano fue la centralización del poder en el nivel de gobierno federal. Bajo estas condiciones, la centralización administrativa y política se convirtió en la característica dominante del arreglo federal mexicano. De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), “el resultado actual es evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios”.

Es posible identificar tres factores que fueron determinantes para la gobernanza del sistema federal mexicano. En primer lugar el marco jurídico-formal que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en todas las leyes y normas que de ésta se desprenden; en segundo lugar, el sistema político en el que se establecen

el conjunto de instituciones que definen las relaciones de poder entre los diferentes actores políticos; y el tercer factor, la distribución de competencias de gasto e ingreso entre los tres órdenes de gobierno propias del federalismo fiscal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció las bases que deberían regir las relaciones entre los diferentes actores políticos en el marco del federalismo. Por un lado, establecía un equilibrio de poderes, colocando en un mismo plano a los poderes de la unión, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial; por otro lado, reconocía la soberanía de los estados y de la federación, así mismo, dotaba de autonomía a los municipios.

En la práctica, el marco legal se supeditó a la dinámica del funcionamiento del Estado mexicano, principalmente por el carácter autoritario que predominó en el sistema político mexicano. La conformación de un sistema presidencialista que respondía a las necesidades políticas del periodo posrevolucionario y la creación de un partido hegemónico, provocaron que la dinámica del federalismo mexicano adquiriera en la práctica un carácter centralista durante gran parte del siglo XX.

Las relaciones intergubernamentales en todos los ámbitos, adquirieron un carácter jerárquico autoritario (modelo inclusivo de RIG's), en el cual, las instituciones federales (poder ejecutivo) se imponían política y administrativamente sobre las instituciones de los gobiernos estatales y municipales.

Los cambios experimentados por el sistema político desde finales de la década de los ochenta hasta la actualidad, producto de la transición democrática y de la alternancia política en los tres niveles de gobierno, han modificado el funcionamiento del federalismo. Se puede decir, que en el plano horizontal se ha logrado establecer un equilibrio de poderes, y en el plano vertical, los tres órdenes de gobierno han tenido la necesidad de colaborar y coordinarse para cumplir con determinados objetivos. Esta situación ha llevado a modificar el modelo inclusivo de relaciones intergubernamentales que prevalecía, tendiendo a un modelo superpuesto o interdependiente.

Los factores legales y políticos han sido determinantes del federalismo mexicano, sin embargo, no es posible tener una radiografía completa de su dinámica si no se analizan los factores que materializan la distribución del poder entre los tres órdenes de gobierno. La distribución de las funciones de gasto y el poder tributario entre los tres niveles de

gobierno ha sido determinante en la configuración de sistema federal mexicano, ya sea incrementando el predominio del gobierno Federal, o condicionándolo a la interacción con los gobiernos de las entidades federativas y municipios. En este sentido, el análisis del federalismo fiscal resulta relevante para entender la evolución de la gobernanza del sistema federal mexicano.

1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GASTO

Uno de los elementos fundamentales para entender el funcionamiento del federalismo fiscal, es la distribución de las competencias del gasto entre los diferentes ámbitos de gobierno. Si bien la economía pública ofrece un marco para analizar la distribución de competencias de gasto a partir de los supuestos del modelo óptimo de federalismo fiscal⁶²; es necesario incorporar otras variables legales y políticas que son determinantes para entender la distribución vertical del poder en el territorio.

En México, como se analizó en el capítulo anterior, la distribución del poder en el sistema federal fue resultado de un marco constitucional federalista que se armonizó a la lógica centralista promovida por el sistema político presidencialista, este esquema se articuló a través de la distribución de competencias de gasto y poder tributario.

El federalismo mexicano evolucionó a finales del siglo XX hacia la conformación de un Estado que buscaba superar la tradición centralista que prevaleció en otras épocas. Si bien, como menciona Aguilar Villanueva (1996) “la centralización administrativa, política y económica, fue la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo pasado, que llevó a que el gobierno federal se ubicara por encima de la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios”, en la actualidad el escenario federal ha sufrido considerables cambios, que permiten hablar de la composición de un federalismo más equilibrado entre los tres órdenes de gobierno.

Para tener un panorama del funcionamiento del federalismo fiscal en México y una vez analizado el marco normativo que ha condicionado la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, en este apartado se analizan las funciones y competencias de cada uno de los órdenes de gobierno y cómo se materializan éstos en

⁶² En el modelo TMO (Tiebout-Musgrave-Oates) se defiende la superioridad del gobierno central para desarrollar, con mayores posibilidades de éxito, tanto las políticas anticíclicas como las redistributivas, al tiempo que recomienda la provisión descentralizada de gran parte de los bienes públicos, al existir en este caso importantes ganancias de bienestar agregadas (Giménez, 2003).

la estructura del gasto. La distribución de competencias del gasto entre los tres órdenes de gobierno es un proceso que estuvo condicionado por la descentralización política que experimentó el país en las últimas dos décadas, en ese sentido a pesar de que el análisis se centra en la evolución reciente del federalismo fiscal mexicano, se hace una constante referencia a los cambios acontecidos en otros periodos que influyeron en su estructura y funcionamiento.

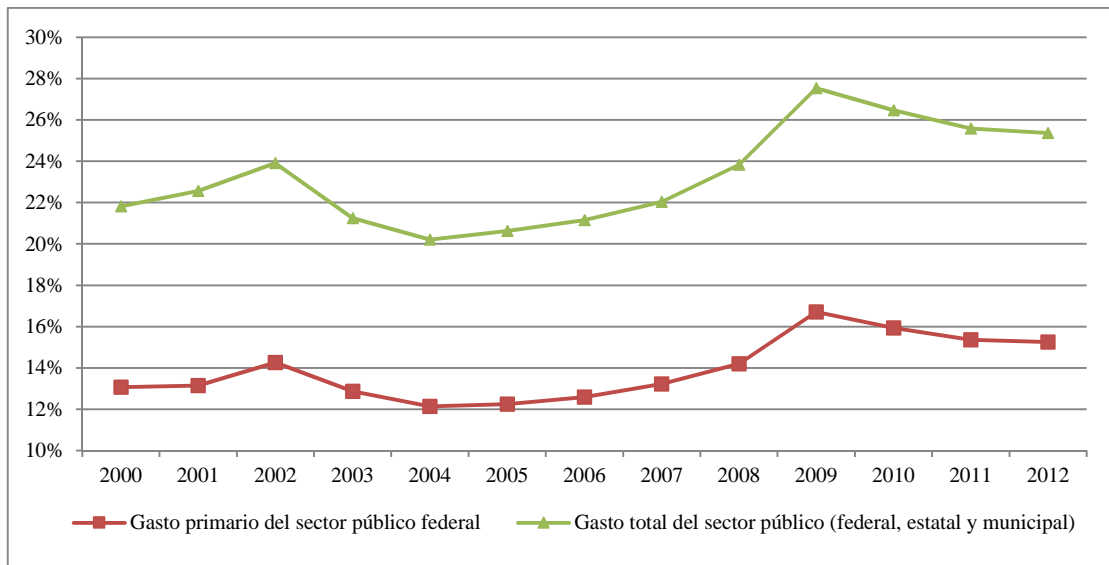
A) La relevancia del federalismo fiscal en la economía nacional

Durante gran parte del siglo pasado el funcionamiento de la economía mexicana se caracterizó por la fuerte participación del Estado en la economía, situación que se intentó revertir a partir de la década de los ochenta con el proceso de liberalización económica que llevó entre otras cosas a reducir la participación del sector público en la economía. El dinamismo del sector público hasta la década de los ochenta fue resultado del Estado desarrollista predominante, que comenzó a ser desmantelado con la finalidad de transitar a un Estado liberal que pudiera hacer frente a los retos que imponían el entorno económico nacional y global.

A pesar de estos cambios, el sector público siguió teniendo un papel fundamental dentro de la economía mexicana. La participación del gasto público que realizan las instituciones públicas en el PIB nacional permite apreciar la relevancia del sector público en la economía nacional.

En el periodo 2000-2012 el gasto total de los tres niveles de gobierno representó en promedio el 23% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Durante este periodo la participación del gasto público en el PIB tuvo algunas variaciones, como se observa en la gráfica 1, en el año 2009 la participación del gasto público alcanzó el punto más alto con el 28% del PIB nacional, mientras que en el año 2004 tuvo el punto más bajo con un 20% del PIB. Esta situación muestra la importancia que mantiene el sector público en la economía nacional y con ello, el poder que representa para cada nivel de gobierno que ejerce esos recursos.

Gráfica 1. Gasto del sector público como porcentaje del PIB, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Dentro del sector público, el gasto del gobierno federal durante el periodo 2000-2012 representó en promedio el 14% del PIB nacional, lo que muestra el peso específico de este nivel de gobierno en el federalismo mexicano y la economía nacional.

Como se puede observar, la participación del gasto total del sector público en el PIB nacional experimentó un considerable crecimiento durante el periodo 2000-2012, lo cual permitió que el Estado mexicano tuviera mayores recursos para distribuir entre los tres órdenes de gobierno. Dicha distribución de recursos materializa a su vez la distribución del poder, los cambios experimentados en ésta es un reflejo de los cambios en la correlación de fuerzas, por lo tanto ofrece un acercamiento a la gobernanza del sistema federal.

B) Distribución del gasto en el sistema federal mexicano

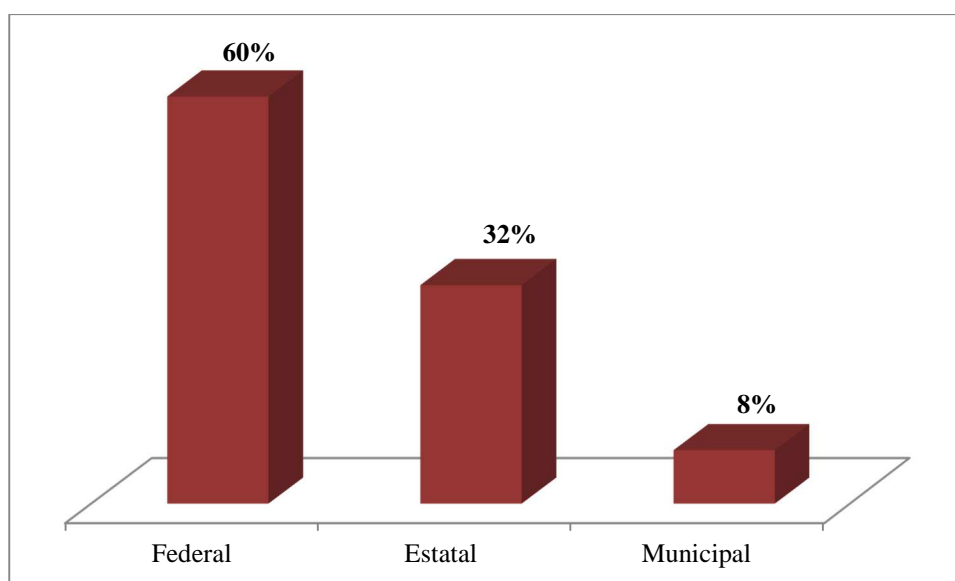
El punto de partida para analizar la distribución de las competencias y funciones de gasto entre los tres órdenes de gobierno de México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sintetiza el marco jurídico que regula la correlación de fuerzas políticas entre los poderes de la unión y los órdenes de gobierno.

Una de las preocupaciones principales que tuvieron en su momento los constitucionalistas mexicanos fue establecer las competencias entre los distintos

órdenes de gobierno, por tal motivo en la Constitución de 1917, vigente hasta la actualidad, se establecieron las facultades, materias y atribuciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales, se otorgó al Estado la rectoría del desarrollo nacional y las competencias para gestionar las áreas estratégicas para la nación; y se definieron límites de actuación a los estados que integran la federación en materia económica, política y tributaria⁶³.

La distribución vertical del gasto público ofrece un primer acercamiento al funcionamiento del federalismo fiscal en México. Como se observa en la gráfica 2, en 2012 el nivel federal concentró el 60% del gasto del sector público del país, mientras que el nivel estatal ejerció el 32% y el municipal el 8% restante. Esta distribución vertical del gasto público es consistente con las amplias facultades constitucionales que posee el orden de gobierno federal.

Gráfica 2. Distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno, 2012



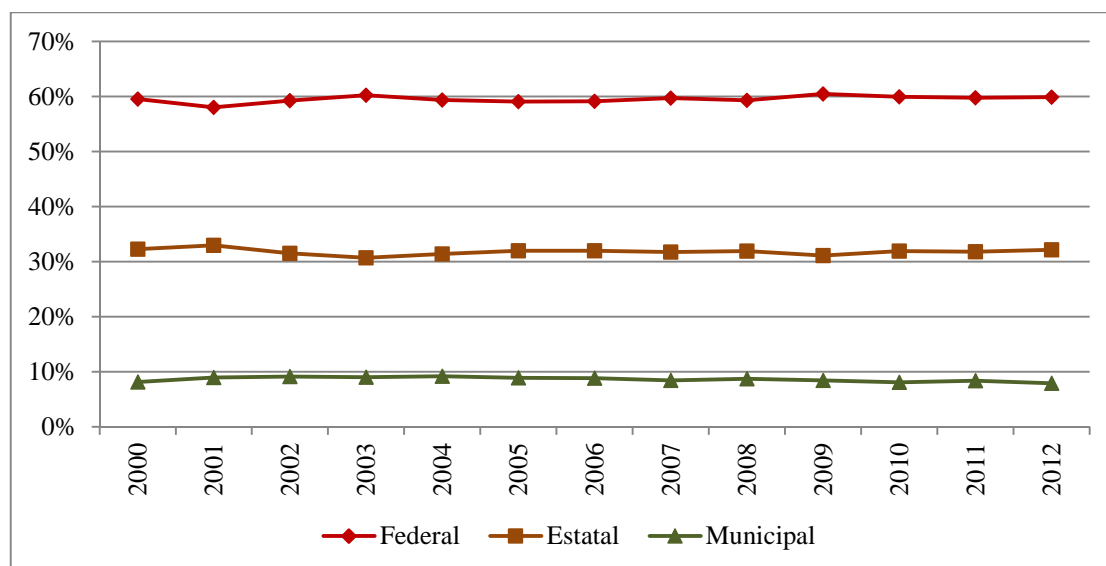
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas estatales y municipales, INEGI y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

⁶³ En los artículos 73, 89 y 104 se establecen las facultades, materias y atribuciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales; en los artículos 117 y 118 se establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; mientras que en los artículos 25 y 28 se prevén las áreas estratégicas de competencia federal (Aguilar, 1996).

Durante el periodo 2000-2012, en promedio el 60% del gasto público en México lo ejerció el nivel federal, el 32% lo gastaron las administraciones públicas de los estados y el 9% lo ejercieron los gobiernos municipales (ver gráfica 3). Desde el año 2000 hasta el 2012 la distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno no ha tenido variaciones significativas, después de que en la década anterior el gasto del nivel federal había disminuido, favoreciendo en la misma proporción el gasto de los estados y municipios.

En este sentido, el crecimiento en términos absolutos del gasto público total en este periodo no modificó la distribución del gasto público entre los tres órdenes de gobierno (ver gráfica 3), lo cual muestra que el federalismo mexicano inició una fase de estabilización, en la que persiste el predominio del gobierno federal (central).

Gráfica 3. Evolución de la distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

De esta forma, la concentración del gasto en el ámbito federal ha sido determinante en el desempeño de los diferentes órdenes de gobierno y en el funcionamiento del federalismo fiscal mexicano. La limitada participación de los estados y los municipios en el ejercicio del gasto provocó un fuerte desequilibrio vertical en la distribución del gasto total.

A pesar de que en las últimas décadas del siglo pasado el federalismo fiscal experimentó un significativo incremento de las competencias y funciones del gasto a favor de los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, lo cual repercutió en un primer momento en la disminución del gasto público del gobierno federal y en el incremento del gasto de los gobiernos subnacionales, en lo que va del presente siglo no se ha registrado una variación significativa que apunte al empoderamiento de estos niveles de gobierno.

Las cifras del gasto público total de 1990 revelan que únicamente el 3% era ejercido en el orden municipal, 14,5% en el estatal y el restante 82,5% en el federal (Aguilar, 1996). En promedio, en el periodo de 1980-1995 las proporciones del gasto fueron 76,1% para el gobierno federal, 19,8% para los gobiernos estatales y 4,1% los gobiernos municipales. Continuado con el proceso de redistribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno, entre 1996 y 2000 los estados y municipios incrementaron su participación en los gastos totales, en decremento del poder de gasto del gobierno federal; durante este periodo el gobierno federal concentró en promedio el 64% del gasto total, mientras que el gasto del nivel estatal aumentó a 30%.

Comparativamente, los municipios y los estados tuvieron un mayor poder de gasto en los últimos 12 años, en comparación con la década de los ochenta, sin embargo, su participación sigue siendo limitada y parece haberse quedado estancada.

La centralización política que prevaleció durante gran parte del siglo pasado producto del régimen autoritario provocó una fuerte concentración del gasto público que no se logró revertir, a pesar de los esfuerzos realizados a partir de la década de los ochenta, como respuesta a la crisis financiera que afectó al Estado mexicano y como parte del impulso a la descentralización. Esta última, con los matices correspondientes, debido a que la descentralización del gasto no necesariamente implicó una mayor autonomía para los gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos descentralizados fueron gastos condicionados (Sobarzo, 2004).

C) Distribución del gasto en los tres órdenes de gobierno

a) Gasto público del gobierno federal

Como se ha analizado el gobierno federal concentra un importante porcentaje del gasto público total, en el año 2005 el gobierno federal ejerció un gasto de 1,7 billones de

pesos, que representó el 64% del total del gasto del país⁶⁴. Con estos recursos el gobierno federal llevó a cabo las funciones establecidas en el marco constitucional y aquellas actividades que por la tendencia centralista del país se han asumido como materias de competencia federal.

El gasto público federal comúnmente está asociado con el gasto primario del sector público presupuestario, el cual se ejerce en todo el territorio nacional por las dependencias y entidades de la administración pública federal, Poderes de la Unión, organismos constitucionalmente autónomos, así como por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. En este sentido, se debe tener en consideración que una parte del gasto que ejercen los gobiernos subnacionales, con recursos que reciben a través de transferencias, se contabilizan como parte del gasto primario del sector público presupuestario.

Del total del gasto primario del sector público presupuestario, en el periodo 2001-2011, las entidades federativas y los municipios ejercieron en promedio el 36,4%⁶⁵. Estos recursos se transfirieron a través de Participaciones y Aportaciones a los estados y municipios, subsidios, convenios de descentralización, programas de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, así como provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos.

A pesar de ser recursos que se desprenden del presupuesto de la federación, las Participaciones y Aportaciones representan gastos que ejercen los estados y municipios, por lo cual, en sentido estricto pueden considerarse como parte del gasto de los gobiernos subnacionales. No obstante, se debe tener en cuenta que un importante monto de estos recursos está condicionado al cumplimiento de objetivos que establece la federación.

Desde la perspectiva funcional del gasto, los amplios recursos con los que cuenta el gobierno federal son destinados a diversas funciones. Como se observa en la tabla 3, el gasto en desarrollo social representa la principal actividad dentro del gasto público del

⁶⁴ El 64% del total del gasto público que ejerció el nivel federal no contempla los recursos federales que ejercen los gobiernos estatales y municipales (aportaciones y participaciones) y que en la contabilidad oficial forman parte del gasto primario del sector público presupuestario, así como el costo financiero de la deuda y los adeudos de ejercicios anteriores.

⁶⁵ Gasto primario del sector público presupuestario según el ejecutor final de los recursos 2001-2014, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Anexo Estadístico, Segundo Informe de Gobierno, 2014.

gobierno federal, en el periodo 2003-2011 en promedio representó el 57,5% del total del gasto. Como parte del desarrollo social destaca las funciones de educación, salud y seguridad social con porcentajes de gasto considerables.

Por otra parte, el gasto destinado a funciones de desarrollo económico en promedio representa el 32% del gasto total, con un gasto importante en el sector energético (23%). Con menor importancia respecto a los dos grandes bloques de actividades enunciadas con anterioridad, se encuentran los gastos destinados a funciones de gobierno que en promedio representan el 10.3% del gasto total del gobierno federal.

Del análisis anterior, destaca la importancia que tienen las funciones del gasto en materia de políticas de desarrollo social, a través del gasto en educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional; lo cual representa una importante fuente de poder para el gobierno federal para imponerse en su relación con los estados y los municipios.

Tabla 3. Gasto programable del sector público presupuestario por funciones, 2003-2011 (Estructura porcentual)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto Programable	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Funciones de Desarrollo Social	56.01	58.30	58.80	59.14	59.42	59.51	54.24	55.93	56.73
Educación	21.65	21.76	21.72	21.36	20.55	19.40	18.93	18.81	18.69
Salud	14.05	13.74	15.13	14.79	14.47	13.18	13.57	13.49	13.88
Seguridad Social	11.72	12.75	11.94	12.12	12.79	15.18	11.96	12.79	13.41
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	6.87	8.06	7.59	7.80	8.45	8.24	6.35	6.39	7.03
Agua Potable y Alcantarillado	0.34	0.48	0.70	0.86	1.20	0.78	0.91	1.69	0.98
Asistencia Social	1.39	1.52	1.72	2.21	1.95	2.73	2.51	2.76	2.74
Funciones de Desarrollo Económico	30.51	30.24	31.07	30.27	29.85	30.97	36.94	35.23	34.14
Energía	21.31	22.47	22.01	21.67	19.76	22.23	27.19	26.18	24.34
Comunicaciones y Transportes	2.37	2.04	2.89	2.49	3.93	2.16	2.56	2.73	2.81
Desarrollo Agropecuario y Forestal	3.36	3.32	3.37	3.06	3.33	3.23	3.07	3.02	2.91
Temas Laborales	0.20	0.17	0.18	0.16	0.13	0.14	0.13	0.11	0.10
Temas Empresariales	0.45	0.36	0.43	0.56	0.53	0.77	0.74	0.59	0.61
Servicios Financieros	0.90	0.08	0.18	0.38	0.32	0.51	1.22	0.61	1.32
Turismo	0.18	0.18	0.18	0.12	0.16	0.22	0.26	0.21	0.23
Ciencia y Tecnología	1.37	1.12	1.15	1.08	1.05	1.03	1.04	1.04	1.08
Temas Agrarios	0.19	0.25	0.22	0.24	0.23	0.21	0.19	0.17	0.18
Desarrollo Sustentable	0.18	0.25	0.47	0.50	0.41	0.47	0.53	0.57	0.56
Funciones de Gobierno*	13.48	11.46	10.13	10.59	10.74	9.52	8.82	8.84	9.13
Administración Pública	1.33	0.66	0.37	0.36	0.33	0.35	0.33	0.30	0.23
Gobernación	1.30	0.73	0.77	1.04	0.63	0.65	0.78	0.61	0.66
Soberanía	2.46	2.34	2.17	2.00	2.20	2.15	2.28	2.45	2.70
Relaciones Exteriores	0.37	0.40	0.35	0.35	0.37	0.33	0.31	0.34	0.30
Hacienda	3.28	2.55	2.63	3.11	3.30	2.21	0.96	0.96	0.92
Orden, Seguridad y Justicia	3.00	3.03	2.97	2.96	3.17	3.18	3.51	3.41	3.78
Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	0.18	0.11	-	-	-	-	-	-	-
Regulación y Normatividad	0.69	0.75	-	-	-	-	-	-	-
Otros bienes y Servicios Públicos	0.42	0.48	0.44	0.31	0.33	0.24	0.27	0.40	0.18
Legislación	0.45	0.42	0.43	0.45	0.41	0.42	0.39	0.38	0.36

Notas:

* Incluye Poderes y Ramos Autónomos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2011, SHCP.

La importancia de la participación del gobierno federal a través de las funciones de desarrollo social en el sistema federal, puede justificarse como necesaria para hacer frente a la desigualdad económica y social que prevalece entre las distintas entidades del país.

En la práctica, el gobierno federal en México se ha involucrado en un mayor número de funciones que las sugeridas por la literatura económica, tanto por las funciones asignadas por la legislación a este orden de gobierno, como en las que participa de *facto* (Merino, 2000); esta situación se reitera a lo largo de los últimos años. El poder del gobierno central se mantiene debido al amplio número de funciones de gasto que lleva a cabo, muchas de las cuales son concurrentes con los otros órdenes de gobierno, sin embargo, tanto los estado como los municipios dependen de los recursos federales para poder desempeñar las funciones que comparten con el nivel federal.

b) Gasto público de las entidades federativas

Por lo que se refiere a los estados, las principales funciones que llevan a cabo los gobiernos estatales están sustentadas en el principio constitucional, que establece que “las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. En este sentido las entidades federativas han asumido una serie de funciones de carácter residual y otras que lleva a cabo en forma compartida con los otros órdenes de gobierno.

Esta situación dificulta la homologación de la contabilidad gubernamental de los estados, porque no es posible establecer un conjunto homogéneo de funciones que permitan conformar un gasto consolidado funcional de todas las administraciones estatales. Por esta razón para tener una apreciación de la estructura del gasto público de las entidades federativas se analizará la clasificación económica que ofrece el INEGI.

En la tabla 4 se observa que dentro de la estructura de los egresos estatales, el concepto de subsidios y transferencias es el que representa el porcentaje más alto del total del gasto público que realizan las entidades federativas, con un promedio en el periodo 2000-2005 del 40,6%. Asimismo, los gastos administrativos tienen un peso fundamental, ya que en promedio representan 29,5%, destacando el concepto de servicios personales que en promedio representó el 25,6% del gasto⁶⁶.

⁶⁶ El concepto servicios personales contempla las asignaciones para sufragar las remuneraciones al personal que presta sus servicios en los gobiernos estatales, así como cualquier otra erogación derivada

Tabla 4. Egresos estatales, 2000-2005 (porcentajes)

Concepto / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Egresos netos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos administrativos	30.6	28.8	29.8	29.7	29.5	28.4
Servicios personales	26.8	24.8	25.7	25.8	25.7	24.7
Materiales y suministros	1.1	1.3	1.3	1.2	1.1	1.1
Servicios generales	2.6	2.7	2.8	2.7	2.7	2.6
Subsidios, transferencias y ayudas	38.4	42.0	41.1	39.7	40.6	42.0
Adquisición bienes muebles e inmuebles	0.4	0.4	0.5	0.7	0.4	0.7
Obras públicas y acciones sociales	7.9	7.7	7.5	7.6	7.4	8.5
Inversión financiera	0.5	0.4	0.5	1.2	1.0	0.9
Recursos federales y est. a municipios	17.1	17.7	17.0	16.6	16.3	16.1
Otros egresos	0.2	0.5	0.4	0.4	0.7	0.2
Por cuenta de terceros	2.8	0.5	0.5	0.6	0.5	0.2
Deuda pública	2.0	1.9	2.7	3.5	3.5	3.0

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Cabe destacar que dentro del concepto de subsidios, transferencias y ayudas, las transferencias representan la principal materia de egresos, 39,5 % del total de los egresos, éstas contemplan los recursos del sector público que se destinan a la consecución de determinados objetivos de política económica y social. De manera específica las transferencias contemplan los gastos que realizan los poderes legislativo y judicial, órganos autónomos y electorales y en gran medida los gastos que realizan las instituciones de educación, salud, asistencia social, seguridad social, cultura y deporte, seguridad pública y en los últimos años las instituciones de transparencia de la administración pública.

La importancia de las transferencias a las instituciones de educación y salud dentro del gasto público de los estados, 24 % y 5,9% promedio del gasto total en el periodo 2000-2005 respectivamente, se debe en gran medida a que ambos servicios han sido los que mayor protagonismo han tenido dentro del proceso de descentralización de funciones de la federación a los estados, sobre todo el de los servicios de educación.

Por otro lado, en lo que se refiere a gastos de capital, se observa que el concepto de mayor importancia son los recursos federales a estados y municipios, con un promedio del 16,8% de los egresos totales en el periodo analizado, recursos que en su mayoría se destinan a las Participaciones y Aportaciones que corresponden a los municipios, y que la federación transfiere a través de los estados.

de la relación laboral, por ejemplo: los pagos que por concepto de seguridad social cubre el gobierno a las instituciones públicas o los pagos por otras prestaciones sociales y económicas (INEGI, 2008, Glosario Completo, Finanzas Públicas Estatales y Municipales).

Asimismo, se observa que el gasto en obras públicas y acciones sociales se incrementó en el último año, el promedio del gasto en este concepto fue de 7,8% del total del gasto; dentro de este concepto se contemplan los gasto en obras públicas diversas, urbanización, edificios públicos, carreteras caminos y puentes, irrigación, agua potable y ecología; y acciones sociales que contemplan gastos en servicios y programas de seguridad pública, desarrollo agropecuario y forestal, desarrollo industrial y comercial, desarrollo administrativo y desarrollo turístico.

Finalmente, el concepto de gasto por pago de deuda pública representó en promedio el 3% del total del gasto de los estados, dentro del cual se contempla los gastos destinados al pago de las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos; la amortización, el servicio y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)⁶⁷.

Tabla 5. Egresos Estatales, 2006-2012 (porcentajes)

Concepto / Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servicios personales	24%	22%	22%	21%	21%	21%	22%
Materiales y suministros	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Servicios generales	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	40%	42%	43%	42%	43%	42%	45%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%
Inversión pública	9%	10%	9%	10%	10%	7%	6%
Inversiones financieras y otras provisiones	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%
Recursos asignados a municipios	16%	15%	16%	15%	14%	15%	15%
Otros egresos	0%	1%	1%	1%	1%	2%	2%
Deuda pública	3%	3%	2%	2%	3%	4%	4%
Disponibilidad final	3%	4%	4%	4%	3%	4%	3%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

En general, la situación de la distribución del gasto que realizan las entidades federativas no ha cambiado significativamente en los últimos años, como se observa en la tabla 5, durante el periodo 2006-2012 el principal concepto de gasto fueron las

⁶⁷ De acuerdo con INEGI (2008) este concepto representa los gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos; incluye las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (43%), el gasto en servicio personales (22%) y los recursos asignados a municipios (15%).

Las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, que es el concepto de gasto más importante para los estados, en el periodo 2006-2012 experimentaron un incremento aproximado de 3,5 puntos porcentuales respecto al promedio de los cinco años anteriores (2000-2005). En este concepto se registran los gastos correspondientes a las instituciones y programas de educación, salud, asistencia social, seguridad social, cultura y deporte, seguridad pública, sector turismo, sector agropecuario, sector económico, programas ecológicos y de infraestructura.

En el periodo 2006-2012 el gasto promedio destinado a las instituciones y programas de educación fue de 21% del gasto total y el correspondiente a los programas de salud del 7%. Cabe destacar que el gasto destinado a las instituciones y programas de salud experimentó cambios significativos, al pasar de 5,9% en 2006 a 9,5% en 2012, lo que representa una mayor participación de los gobiernos de los estados en materia de las políticas públicas de salud.

Al igual que el gobierno federal, los gobiernos estatales destinan gran parte de sus recursos a gasto social, como se observa en el caso de Baja California (ver tabla 6) en el periodo de 2003-2008 se destinó a la política social el 66% del total del gasto estatal. Otra parte importante del gasto de los estados son las participaciones y transferencias a los municipios, esto se debe a que las entidades federativas son el principal mecanismo para repartir las transferencias federales a los municipios. Asimismo, destaca el gasto que se realiza en materia de impartición de justicia y seguridad pública, actividad en la cual los gobiernos estatales, en concurrencia con el gobierno federal y los gobiernos municipales, llevan a cabo las respectivas políticas.

A pesar de la relevancia que tienen los gobiernos estatales en las actividades de desarrollo económico, este orden de gobierno destina un gasto menor al que realiza el gobierno federal en materia económica. En el caso del estado de Baja California, en el período analizado representó en promedio 1,8% del gasto total. Finalmente, podemos destacar el gasto de los estados en financiamiento de los órganos legislativos y judiciales, así como electorales, ya que por su carácter soberano, ha sido necesaria la existencia de poderes legislativo y judicial, así como de organismos electorales

autónomos que se encarguen de organizar y vigilar los procesos electorales locales (ver tabla 6).

Tabla 6. Presupuesto Estado de Baja California, 2003-2008 (Porcentajes)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Egreso total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Poderes, organismos electorales y tribunales autónomos	3.55	4.02	3.51	3.33	4.14	3.72
Participaciones y transferencias a municipios	13.39	12.88	13.71	13.53	13.42	15.15
Procuración de justicia y seguridad	7.05	6.90	7.23	7.05	8.24	7.83
Gasto social	68.77	64.64	68.17	68.11	66.60	66.43
Desarrollo económico	1.75	1.69	1.84	1.94	1.88	1.90
Deuda pública	0.85	5.03	0.77	1.42	1.60	1.06
Gobierno	1.13	1.06	1.05	1.02	1.02	1.06
Administración y finanzas	3.32	3.41	3.71	3.60	3.10	2.84
No sectorizada	0.20	0.37	0.01	0.01	0.01	0.01

Nota: Cierre presupuestal funcional al 2006 con estimado de cierre 2007 y presupuesto 2008.

Fuente: Elaboración propia, información de la Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno de Baja California.

La importancia del gasto social dentro del total del gasto que realizan los estados, se debe en gran medida a un conjunto de funciones que se descentralizaron durante las últimas dos décadas del siglo XX. Los procesos de descentralización de los servicios educativos y de salud hicieron necesario descentralizar parte del gasto que anteriormente concentraba el gobierno federal para cumplir con estas funciones. Esto llevó a que los estados incrementaran paralelamente el gasto destinado a estas actividades.

c) Gasto de los gobiernos municipales en México

Como se ha mencionado anteriormente los municipios cuentan con una serie de funciones que están definidas de manera explícita en la Constitución Mexicana, las cuales a su vez se reiteran en las constituciones de las entidades federativas. No obstante, para que los municipios lleven a cabo las funciones establecidas en el marco normativo, estos deben contar con las capacidades técnicas y financieras necesarias. Las diferencias que existen entre los municipios del país, ha llevado a que estos asuman esas funciones con diferente amplitud. Actualmente algunos municipios llevan a cabo una amplia variedad de funciones, en contraste con otros que no han asumido en su totalidad las actividades básicas que define la constitución como parte de su competencia.

La asimetría de competencias de gasto que existe en el ámbito municipal limita la posibilidad de que existan estadísticas consolidadas nacionales respecto al gasto funcional de los gobiernos municipales. Si bien se conocen las principales funciones que son competencias de los municipios, por lo establecido en el marco normativo, no se conoce cuál es el porcentaje de gasto que destinan los gobiernos municipales a cada actividad.

Por lo anterior, en el presente apartado se analiza el gasto municipal nacional, considerando la clasificación empleada por el INEGI para desagregar el gasto, que asemeja una clasificación económica.

Considerando el consolidado del gasto total del sector público en México, los municipios ejercieron el 8,6% en el periodo 2000-2012. Esta cifra es resultado de un pequeño incremento que experimentó el gasto de los municipios con el proceso de fortalecimiento municipal.

Como se observa en la tabla 7, del total del gasto que ejercen los municipios, los conceptos más importantes son los que corresponden a los gastos administrativos, obras públicas y acciones sociales y los subsidios, transferencias y ayudas, que en el periodo 2000-2005 promediaron 51,4%, 27,1% y 9,2% respectivamente del gasto total municipal.

Tabla 7. Egresos municipales, 2000-2005 (Porcentajes)

Concepto/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total de egresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos administrativos	52.0	49.4	50.7	50.4	51.9	53.8
Servicios personales	32.1	31.3	33.3	33.3	34.4	35.6
Materiales y suministros	6.3	5.8	5.1	5.5	5.7	5.8
Servicios generales	13.7	12.3	12.2	11.6	11.8	12.3
Subsidios, transferencias y ayudas	11.1	9.4	7.9	8.7	9.1	8.9
Adquisición bienes muebles e inmuebles	2.9	3.9	2.5	2.0	2.4	2.7
Obras públicas y acciones sociales	24.7	25.5	28.1	29.0	28.4	26.7
Inversión financiera	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Aplicación de recursos federales	1.3	5.6	5.3	1.5	0.9	0.7
Otros egresos	1.9	2.3	1.3	2.6	2.3	1.6
Por cuenta de terceros	2.5	1.0	0.2	1.2	0.5	0.2
Deuda pública	3.4	2.7	3.8	4.4	4.6	5.2

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadísticas de finanzas estatales y municipales.

Es importante destacar que gran parte del gasto que realizan los gobiernos municipales, se considera como gasto corriente, ya que está destinado a cubrir los gastos de operación

y la prestación de servicios de carácter regular y permanente⁶⁸. Dentro del gasto corriente, los gastos administrativos, en particular el concepto de servicios personales es el de mayor importancia, concentrando 33,3% del gasto total municipal. El gasto en servicios personales corresponde a los pagos para sufragar las remuneraciones al personal de los gobiernos municipales, así como cualquier otro pago derivado de la relación laboral. La importancia y el crecimiento de los gastos administrativos, principalmente en el renglón de los servicios personales pueden interpretarse como producto de un mayor protagonismo de los municipios en la prestación de servicios públicos que establece la Constitución, que como hemos visto se concentran en una amplitud de funciones, entre las que destacan los servicios públicos urbanos, seguridad pública, desarrollo social y desarrollo económico.

Otro concepto de considerable importancia dentro del gasto municipal son las obras públicas y acciones sociales, que en el periodo analizado representaron en promedio el 27,1% de los egresos municipales. Dentro de este concepto se consideran los recursos asignados a obras públicas vinculadas a la creación de infraestructura física (urbanización, edificios públicos, carreteras, caminos y puentes, irrigación, agua potable, ecología, entre otras); así como las acciones sociales que contemplan recursos destinados a cubrir los servicios vinculados a programas específicos de seguridad pública, desarrollo económico y administrativo. Este concepto permite apreciar la relevancia de los gobiernos municipales en la promoción del desarrollo local, que por los montos asignados sigue siendo limitada, si se compara con los montos del presupuesto de los otros órdenes de gobierno.

Finalmente, el tercer concepto que guarda especial importancia es el de subsidios, transferencias y ayudas que promediaron el 9,2% del gasto total de los municipios, este concepto es de gran importancia, ya que contempla las asignaciones que los gobiernos municipales otorgan a los diferentes sectores de la sociedad para el desarrollo de

⁶⁸ El gasto corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también los subsidios para los programas de desarrollo rural, la compra de medicamentos y las remuneraciones a maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar. SHCP (2006) Clasificación económica del gasto público, consultado en febrero de 2015 en:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expo_motivos/em02.pdf

actividades prioritarias (agropecuarias, industriales o de servicios), así como para la consecución de determinados objetivos de políticas económica y social.

Para el periodo 2006-2012 los egresos realizados por los municipios no han variado, los gastos correspondientes a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, acumulan en conjunto casi la mitad de gasto que realiza este nivel de gobierno, como se muestra en la tabla 8. Lo cual significa que los municipios destinan gran parte de sus recursos a gasto corriente y que siguen caracterizándose por ser prestadores de servicios, mientras que los otros niveles de gobierno realizan una mayor inversión de capital.

Tabla 8. Egresos municipales 2006-2012 (porcentajes)

Concepto / Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servicios personales	32%	34%	31%	31%	31%	31%	34%
Materiales y suministros	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%
Servicios generales	11%	12%	11%	11%	11%	11%	13%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	8%	9%	9%	9%	10%	10%	10%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%
Inversión pública	27%	26%	28%	32%	28%	28%	24%
Inversiones financieras y otras provisiones	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Otros egresos	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Deuda pública	6%	5%	5%	5%	6%	5%	5%
Disponibilidad final	6%	5%	8%	5%	5%	7%	6%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

La inversión pública que realizaron los municipios en el periodo 2006-2012 correspondió al 27% del gasto de este nivel de gobierno, que se invirtió principalmente en obras públicas de bienes de dominio público.

2. DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO

El presente apartado se analiza la composición de los ingresos públicos por órdenes de gobierno, mediante la revisión de la evolución de la distribución de los ingresos entre los tres niveles de gobierno, ocurrido durante las últimas décadas. Lo anterior con el propósito de conocer la trayectoria que ha seguido el reparto del poder tributario en el

sistema federal y exponer a manera de conclusión las ventajas y desventajas del modelo actual.

A) Ingresos por Órdenes de Gobierno

Al igual que las competencias de gasto, la distribución del poder tributario en México se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El texto constitucional asignó poderes tributarios exclusivos a la Federación en algunas materias y poderes residuales a los estados (Art. 124), y no precisó las competencias tributarias de estos últimos. En el caso de los municipios hasta la reforma al artículo 155 Constitucional en 1982 se precisaron las potestades tributarias.

En las últimas tres décadas, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal determinó el reparto tributario entre los diferentes órdenes de gobierno en el país. Con el surgimiento de la coordinación tributaria entre la Federación y los estados en el marco del SNCF, los gobiernos estatales cedieron gran parte de su capacidad recaudatoria al gobierno Federal a cambio de recibir participaciones federales para resarcir la pérdida económica.

En la actualidad, en el sistema fiscal mexicano coexisten los impuestos de poder exclusivo, con los impuestos de poder compartido, y los ingresos que resultan de la recaudación tributaria se distribuyen a través de un sistema de nivelación vertical. Este esquema dificulta identificar con total precisión el poder tributario que realmente tiene cada orden de gobierno. En términos generales, la tributación del gobierno federal se basa en la renta, el consumo y las ventas, mientras que los estados y los municipios tienen un sistema fiscal cimentado en los impuestos sobre nómina y la propiedad, respectivamente.

Hasta finales del siglo XX, el 80% de la recaudación la realizaba el gobierno federal, mientras que los estados recaudaban el 16% y los municipios el 4% restante⁶⁹. El alto grado de centralización en materia de ingresos es producto del SNCF, mediante el cual los estados cedieron gran parte de sus potestades tributarias y renunciaron a la

⁶⁹ OCDE, “*Taxing and Powers of State and Local Government*”, *Tax Policy Studies*, núm. 1, 1999, citado en Astudillo (2007).

posibilidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlaban, a cambio de obtener participaciones de la recaudación federal (Sobarzo, 2004; Merino, 2000).

Si bien es cierto que el SNCF incrementó la eficiencia en la recaudación, también centralizó los ingresos en el gobierno federal y el control sobre el destino del gasto. A pesar de que existen segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas que se gestionan con los estados y los municipios, éstos son minoritarios, por lo que en general el gobierno federal conserva las bases tributarias principales y más amplias.

Los principales impuestos que el gobierno Federal recauda son el impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos al comercio exterior, los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS) y los derechos de hidrocarburos⁷⁰.

Tabla 9. Fuentes impositivas por Órdenes de Gobierno

FUENTES IMPOSITIVAS		
Gobierno federal	Entidades federativas	Municipios
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de jurisdicción federal. • Sobre el comercio exterior. • Sobre servicios públicos concesionados o explotados por la federación. • Especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrado, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, producción, explotación forestal, producción y consumo de cerveza. • Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos. • Sobre diversiones y espectáculos públicos. • Sobre nóminas. • Sobre ejercicio de profesiones y/u honorarios. • Sobre compra-venta de vehículos de motor usados. • Sobre la adquisición de bienes inmuebles. • Local sobre tenencia o uso de vehículos. • Sobre actividades mercantiles e industriales. • Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales. • Sobre hospedaje. • Todas las demás fuentes que no estén reservadas en forma exclusiva a la federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo su fraccionamiento, división, consolidación, transmisión y mejora. • Derechos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal.

⁷⁰ Algunos de estos impuestos se recaudan en colaboración con los estados, por lo que pasan a formar parte del fondo de la Recaudación Federal Participable, donde, como su nombre lo indica, la federación participa de estos montos recaudados por los estados y municipios.

A diferencia de las amplias facultades del orden federal, los estados y los municipios tienen facultades más restringidas, sobre impuestos de menor importancia y sobre bases impositivas más débiles y menores. Aunado a esto, la heterogeneidad de las condiciones económicas e institucionales de los gobiernos subnacionales lleva a que en la práctica éstos exploten con gran dificultad sus bases gravables, haciendo aún más frágil su poder tributario (Merino, 2000).

Los gobiernos estatales dominan en el campo de los impuestos sobre nómina; mientras que los municipios tienen un sistema fiscal basado en los impuestos a la propiedad.

a) Ingresos de la Federación

Los ingresos del gobierno federal provienen de tres fuentes principales: ingresos tributarios, ingresos no tributarios (divididos en petroleros y los no petroleros) y los ingresos que generan organismos y empresas. Como se observa en la tabla 10, durante el período de 2000-2006, las diferentes fuentes de los ingresos federales tuvieron en términos generales una tendencia relativamente estable, con un descenso de los ingresos tributarios y un ligero crecimiento de los ingresos no tributarios en los últimos años de este periodo⁷¹.

Tabla 10. Ingresos del Sector Público Federal, 2000-2006 (Porcentajes)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Tributarios	49.0	51.5	52.5	47.9	43.5	41.5	39.4
Ingresos No tributarios	24.1	22.4	18.8	22.9	28.2	31.1	29.5
Ingresos de Organismos y Empresas	26.90	26.13	28.68	29.16	28.29	27.46	31.10
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP. Estadísticas Oportunas 2000-2005 y de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. 2006.

La principal fuente de ingresos del gobierno federal son los tributarios. A partir de 2000 éstos han representado en promedio cerca de la mitad de los ingresos federales (47%) -a pesar de que ha disminuido su participación en los ingresos totales-, mientras que los ingresos no tributarios suman en promedio el 25% y los ingresos producto de los

⁷¹ Cabe mencionar que los ingresos no tributarios han mostrado un comportamiento variable, particularmente los ingresos no tributarios petroleros (aproximadamente el 73% de los ingresos no tributarios provienen de los derechos de hidrocarburos –esta cifra alcanzaría en el 2007 el 90% por el incremento de los precios del petróleo, según estimaciones de la Ley de Ingresos de la Federación 2007).

organismos y empresas estatales representan un 28% del total de ingresos, donde destacan los ingresos provenientes de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). De lo anterior se observa la importancia que tienen los ingresos provenientes del petróleo en los ingresos del gobierno federal.

Es interesante destacar que si bien la principal fuente de ingresos del gobierno federal son los impuestos, México destaca por tener una de las presiones tributarias más bajas del mundo, registrando apenas un 11% respecto al PIB⁷².

Dentro de los ingresos tributarios destacan el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA)⁷³ y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)⁷⁴. Estos tres gravámenes comprenden el 92% de los ingresos que el gobierno federal obtiene vía impuestos (ver tabla 10). El gobierno federal concentra su poder tributario en la imposición sobre la renta, con la que obtiene el 45% de sus ingresos vía impuestos y sobre el consumo, con el que consigue el 47%. En el período analizado la imposición indirecta a través del IVA ha ido ganando terreno (una tendencia generalizada en varios países del mundo), incrementando su recaudación en 7 puntos porcentuales (ver tabla 11). El gobierno Federal tiene facultades también sobre algunos impuestos y derechos adicionales que decide transferir en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).

Tabla 11. Composición de los ingresos del Gobierno Federal por fuentes tributarias, 2000-2006 (Porcentajes)

Impuestos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Impuesto sobre la renta (ISR)	44.5	43.6	43.8	44.0	44.8	47.6	44.8	44.7
Impuesto al valor agregado (IVA)	32.6	31.8	30.0	33.2	37.0	39.4	40.1	34.9
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	14.0	16.9	18.7	15.4	11.1	6.1	6.7	12.7
Impuesto a la importación	5.6	4.4	3.7	3.5	3.8	3.3	2.6	3.9
Otros ingresos tributarios	3.3	3.3	3.8	4.0	3.3	3.6	5.8	3.8
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

⁷² La presión tributaria mide los ingresos por impuestos y las cotizaciones sociales en relación al PIB. La presión tributaria en México está por debajo del promedio del resto de países de América Latina (17%) (CEPAL, 2007) y muy por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (36.4%). Así, la presión tributaria del país es una de las más bajas no sólo del continente, sino del mundo.

⁷³ El IVA entró en vigor con la reforma de 1980, tiene tasas diferenciadas por regiones y actualmente es la segunda fuente impositiva más importante del gobierno federal.

⁷⁴ Mientras que el ISR y el IVA son fuentes asociadas con la actividad económica y son por consecuencia relativamente estables, el IEPS depende fuertemente de los precios del petróleo, que lo hace un impuesto relativamente inestable (UCEF, 2003).

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP. Estadísticas Oportunas.

Durante los últimos seis años la distribución de los ingresos presupuestarios del sector público no ha cambiado significativamente respecto a los seis años anteriores. En el periodo 2007-2012 el gobierno federal tuvo como principal fuente de ingresos los tributarios (40%), mientras que los no tributarios aportaron el 30%. Por otro lado, los ingresos generados por organismos y empresas fueron el 30%, entre las que destacan los ingresos generados por Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con el 13% y 9% respectivamente (ver tabla 12).

Tabla 12. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2007-2012

Concepto / Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^{e/}	Promedio
Gobierno Federal	69%	72%	71%	70%	71%	70%	70%
Tributarios	40%	35%	40%	43%	40%	44%	40%
No Tributarios	29%	37%	31%	28%	31%	26%	30%
Org. y Empresas ^{1/}	31%	28%	29%	30%	29%	30%	30%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Notas:

^{e/} Ley de Ingresos de la Federación 2012.

^{1/} Excluye las aportaciones al Gobierno Federal al ISSSTE. Para el año 2004 a la fecha solo incluye lo derivado de Luz y Fuerza del Centro.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012.

b) Ingresos de los Estados

a') Transferencias federales

Los ingresos de las entidades federativas provienen de las transferencias que reciben del gobierno federal, a través de las Aportaciones y las Participaciones⁷⁵ y de los ingresos propios, siendo las transferencias federales la principal fuente de los ingresos de las entidades federativas. A partir de la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, la federación ha transferido cada vez mayores recursos hacia los gobiernos subnacionales, incrementando la dependencia de esta fuente de ingresos.

⁷⁵ Las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales provienen de la Recaudación Federal Participable (RFP), que incluye los ingresos impositivos netos del gobierno federal y los derechos sobre hidrocarburos –con excepción del extraordinario y el adicional– (CNH, 2004).

Como parte de las transferencias que reciben las entidades federativas, las Aportaciones son el componente más importante y se utilizan para financiar actividades específicas y programas que tradicionalmente administraba el gobierno federal. Las Aportaciones son transferencias condicionadas, que se agrupan en el “Ramo 33” del presupuesto de egresos de la federación⁷⁶, y se destinan a la prestación de servicios como son la educación y salud, que en conjunto sumaron en el 2006 más del 76,4% del total de los fondos⁷⁷.

La segunda fuente de ingresos vía transferencias son las Participaciones, las cuales son transferencias de uso no condicionado y se obtienen del 20% de la recaudación federal participable (RFP)⁷⁸.

El peso considerable que tienen las transferencias en los ingresos de las entidades evidencia como el sistema de transferencias vigente en el país centralizó el ingreso en el orden federal, aumentando el grado de dependencia de las entidades y los municipios hacia este nivel de gobierno, a la vez que ha desactivado las potestades tributarias de los gobiernos estatales y los esfuerzos de recaudación subnacionales. En la gráfica 4 se muestra la estructura de los ingresos de las entidades federativas, considerando la participación de los ingresos propios y las transferencias federales en los ingresos totales de los estados.

En el periodo 2000-2012, en promedio el 83,6% de los ingresos de los estados provinieron de las transferencias que reciben del gobierno federal, predominando las de carácter condicionado (Aportaciones) sobre las no condicionadas (Participaciones). A pesar de que la contribución de los ingresos propios al total de los ingresos creció 2,5

⁷⁶ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para la Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) (Ley de Coordinación Fiscal).

⁷⁷ Existen también las transferencias de uso condicionado que provienen del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), denominado “Ramo 39”, que han empezado a significar recursos importantes para los estados destinados a actividades específicas como la inversión de infraestructura física y saneamiento financiero. El PAFEF se creó en el 2000 y se institucionalizó en el 2003 en el Ramo 39. Es un programa administrado y gestionado por la Cámara de Diputados del Gobierno Federal.

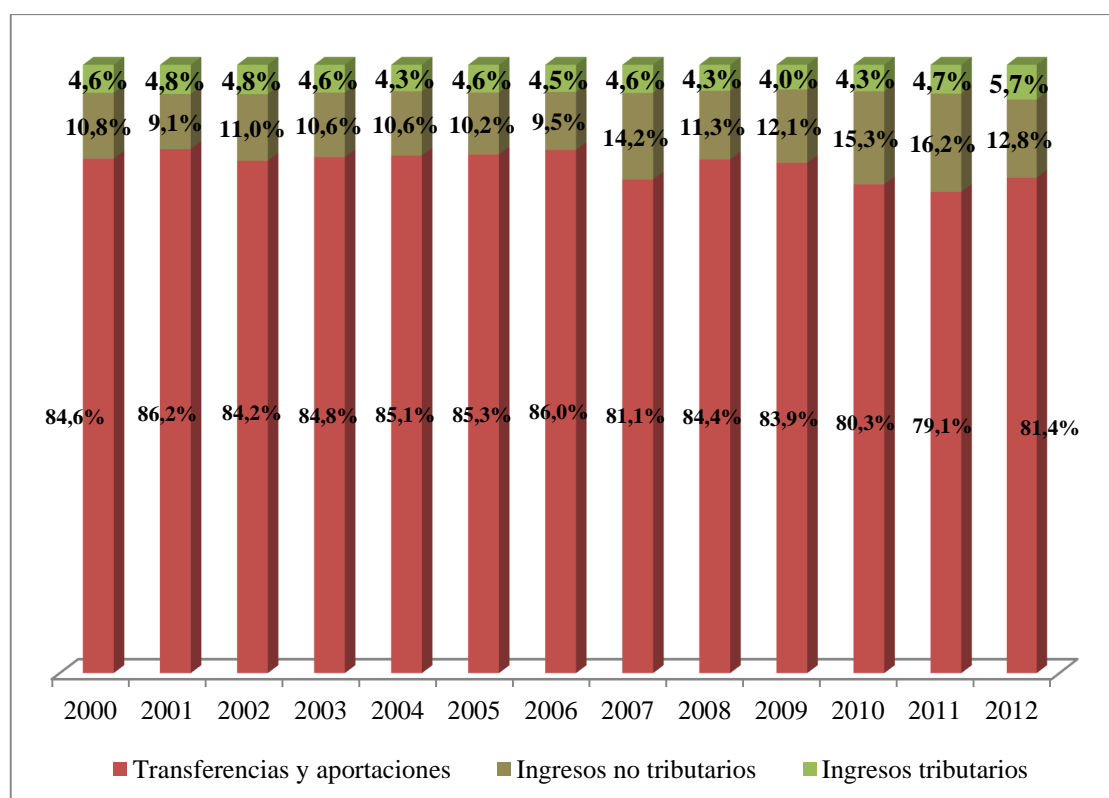
⁷⁸ Las participaciones son asignaciones de recursos fiscales que otorga el Gobierno Federal a los estados y municipios a través de la RFP. Se trata de ingresos que originalmente pertenecían a los gobiernos subnacionales, por lo que funcionan como un mecanismo para compensar a los estados y municipios por los recursos que han dejado de percibir al adherirse al SNCF. Estos ingresos se reparten entre los estados a través del Fondo General de Participaciones. Los Estados reciben las participaciones y a su vez transfieren a sus municipios al menos el 20% de las participaciones que reciben.

puntos porcentuales en 12 años, al pasar del 15,4% en 2000 a 17,9% en el 2012, ésta continua siendo muy reducida. Si a la alta dependencia financiera que tienen los estados de las transferencias verticales, se añade el hecho de que predominan en la composición del ingreso las de uso condicionado (49,5%), la dependencia se agudiza y con ello se reduce el margen de actuación de los estados en este modelo federal (ver gráfica 4).

Esta situación se debe en parte a la disminución de la participación de los ingresos propios respecto a los ingresos totales experimentada en la década anterior, período durante el cual se incrementaron los recursos federales recibidos por las entidades federativas a través de transferencias condicionadas, para atender las actividades y programas federales que habían sido descentralizados.

Asimismo, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal contribuyeron a incrementar el porcentaje del Fondo General de Participaciones, al realizar incrementos porcentuales en algunos incentivos en el marco de la colaboración administrativa en 1996 y al establecimiento del Ramo 33 en 1998 y del PAFEF en 2000 (CNH, 2004).

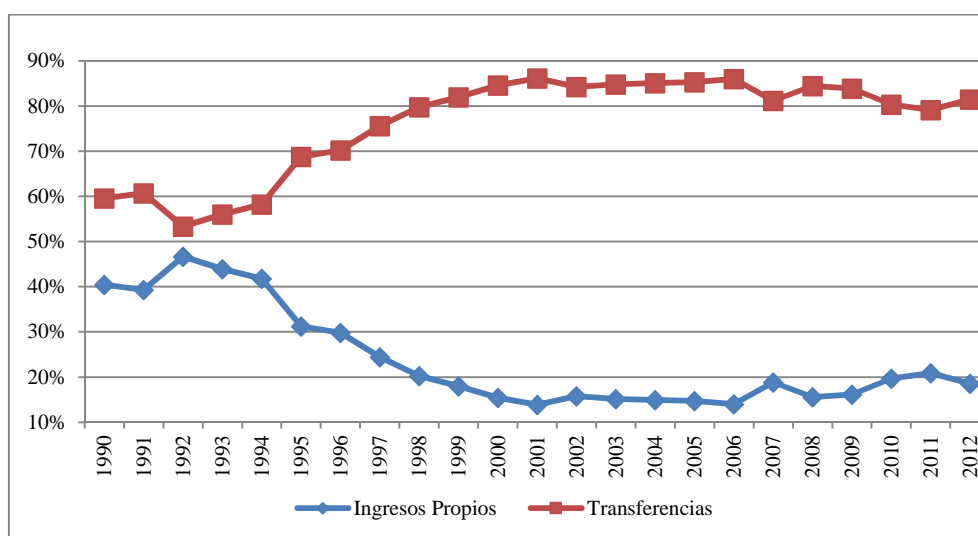
Gráfica 4. Estructura de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Durante la última década la reducción del porcentaje de los ingresos propios respecto al total de los ingresos de las entidades federativas se detuvo en comparación con la década anterior, e incluso experimentó un pequeño incremento, como se observa en la gráfica 5. A partir de esta dinámica se puede interpretar que el federalismo fiscal ha entrado a una fase de estabilidad.

Gráfica 5. Evolución de los ingresos propios y las transferencias federales a entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

b') Ingresos propios

A pesar de las restricciones para establecer contribuciones, plasmadas en la Constitución Federal y el SNCF, las entidades federativas cuentan con fuentes de ingresos propias, a través del cobro de impuestos y la generación de derechos, productos y aprovechamientos, lo cual obliga a analizar la estructura de ingresos de los gobiernos estatales para entender su naturaleza y alcance⁷⁹.

Dentro de los ingresos propios, dominan los ingresos no tributarios que se integran por derechos (donde destacan los servicios de vialidad y transporte), productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, que en 2006 fueron 63% de los ingresos

⁷⁹ Es importante destacar que en el análisis de la evolución de los ingresos propios de los estados se enfrentaron algunos problemas derivados de la falta de información para clasificar de manera uniforme los ingresos de este orden de gobierno, así como de la incompatibilidad en la información proveniente de dos fuentes oficiales que utilizan distintas metodologías para clasificar los ingresos.

propios (INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales). Por su parte, los ingresos tributarios fueron cerca de un tercio de los ingresos propios.

Los gobiernos estatales concentran su poder tributario en cuatro impuestos: el impuesto sobre Nómina, el de Prestación de Servicios de Hospedaje⁸⁰, el de enajenación de vehículos de motor y bienes muebles usados, y el de Tenencia o uso de vehículos, que juntos representan el 66% de la recaudación impositiva de las entidades federativas. A continuación la tabla 13 muestra la estructura de los principales impuestos que existen en las entidades federativas.

En la composición de los ingresos propios que las entidades federativas obtienen por fuentes tributarias, en el período 2000-2006 el impuesto sobre nómina concentró cerca del 50% del total de los ingresos, seguido por el impuesto sobre enajenación de vehículos (6%), mientras que los ingresos sobre hospedaje y tenencia tienen en promedio el 4% y 3%, respectivamente.

Tabla 13. Composición de los ingresos de los estados por fuentes tributarias, 2000-2006

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Impuesto sobre Nómina	71.7	47.1	45.2	41.7	48.0	51.2	54.3	51.3
Impuesto por Servicios de Hospedaje	4.8	4.3	3.7	3.9	4.3	3.9	3.6	4.1
Tenencia o Uso de Vehículos	2.7	3.8	3.9	3.4	3.2	3.0	4.0	3.4
Enajenación de Vehículos	7.2	6.9	7.4	6.1	5.9	5.5	4.9	6.3
<i>Subtotales</i>	86.5	62.1	60.2	55.1	61.4	63.5	66.9	65.1
Otros impuestos	13.5	37.9	39.8	44.9	38.6	36.5	33.1	34.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2008 y 2006). Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México.

En el periodo 2007-2012 la composición de los ingresos de los estados por fuentes tributarias cambió de manera significativa (ver tabla 14). Destaca la reducción del peso de los impuestos sobre nómina que pasaron de 54% del total de los impuestos recabados en 2006 a 39% en 2012; mientras que los impuestos sobre remuneraciones al trabajo no

⁸⁰ Es a partir de 1996 que se permitió a los estados gravar nuevas bases, con el surgimiento del impuesto sobre hospedaje como una potestad local para obtener mayores recursos para la promoción turística y el impuesto sobre nóminas –que grava los pagos realizados por concepto de sueldos y salarios–, convirtiéndose este último en el impuesto estatal más rentable en la actualidad. Además, se ha abierto la posibilidad de que los estados graven localmente loterías, rifas y sorteos y las ventas; así como para que colaboren en la administración federal de los impuestos al ingreso de personas físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes y en los impuestos vehiculares.

subordinado y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos aumentaron su peso y representaron en 2012 el 44% del total de los ingresos obtenidos por las entidades federativas por esta vía.

Tabla 14. Composición de los ingresos de los estados por Fuentes tributarias, 2007-2012

Impuestos / Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuesto sobre nómina	49%	51%	50%	49%	45%	39%
Remuneraciones al trabajo no subordinado	29%	28%	27%	26%	23%	23%
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	4%	3%	5%	8%	15%	21%
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	4%	5%	4%	3%	3%	2%
Impuesto sobre hospedaje	4%	4%	3%	3%	3%	3%
Para educación	5%	4%	5%	4%	5%	5%
Otros	5%	6%	6%	6%	7%	7%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Los impuestos locales son regulados por las legislaturas estatales, por lo que existe una gran diversidad de figuras impositivas entre los estados, no sólo en cuanto al tipo de gravámenes que se cobran, sino también en cuanto a las tasas establecidas para cada uno de ellos. En 2003, el gravamen más importante de las entidades federativas fue el impuesto sobre nómina, el cual se aplicaba en 26 estados y el Distrito Federal⁸¹ y su tasa presentaba un rango de variación de hasta 2,5% (UCEF, 2003).

Así, la recaudación de los impuestos locales en los estados que forman la federación muestra una gran heterogeneidad en la composición de los ingresos propios de las entidades. Mientras algunos estados obtuvieron entre 1994 y 2001 ingresos propios equivalentes al 17,7% y al 13,8% de sus ingresos totales –es el caso para el Estado de México y Nuevo León, los dos estados con más alto desempeño recaudatorio–, otros estados –como Colima y Oaxaca– apenas promediaron un 0,2% y 0,3% respectivamente, poniendo en evidencia la diferencia abismal que existe en la recaudación de los ingresos tributarios en este orden de gobierno (UCEF, 2003).

Finalmente es posible destacar a manera de resumen, que los estados redujeron su poder fiscal, producto en gran medida de los Convenios de Adhesión al Sistema de

⁸¹ Hasta 2003, los estados que no aplicaban el Impuesto sobre Nómina eran Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos y Querétaro.

Coordinación Fiscal; asimismo, prevalecen entre las distintas entidades federativas diferencias en el desempeño recaudatorio debido en parte a la disparidad económica, política, administrativa e institucional. El alto grado de dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos provenientes de la federación pone en evidencia la amplia brecha vertical que existe en el federalismo fiscal mexicano.

c) Ingresos de los Municipios

a') Transferencias federales

Si las diferencias entre los estados resultan significativas, más aún los son las diferencias entre los gobiernos del orden municipal. Para fines de análisis se revisará de manera agregada las componentes fiscales de los municipios de México.

Las principales fuentes de ingreso de los gobiernos municipales son las Participaciones y Aportaciones federales y el impuesto predial, como se observa en la tabla 15, que muestra la composición de los ingresos municipales por origen y por concepto.

Tabla 15. Composición de los ingresos municipales según su origen y concepto (porcentajes)

Origen	Concepto	Participación
Ingresos propios	Impuestos	12%
	Derechos	5%
	Productos	1%
	Aprovechamientos	4%
Transferencias	Participaciones federales	34%
	Aportaciones federales y estatales	37%
Ingresos adicionales	Otros ingresos	3%
	Financiamiento	5%
Total		100%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales

Los municipios reciben las transferencias federales mediante las participaciones (transferencias no condicionadas) a través de los estados, quienes están obligados a repartir al menos el 20% de los recursos que reciben del gobierno federal por este

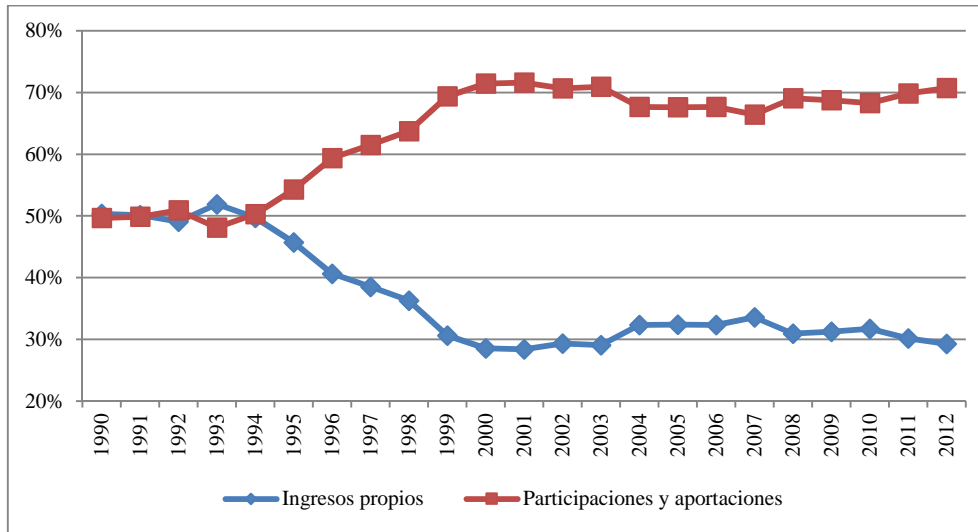
concepto⁸² y a distribuir los fondos de aportaciones a los municipios (FAISM⁸³ y FORTAMUN-DF). Las participaciones y aportaciones constituyen más del 70% de los ingresos, una proporción altamente significativa dentro de la estructura de los ingresos totales de los municipios.

La gráfica 6 ilustra la composición de los ingresos del orden municipal, evidenciando el crecimiento de las transferencias y el descenso de los ingresos propios para el período de 1990-2012. Dentro de las transferencias, las participaciones federales se han reducido a lo largo del tiempo, mientras que las aportaciones federales, que son transferencias de uso condicionado, han aumentado. A partir de la evolución de las transferencias se observa que el poder de gasto del gobierno municipal ha aumentado, sin embargo, éste continúa dependiendo en gran medida de los ingresos que recibe como parte de las aportaciones y participaciones y no ingresos propios.

⁸² Sólo una cuarta parte de los estados de la federación repartían un porcentaje mayor al 20% del Fondo General de Participaciones (FGP) que recibían, donde los recursos adicionales a este porcentaje se consideran transferencias que proveen los estados a los municipios. A las participaciones federales que reciben los municipios a través de los estados por el 20% del FGP, se añaden recursos adicionales provenientes del Fondo de Fomento Municipal y de la participación de algunos impuestos (ISAN, IEPS e Impuesto al Uso y Tenencia de Vehículos). El 50% del Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre los municipios en partes iguales, mientras que el 50% restante se hace en función del desempeño en la recaudación municipal (principalmente la recaudación del predial y de los derechos de agua potable).

⁸³ Las aportaciones que reciben los municipios se concentran en dos de los siete fondos que integran el Ramo 33. El Fondo de Infraestructura Social (FAIS) se divide a su vez en dos fondos, uno destinado a los estados y otro a los municipios, que es el que corresponde al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM). Las aportaciones federales tienen un peso menor en los ingresos de los municipios que el que tienen en los estados debido en parte a que los gobiernos municipales no prestan servicios de salud y educación por lo que están excluidos de estos dos grandes fondos.

Gráfica 6. Evolución de los ingresos municipales (ingresos propios vs. transferencias), 1990-2012



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales

El crecimiento de las transferencias federales a los municipios responde a la misma lógica que en el orden estatal, esto es, a las reformas a la Ley y al Sistema de Coordinación Fiscal en la década de los noventa, a través de las cuales se incrementaron los montos a distribuir en la recaudación participable y en el fondo de aportaciones, así como a la política dirigida a incrementar gradualmente las transferencias a los gobiernos locales ante la presión de estos gobiernos por obtener mayores recursos para cumplir con sus compromisos de gasto.

b') Ingresos propios

Los ingresos propios de los gobiernos municipales provienen de impuestos, derechos por prestación de servicios, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Las contribuciones por derechos constituyen la tercera fuente de ingresos propios, donde destacan la prestación de los servicios públicos y las licencias de construcción, fraccionamiento y notificación, conexiones a redes públicas de agua, alcantarillado, conducción de vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación, bebidas alcohólicas y colocación de anuncios y carteles; registros civil, de la propiedad y del comercio; uso de vías públicas o tenencia de bienes sobre la misma, como son derechos de estacionamiento de vehículos, uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puesto fijos o semifijos; y actos de inspección y vigilancia.

La participación de los ingresos propios de los municipios en el total de sus ingresos es aproximadamente del 22%, cifra considerablemente inferior respecto de los recursos que recibe este nivel de gobierno vía transferencias⁸⁴. Durante los últimos años los ingresos propios de los municipios se han reducido considerablemente, en 1990 representaban a aproximadamente el 50% de total de los ingresos, mientras que en 2012 representaron únicamente el 29%. Esta situación se debe en gran medida al incremento de las transferencias federales que acompañaron el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, lo cual no implica que el esfuerzo fiscal haya disminuido.

Los gobiernos municipales no poseen potestades tributarias, por lo que no pueden crear impuestos por su cuenta ni modificar tasas, cuotas o tarifas. Su poder tributario es muy restringido, pues la fiscalidad municipal está fuertemente “tutelada” por los estados, quienes fijan las tasas y las contribuciones adicionales que pueden percibir los municipios. En estas condiciones, los municipios dependen principalmente de una sola fuente de ingresos propios, relacionada con la propiedad y la transmisión inmobiliaria.

El principal impuesto municipal es el impuesto predial⁸⁵ que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones. Mientras que el segundo impuesto en importancia, el impuesto sobre traslado de dominio de bienes inmuebles grava las operaciones de transmisión de la propiedad. Los impuestos sobre el patrimonio (impuesto predial, traslado de dominio y adquisición de bienes inmuebles) representaron el 82% de los ingresos tributarios de los municipios durante 2012, donde la participación del impuesto predial equivalió al 59% (la tabla 16 muestra la estructura de los ingresos tributarios de los municipios). A pesar de que el impuesto predial es el impuesto municipal más importante y tiene un alto potencial como fuente de recursos, durante mucho tiempo se ha caracterizado por experimentar una baja eficiencia recaudatoria⁸⁶.

⁸⁴ Al igual que sucede con los estados, los ingresos propios de los municipios presentan notables diferencias si se observan de manera desagregada. Mientras que en los municipios más grandes los ingresos propios llegan a constituir cerca de la mitad de sus ingresos, en los municipios de menor tamaño éstos son un componente marginal del ingreso total.

⁸⁶ En promedio, el esfuerzo recaudatorio del impuesto predial de los municipios mexicanos está muy por debajo de otras economías latinoamericanas. En el año 2000 la recaudación del predial representó el 0.23% del PIB, muy por debajo de la media de los países de la OCDE (0.99). UCEF (2003). Entre los factores que se han identificado como determinantes de este bajo nivel de recaudación destacan la existencia de catastros desactualizados y la baja carga fiscal.

Tabla 16. Ingresos tributarios de los gobiernos municipales (porcentajes)

Concepto	Participación
Impuesto sobre los ingresos	0,2%
Impuesto sobre el patrimonio	81,6%
– Impuesto predial	59,3%
– Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	0,1%
– Traslado de dominio de bienes inmuebles	12,4%
– Adquisición de bienes inmuebles	9,8%
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones	3,4%
Adicionales	5,0%
Otros Impuestos	9,8%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales

A pesar de que los ingresos municipales totales han crecido en los últimos veinte años, su evolución ha venido acompañada de una mayor concentración de recursos en los municipios urbanos. Los municipios metropolitanos y urbanos de gran tamaño observan una expansión en la generación de ingresos propios, al contar con mayores capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local de forma autónoma (Sobarzo, 2004; CNH, 2004). Mientras que en los municipios más pequeños y rurales es mayor la dificultad para generar ingresos propios, con lo que se agudizan los desequilibrios en los municipios que forman este orden de gobierno.

El problema principal del orden de gobierno municipal (particularmente de los municipios más pequeños) es la dificultad para generar recursos propios. Este problema está asociado no sólo a cuestiones de administración tributaria como la existencia de bases tributarias estrechas, nulas potestades para la creación de nuevas contribuciones y deficiente administración, sino también debido a factores políticos relacionados con los procesos de negociación en la relación vertical entre los estados y municipios, e institucionales, que han contribuido a disminuir la autonomía de los municipios.

En resumen, junto a las restricciones constitucionales, el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal limitó las capacidades de tributación de los estados y municipios para generar los ingresos que necesitaban, centralizando el ingreso en el gobierno federal, a la vez que produjo incentivos para abusar del sistema de transferencias en detrimento del esfuerzo recaudatorio de los órdenes de gobierno subnacionales. El análisis de la distribución del poder tributario entre los tres órdenes de gobierno en el

arreglo federal vigente en México permite concluir que existe una gran brecha fiscal vertical en el federalismo mexicano entre los estados y los municipios con respecto a la federación, ampliándose la brecha en los gobiernos locales de menor tamaño, lo que da lugar también a un importante desequilibrio horizontal en el orden municipal.

3. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

A) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El esquema de relaciones fiscales intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno en el federalismo mexicano se desarrolló en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), creado en 1980 mediante la Ley de Coordinación Fiscal con la intención de armonizar el sistema tributario a través de la coordinación y colaboración intergubernamental.

El SNCF es el pilar sobre el que se asientan las relaciones fiscales intergubernamentales en este modelo federal y, siguiendo a Soria (2006), es posible identificar cuatro aspectos clave del mismo: i) Política Fiscal; ii) Colaboración Administrativa; iii) Distribución de participaciones y iv) Gasto Descentralizado.

En cuanto a la política fiscal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal determina los impuestos y los derechos a cobrar por cada orden de gobierno en el marco de la colaboración, fija las tasas a aplicar y las exenciones impositivas, así como otros asuntos relacionados con el conjunto de instrumentos a través de los cuales el sector público puede obtener ingresos. Las entidades federativas que firman los Convenios de Adhesión al sistema de coordinación ven restringidas sus potestades y se obligan a no modificar de manera independiente las tasas y tipos aplicados a determinados impuestos y derechos.

En el sistema se establecen también los acuerdos en materia de colaboración administrativa parcial de los gobiernos locales en la recaudación y administración de diversos impuestos federales. Estos acuerdos de colaboración intergubernamental entre el gobierno federal y los gobiernos locales definen la estructura básica de los acuerdos fiscales en materia de cooperación a través de la figura del Convenio de Colaboración

Administrativa en Materia Fiscal Federal, donde los estados y municipios reciben incentivos económicos por dicha colaboración administrativa⁸⁷.

Es pertinente destacar que en el sistema de coordinación intergubernamental mexicano no existen esquemas de colaboración horizontal entre las entidades federativas, el modelo está sustentado en la coordinación y colaboración vertical entre los estados y la federación, principalmente.

Otro elemento importante de las relaciones gubernamentales en México en materia fiscal son los recursos incondicionados que la federación transfiere a los estados y municipios (como mecanismo compensatorio por la firma del convenio de adhesión al sistema donde los estados y municipios suspenden sus potestades tributarias a cambio de recibir recursos de la federación) llamados Participaciones. El SNCF estableció los mecanismos para la distribución de las participaciones, que representaba un componente altamente significativo en los ingresos de los gobiernos locales, a tal punto que en sus inicios el sistema de participaciones llegó a considerarse como la “columna vertebral” del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (CNH, 2004)⁸⁸.

El último mecanismo de relaciones fiscales intergubernamentales que contempla el sistema son las transferencias de recursos a los gobiernos locales que se dan por concepto de gasto descentralizado o federalizado. Este sistema se articula a través las Aportaciones que a diferencia de las Participaciones, son de uso condicionado. Las transferencias de gasto descentralizado son el elemento más joven del sistema; mientras que los tres primeros han existido desde el surgimiento del SNCF, el gasto descentralizado se incorporó formalmente en 1998 con la consolidación del “Ramo 33”.

La estructura institucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se compone por cuatro órganos:

- a) la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales –el máximo órgano-,
- b) la Comisión Permanente –dividida a su vez en Grupos de Trabajo y Grupos Técnicos-,
- c) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) y,

⁸⁷ Las principales funciones de administración de los ingresos federales incluyen la administración del registro federal de contribuyentes, la recaudación y la fiscalización (Soria, 2006).

⁸⁸ Si bien las participaciones siguen conservando un peso considerable en el sistema en su conjunto hasta la actualidad, existe otro elemento de gran importancia: las aportaciones, por lo que resultaría más preciso señalar que las dos grandes vértebras del SNCF hoy son el sistema de transferencias en su totalidad.

d) la Junta de Coordinación Fiscal. Así como por autoridades fiscales federales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos, el Coordinador General con Entidades Federativas y la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP.

Esta estructura representa un mecanismo de negociación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal, siendo un espacio de diálogo y la oportunidad para que las entidades federativas puedan exponer sus demandas y propuestas. Sin embargo, en la práctica esta arquitectura institucional presenta también asimetrías de poder entre el gobierno federal y las entidades federativas, ya que durante dos décadas el SNCF ha estado monopolizado por la hegemonía de un actor: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁸⁹. La captura del sistema de coordinación por un actor federal ocasionó que el diseño del sistema de transferencias, y del federalismo fiscal mexicano en su conjunto, respondiera más a los intereses del gobierno central, dificultando la materialización de las propuestas surgidas desde las entidades federativas (Soria, 2006).

B) El Sistema de Transferencias

Como se ha mencionado con anterioridad, existe una importante brecha fiscal vertical entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales en México que es la manifestación de las diferencias que existen entre el poder tributario y las responsabilidades de gasto entre los tres órdenes de gobierno.

El sistema de transferencias en México se creó con el propósito de compensar los desequilibrios verticales producidos por las diferencias en la distribución del poder de ingreso y de gasto entre los tres órdenes de gobierno, asimismo se estableció como un mecanismo para promover la nivelación horizontal entre gobiernos de un mismo nivel.

Para reducir la brecha vertical, se creó un sistema de transferencias incondicionadas y condicionadas para asegurar ingresos estables a los estados. El sistema de transferencias se constituyó como la piedra angular del esquema de relaciones fiscales

⁸⁹ Esta monopolización del sistema de coordinación por un actor del gobierno central se entiende a la luz del contexto en el que se crea el propio sistema. El SNCF nace en el seno de un régimen hegemónico, con un partido dominante que concentraba todo el poder en el gobierno federal y sus autoridades. En este punto conviene resaltar también que las resistencias políticas que se podrían esperar de parte de los gobiernos subnacionales al construir un sistema de coordinación fiscal donde éstos cederían sus competencia al gobierno central en detrimento de su poder fiscal, fueron prácticamente inexistentes producto del sistema político vigente en la década de los ochenta. El SNCF se diseñó así bajo un sistema de partido hegemónico donde todos los gobiernos subnacionales pertenecían a un mismo partido político (PRI) y observaban gran disciplina y obediencia al poder central.

intergubernamentales con el establecimiento de la fuente de ingresos más importantes de los gobiernos estatales y municipales.

El sistema de transferencias contempla dos grandes grupos: i) transferencias Federales en Efectivo que son transferencias de uso incondicionado donde destacan las Participaciones y ii) transferencias de Gasto Federalizado que son transferencias condicionadas, entre las cuales destacan las Aportaciones. La tabla 17 muestra la composición del sistema de transferencias en México por grandes categorías y subtipos. Para conocer cómo se desagrega este sistema a continuación se presentan sus principales componentes.

Tabla 17. Sistema de Transferencias Federales (grandes categorías)

I. Transferencias Federales en Efectivo (PARTICIPACIONES)		
<i>1. Sistema de Participaciones en Ingresos Federales</i>		
Mecanismos de reparto:	a) Vía Fondos	a) Fondo General de Participaciones (Estados y Municipios)
		b) Fondo de Fomento Municipal (Municipios)
	b) Participaciones directas o adicionales	
II. Transferencias de Gasto Federalizado (APORTACIONES)		
<i>1. Fondos de Aportaciones</i>		
<i>2. Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas</i>		

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal e INDETEC (2003). Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales.

La diferencia entre ambos tipos de transferencias es que mientras que las Participaciones son transferencias incondicionadas resultado de un modelo compensatorio de ingresos, las Aportaciones son recursos condicionados que asigna el gobierno federal a los estados y municipios para alcanzar objetivos específicos en materia de bienestar social en un ejercicio de descentralización administrativa del gasto.

a) Transferencias federales en efectivo: Participaciones

Las transferencias federales en efectivo más importantes son las participaciones. Las participaciones fueron diseñadas como transferencias verticales para intentar reducir los desequilibrios financieros entre el nivel federal y los gobiernos subnacionales (en términos de las diferencias de ingresos y las competencias de gasto), asegurando un nivel de ingresos mínimos a estos gobiernos, por lo que se trata en términos de nivelación vertical de transferencias de suficiencia –aunque posteriormente

incorporarían un criterio de nivelación horizontal-. Fueron el primer tipo de transferencias que contempló el sistema de coordinación fiscal desde su origen.

Las transferencias federales por participaciones son asignaciones de recursos fiscales que otorga el Gobierno Federal a los estados y municipios como un porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP). Se sustentan en el principio de participación en ingresos “*revenue sharing*” y tienen como origen un principio compensatorio donde el gobierno federal distribuye los rendimientos que obtiene por impuestos con un objetivo resarcitorio, intentando indemnizar a los estados por los tributos que se supone hubieran podido recaudar de no haber renunciado a su potestad tributaria al firmar los convenios de adhesión al SNCF (CNH, 2004).⁹⁰ Esta es la razón por la cual las transferencias federales en efectivo tienen una naturaleza similar a los recursos propios, es decir, son recursos incondicionados y sin fiscalización alguna por parte de la federación.

Para distribuir las participaciones entre los estados y municipios se forman dos fondos de transferencias, uno general y otro exclusivo para los municipios; mientras que otras participaciones se reparten de forma directa. Así la distribución de las participaciones federales vía fondos se realiza a través del Fondo General de Participaciones (para las entidades federativas y los municipios) y mediante el Fondo de Fomento Municipal (FFM) en el caso exclusivo de los municipios; siendo el fondo general el más importante de ellos. Mientras que las participaciones directas o adicionales son recursos que se transfieren sólo a algunos estados y municipios en función de la recaudación que obtengan de ciertos impuestos o de algunas características particulares que observen.

a') Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones (FGP) es el fondo de donde provienen la mayoría de las transferencias incondicionadas (o transferencias en efectivo) que reciben las entidades federativas por concepto de participaciones. Las transferencias que obtienen los estados por participaciones a través del FGP representan, en términos individuales, el concepto de ingresos más importante de las entidades federativas. Este fondo se

⁹⁰ El sistema de transferencias federales en efectivo son recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, nacido como un mecanismo resarcitorio, para compensarlos por la pérdida financiera por los recursos que han dejado de obtener al haberse adherido al sistema de coordinación fiscal (CNH, 2004X; Sobarzo, 2004; Merino 2000). No se trata solamente de un mecanismo de retribución de ingresos a las entidades federativas según una base territorial, atendiendo al lugar geográfico donde se generan los impuestos, sino de un mecanismo de compensación al participar a los gobiernos locales en los ingresos federales (CNH, 2004x).

asigna entre los estados, quienes a su vez están obligados a transferir a los municipios al menos el 20% de lo que reciben.

Las participaciones destinadas a los estados y municipios se calculan como el 20% de la recaudación federal participable (RFP), constituida por todos los impuestos del gobierno federal más los derechos de extracción del petróleo (excluyendo los derechos extraordinarios y el adicional) y la minería, sin incluir los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos (INSAN) ni la parte de la recaudación del Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) que se distribuye a las entidades como participaciones directas (LCF).

La distribución de los recursos que componen este fondo se realiza con base en tres criterios: i) población, ii) en función del comportamiento económico (conocido también como resarcitorio) y iii) un criterio redistributivo. Atendiendo a estos criterios, la fórmula de reparto contempla las siguientes proporciones:

- 45,17% se distribuye entre los estados en función de la población (utilizado como un criterio compensatorio).
- 45,17% en función del comportamiento económico de cada entidad federativa, medido por la recaudación que realizan de algunos impuestos federales asignables⁹¹.
- Y el 9,66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Considerado este último como un criterio de corrección de las distorsiones que resulten de los otros dos factores, al redistribuir las participaciones otorgando mayores transferencias a las entidades cuyas participaciones por habitante (sumando los otros criterios) sean más pequeñas y viceversa.

Esta fórmula de distribución comenzó a operar desde 1990. Durante los años ochenta, la primera década de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,

⁹¹ El cálculo para obtener los ingresos que corresponderán a cada estado del FGP según su comportamiento económico se realiza aplicando un coeficiente de participación cuya fórmula contempla la recaudación de los impuestos asignables de la entidad, éstos son, los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos (ISAN) y algunos impuestos específicos al consumo (IEPS) (Art. 3, LCF). Este criterio es conocido también como “resarcitorio” porque se diseñó con base en los impuestos que fueron cedidos por las entidades federativas al gobierno central, de ahí que el reparto de las participaciones contemplara los recursos que habían dejado de percibir los estados por estos tributos.

la fórmula del reparto de las participaciones sólo contempló un principio resarcitorio en las reglas de distribución, compensando a las entidades según los ingresos que podrían obtener de no haberse adherido al sistema de coordinación fiscal. Esto dio lugar a una alta concentración de los ingresos en las entidades más dinámicas, de mayor potencial económico y fiscal (aquellas que contaban con bases de tributación más sólidas y más explotadas), generando importantes desequilibrios entre los diferentes estados de la federación.

Para compensar los desequilibrios interregionales que produjo el primer esquema de distribución de las participaciones, en 1990 se incorporan nuevos criterios en la repartición del fondo general bajo un principio redistributivo tomando como base la población (CNH, 2004). Así, actualmente las participaciones (o más concretamente, el FGP) son transferencias mixtas, es decir, a la vez que son transferencias de nivelación vertical incorporan un criterio de nivelación horizontal para compensar los desequilibrios entre las entidades federativas que se pudieran generar por el criterio de reparto relacionado con el comportamiento económico, medido por la recaudación de los impuestos asignables.

Incorporar a la población en la fórmula de reparto en el principal fondo de participaciones (Fondo General de Participaciones) tuvo dos propósitos: por un lado, considerar el porcentaje de población como un indicador de las necesidades de gasto⁹² de las entidades federativas, partiendo del supuesto de que existían diferencias en la capacidad fiscal entre ellas que condicionaban la provisión de los servicios públicos, por lo que habría de garantizar la provisión de un mínimo de servicios a la población (aunque esta garantía vendría a ser cubierta con mayor precisión con transferencias condicionadas), a la vez que servía como un mecanismo de nivelación entre las entidades federativas.

⁹² La fórmula de distribución de las participaciones federales en México no contempla un criterio específico que mida las necesidades de gasto de cada entidad federativa. En lugar de ello, utiliza al porcentaje de población con respecto al total nacional como un elemento aproximado que refleja las necesidades de recursos que tiene cada entidad, partiendo del supuesto de que a mayor población, mayores serán las necesidades de proveer bienes y servicios; sin atender a los costes diferenciados que existen en función de las condiciones geográficas, composición demográfica o distribución de la población. La gran heterogeneidad del país presenta casos de estados que tienen una baja densidad poblacional y un territorio desértico, en contraste con estados densamente poblados y con condiciones geográficas bondadosas, de ahí la importancia de incorporar un factor que contemple los costes diferenciados (en la producción y provisión de bienes y servicios) a la hora de distribuir estas transferencias entre los estados.

La población ha significado así una redistribución de los recursos del fondo entre las entidades federativas. Al contemplarla como un factor redistributivo y compensatorio surgieron los denominados “estados solidarios” del sistema, con la transferencia de recursos desde las entidades cuya proporción de participaciones del fondo se redujeron (“estados solidarios”) hacia otras entidades donde estas participaciones se han incrementado.

Una conclusión que se desprende al analizar los criterios y la fórmula de asignación del Fondo General de Participaciones a los estados y municipios, es que el gran peso concedido al factor poblacional (45,17% de la primera parte del fondo) al igualarlo con el comportamiento económico (45,17% de la segunda parte del fondo) que intenta reflejar el desempeño que cada entidad haya tenido en la recaudación de los impuestos, así como la introducción de un criterio redistributivo (9,66%) generaron importantes distorsiones en la distribución de estas transferencias incondicionadas por el denominado efecto “suma cero” del sistema (CNH, 2004)⁹³.

Si bien la población intenta ser un factor de compensación de las diferencias interregionales, se convierte también en la práctica en un elemento que provoca distorsión en el sistema de reparto de las participaciones al establecerse éste sobre un porcentaje fijo a distribuir. El sistema de reparto está diseñado de tal forma que lo que puede ganar una entidad por el esfuerzo recaudatorio de los impuestos asignables, puede después verse alterado al incluir el criterio poblacional y el redistributivo⁹⁴.

Más allá de los problemas que puedan derivarse de los indicadores que contempla la fórmula de reparto⁹⁵, se observa que, al establecer el reparto de las participaciones sobre

⁹³ El efecto “suma cero” del sistema de participaciones se produce por el hecho de que la distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones se establece sobre un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable (20%), por lo que cualquier modificación en la asignación de recursos a una entidad perjudicará al resto de las entidades bajo este esquema de competencia por recursos a distribuir de un monto fijo.

⁹⁴ Dándose el caso de algunos estados que ven disminuidos sus coeficientes de participación (y sus recursos, por ende) a pesar de haber incrementado su recaudación debido al efecto compensatorio de la población. Es en el cálculo de los coeficientes de participación, diseñados bajo criterios de competencia, donde se pueden apreciar algunos efectos distorsionadores del sistema (CNH, 2004x).

⁹⁵ Las críticas generales se ciernen sobre utilizar a la población (no corregida) como un indicador de las necesidades de gasto y sobre la inadecuada medición del comportamiento económico a través de la recaudación de algunos impuestos específicos al consumo (IEPS) (cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina, etc.) que son poco representativos de la actividad económica y que no reflejan con fidelidad el esfuerzo recaudatorio que realiza cada entidad federativa ni el dinamismo de su economía. Para profundizar en la discusión en torno a los indicadores de los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, véase CNH (2004x). Así mismo, puede añadirse que, de la misma manera que los indicadores del esfuerzo recaudatorio son inadecuados, tampoco se consideran las diferencias en la capacidad fiscal entre estados.

un porcentaje fijo a distribuir, no existen mecanismos para incorporar adecuadamente el esfuerzo recaudatorio adicional que realicen ciertas entidades, por lo que el fondo más importante del sistema de participaciones (FGP) no cuenta con incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas más dinámicas y con mayores bases fiscales.

Las implicaciones más importantes que se desprenden del sistema de distribución del Fondo General de Participaciones son que no existen incentivos adecuados para recompensar el esfuerzo recaudatorio adicional de las entidades más dinámicas, y sí componentes que pueden premiar la pereza fiscal de algunas entidades federativas al tener ingresos asegurados según la proporción de su población. En resumen, el sistema de participaciones federales no incorpora adecuadamente mecanismos para premiar el esfuerzo fiscal de los estados o para castigar a aquellas entidades federativas con mayor pereza fiscal. El efecto “suma cero” del sistema y el gran peso otorgado en la fórmula de reparto a la población provocan que las entidades cuyo factor de proporción de población sea superior al coeficiente de participación resulten las más beneficiadas de este sistema de transferencias incondicionadas. Así, los mecanismos y criterios de asignación del fondo de participaciones en ingresos federales vigentes, hacen que varias entidades federativas dependan más de los criterios redistributivos de compensación de diferencias entre estados que de su propio esfuerzo recaudatorio, generando estímulos adversos al esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

En contrapartida con los efectos adversos que ha generado el sistema de participaciones, estas transferencias incondicionadas han asegurado ingresos estables para los estados y los municipios, registrando avances importantes en el ámbito de la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, aunque incrementando la dependencia de estos gobiernos por los recursos federales, generando en este sentido, una debilidad en términos de autonomía financiera. Además, las transferencias provenientes de las participaciones en ingresos federales han contribuido a disminuir las disparidades entre las entidades federativas, compensando los desequilibrios horizontales en este orden de gobierno, incrementando la solidaridad entre los estados en este diseño federal.

b’) Fondo de Fomento Municipal

Junto con el Fondo General de Participaciones el otro fondo que compone el mecanismo de reparto vía fondos del sistema de participaciones en ingresos federales es el Fondo

de Fomento Municipal (FFM), creado en 1981⁹⁶. A diferencia del FGP, representa un porcentaje muy pequeño de la RFP y, en consonancia, su impacto en el sistema de transferencias es también significativamente menor.

Las participaciones del Fondo de Fomento Municipal son transferencias federales incondicionadas asignadas a los municipios –a través de las legislaturas de los estados– para fortalecer los ingresos de este orden de gobierno⁹⁷. La fórmula de asignación del Fondo de Fomento Municipal considera el esfuerzo recaudatorio que realizan los municipios a través de la recaudación del impuesto predial y el cobro de derechos locales. Sin embargo, el procedimiento para actualizar el factor de la fórmula para distribuir el fondo entre los estados (quienes los distribuyen a los municipios) ha ocasionado efectos diferenciados entre las entidades de la federación, premiando a algunos estados que durante cierto tiempo habían permanecido sin actualizar las tasas del cobro del predial y del agua⁹⁸. Aunque la fórmula de reparto del FFM intenta dinamizar el esfuerzo recaudatorio en el nivel municipal, los factores de la fórmula han quedado obsoletos en la actualidad, por lo que no consideran adecuadamente el esfuerzo realizado.

Los impactos del Fondo de Fomento Municipal en el sistema de transferencias de participaciones es mínimo debido a la cuantía del fondo. Por ello, el análisis más interesante de las transferencias incondicionadas resulta del Fondo General de Participaciones que se abordó anteriormente.

La distribución de las transferencias incondicionadas provenientes del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal entre los estados y los municipios se muestra en el siguiente cuadro (ver tabla 18).

⁹⁶ Si bien el FGP y el FFM son los fondos más importantes del sistema de participaciones, existe también la Reserva de Contingencia que es una reserva que se distribuye sólo entre aquellos estados cuya participaciones totales en los fondos (Fondo General más Fondo de Fomento Municipal) no alcancen el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año que se trate con respecto a la de 1990 (LCF). Se puede decir que la reserva es una “garantía de mínimos” en un sentido amplio.

⁹⁷ El FFM se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye en su totalidad entre los municipios a través de las legislaturas de los estados. Se distribuye actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de las contribuciones asignables locales (recaudación del impuesto predial y de los derechos por cobro de servicios de agua potable) (LCF).

⁹⁸ Para actualizar el factor de la fórmula de reparto se consideran los “factores de origen”; esto es, la situación que guardaban el cobro del predial y los derechos de agua en 1990, por lo que los estados que antes de 1990 habían estado realizando un esfuerzo recaudatorio considerable por predial y agua presentan “bajos factores de origen”, por lo que han venido sufriendo un estancamiento constante en los montos a distribuir del Fondo de Fomento Municipal. CNH (2004X).

Tabla 18. Aportaciones Federales a Estados y Municipios, 2006

Entidad	Fondo General de Participaciones		Fondo de Fomento Municipal	
	Millones de Pesos	Porcentaje	Millones de Pesos	Porcentaje
Aguascalientes	2,688.9	1.1	370.7	3.2
Baja California	7,139.5	2.9	117.7	1.0
Baja California Sur	1,704.2	0.7	83.1	0.7
Campeche	2,477.4	1.0	143.1	1.2
Coahuila	5,660.8	2.3	161.1	1.4
Colima	1,901.5	0.8	197.2	1.7
Chiapas	10,925.6	4.5	125.0	1.1
Chihuahua	7,195.0	3.0	225.6	2.0
Distrito Federal	27,571.9	11.3	1,973.0	17.1
Durango	3,167.6	1.3	300.4	2.6
Guanajuato	9,262.1	3.8	337.8	2.9
Guerrero	5,687.6	2.3	101.4	0.9
Hidalgo	4,419.6	1.8	659.4	5.7
Jalisco	15,009.2	6.2	340.2	2.9
México	30,690.6	12.6	301.1	2.6
Michoacán	7,056.7	2.9	649.2	5.6
Morelos	3,682.5	1.5	360.2	3.1
Nayarit	2,417.4	1.0	290.3	2.5
Nuevo León	11,099.9	4.6	153.7	1.3
Oaxaca	6,151.4	2.5	756.8	6.5
Puebla	9,937.1	4.1	605.6	5.2
Querétaro	4,186.1	1.7	343.1	3.0
Quintana Roo	2,787.1	1.1	204.3	1.8
San Luis Potosí.	4,571.6	1.9	337.7	2.9
Sinaloa	5,991.8	2.5	125.0	1.1
Sonora	6,177.9	2.5	106.4	0.9
Tabasco	12,971.3	5.3	248.2	2.1
Tamaulipas	6,866.2	2.8	335.7	2.9
Tlaxcala	2,521.7	1.0	244.7	2.1
Veracruz	15,005.7	6.2	422.5	3.7
Yucatán	3,753.8	1.5	430.3	3.7
Zacatecas.	2,921.8	1.2	510.0	4.4
TOTAL	243,601.5	100.0	11,560.5	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, en www.e-loca.gob.mx/wb2/INAFED2006

Sin embargo, un análisis más profundo de la distribución de las participaciones entre las entidades federativas muestra que por asignación per cápita los estados que han resultado más beneficiados son Tabasco y Campeche, cuyas participaciones en el 2002 fueron 2,4 veces y 1,6 veces (respectivamente) mayores que la media nacional (Ucef, 2003). Lo que sugiere que, aunque los criterios de asignación de las participaciones han incluido componentes múltiples, siguen conservando un sesgo a favor de las entidades que percibían más por ser productoras de petróleo (Merino, 2000).

c') Participaciones Directas o Adicionales

Además de las participaciones vía fondos, los estados y municipios reciben transferencias por participaciones directas o adicionales. Se tratan de transferencias

incondicionadas que se asignan a los gobiernos subnacionales en función de características específicas, particularmente asociadas al desempeño económico.

El gobierno federal participa a los estados de un porcentaje de la recaudación de algunos impuestos como los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)⁹⁹. A diferencia de las participaciones vía fondos, éstas se distribuyen directamente entre los estados en función de lo que generan en su territorio por concepto de estos impuestos, donde las entidades están obligadas a participar a los municipios de al menos el 20% de lo que reciben por participaciones directas o adicionales.

Las participaciones directas a los estados tienen un principio retributivo según una base territorial. Así, los recursos se distribuyen entre las entidades federativas considerando el lugar geográfico donde se generaron los impuestos. Mientras que las participaciones directas o adicionales que reciben los municipios están relacionadas con condiciones especiales, según su situación geográfica como frontera o litoral por donde se importen o exporten bienes (39 municipios) o por donde se realice la salida del país de petróleo (7 municipios) (CNH, 2004). En función de estas características especiales, sólo el 0,016% del total de los gobiernos municipales reciben estas transferencias.

A manera de resumen puede decirse que uno de los principales logros del sistema de transferencias incondicionadas en el país ha sido la estabilidad de los ingresos que asegura a los estados y municipios, en contra partida con la autonomía que también las participaciones restan a estos gobiernos. Sin embargo, la centralización de los recursos a distribuir en el orden federal ha supuesto también un importante factor de nivelación; las participaciones federales son transferencias que han permitido disminuir la brecha vertical y mejorar las situaciones de desequilibrio horizontal, particularmente entre las entidades federativas. Sin embargo, al hacer depender la operación de su principal fondo (fondo general de participaciones) en mayor medida a aspectos compensatorios más que a criterios que promuevan el esfuerzo fiscal ha generado también importantes consecuencias en detrimento del dinamismo de la recaudación.

⁹⁹ Estas participaciones directas provienen de algunos impuestos especiales. Por IEPS se refieren al 20% de la recaudación del impuesto sobre la cerveza, bebidas alcohólicas y el 8% de la recaudación proveniente de los tabacos labrados.

b) Gasto Federalizado: Aportaciones

Con la intención de descentralizar el gasto público a los estados y municipios, nacen las transferencias de gasto federalizado, que son transferencias de uso condicionado dentro de las que destacan las Aportaciones Federales a Estados y Municipios¹⁰⁰. Además de las aportaciones federales, otras transferencias de gasto federalizado son aquellas destinadas exclusivamente a los estados a través del Programa de Apoyos para las Entidades Federativa (PAFEF) que, a pesar de ser un programa de reciente creación, presenta implicaciones interesantes para el esquema de transferencias condicionadas en el país¹⁰¹.

Las Aportaciones son transferencias de uso condicionado que otorga el gobierno federal a los estados y municipios a través de la constitución de fondos agregados en grandes “ramos”. Los recursos asignados están destinados a cubrir los gastos de los programas que antes eran del ámbito federal y que fueron transferidos a los gobiernos subnacionales. Así, al estar destinadas a financiar actividades específicas se explica su naturaleza condicionada.

A pesar de que nacen bajo un espíritu descentralizador del gasto, el carácter condicionado de este tipo de transferencias es un reflejo de la fuerza centralizadora del gobierno federal, ya que al condicionar su uso, puede “extender” sus brazos de poder a todo el territorio nacional. La condicionante en el uso de estas transferencias hace que éstas se adapten con mayor facilidad a los objetivos redistributivos que establece el gobierno federal en el territorio.

Los recursos de las aportaciones federales se integran en siete grandes fondos, que a su vez se encuentran agrupados en el denominado “Ramo 33”, a través de los cuales se canalizan a los estados y municipios. Los siete fondos que determinan cada uno de los tipos de aportaciones y los órdenes de gobierno a los cuales se destinan se ejemplifican

¹⁰⁰ Que llamaremos para abreviar aportaciones. Cabe señalar que el gasto federalizado contempla, además de las aportaciones federales, al Programa de Apoyos para las Entidades Federativas (PAFEF) y a los convenios de descentralización.

¹⁰¹ Aunque dentro de las transferencias de gasto federalizado destacan las aportaciones del PAFEF, para analizar las transferencias verticales a los gobiernos subnacionales en este trabajo se abordarán únicamente las aportaciones federales, por ser las de mayor interés e importancia, sin atender al funcionamiento e implicaciones de las transferencias que provienen del PAFEF. Cabe señalar sin embargo, que este programa de apoyos a las entidades surgió más producto de un pacto político que de propuestas técnicas para mejorar el esquema de transferencias verticales. En ese sentido, los recursos asignados a los estados a través del PAFEF involucran un gran contenido de negociación con el Congreso Federal, quien es el órgano que determina su conformación y distribución.

en la tabla 17. De estos siete fondos de aportaciones, dos corresponden directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su vertiente municipal (FISM)¹⁰².

Los fondos en los que se descomponen las aportaciones representan los objetivos particulares a los que se destinan estas transferencias condicionadas. Los criterios para determinar los montos que constituirán cada uno de los fondos y sus reglas de distribución son muy variados.¹⁰³ En general, los criterios para distribuir las aportaciones han respondido a cuestiones de cómo gestionaba el gobierno federal tradicionalmente el servicio en términos de personal y de instalaciones físicas (se basan en lo que la federación gastaba directamente en cada entidad por cada concepto) y se han adicionado nuevos criterios para mantener unos niveles mínimos de servicio. Aunque el sentido manifiesto de estas transferencias sea la descentralización del gasto, las aportaciones entrañan también implícitamente un factor de equidad, intentando garantizar un nivel mínimo de servicios públicos entre las entidades federativas¹⁰⁴.

De manera agregada, las aportaciones son las transferencias verticales más importantes que reciben los estados. Del total de las transferencias federales que recibieron las entidades federativas en el período de 2001 a 2006, las aportaciones representaron el 58%, dentro de las cuales las aportaciones provenientes del ramo 33 equivalieron al 89% del total de esas aportaciones (INEGI). Dentro de las aportaciones federales, las más importantes están vinculadas con la educación (FAEB) y la salud (FASSA), cuya participación en las aportaciones totales durante 2001 a 2006 fue del 76%. El fondo que más crecimiento ha experimentado en el período de 2001 a 2006 ha sido aquel destinado a la educación, producto de una política nacional de descentralización educativa hacia los estados (ver tabla 19).

¹⁰² El FAIS se descompone a su vez en dos fondos, uno para los estados, denominado Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

¹⁰³ Mientras que los fondos FAEB, FASSA, FASP y FAETA se determinan según la actualización del presupuesto del año anterior, los fondos restantes se constituyen tomando como referencia un porcentaje de la recaudación federal participable y se distribuyen (FORTAMUN-DF y FAIS) según fórmulas elaboradas por la Cámara de Diputados (UCEF, 2003; Colmenares, 2002). Una buena exposición de cómo se estructuran los fondos y como se distribuyen, se ofrece en Barceinas y Monroy Luna, *Origen y funcionamiento del ramo 33*, en www.e-local.gob.mx/resources/

¹⁰⁴ Aunque la poca claridad en los criterios e indicadores que se utilizan para establecer este nivel mínimo de servicios, hace difícil saber con precisión si las aportaciones pueden garantizar o no un nivel mínimo para todos los estados y, en ese sentido, cumplir con un objetivo de equidad.

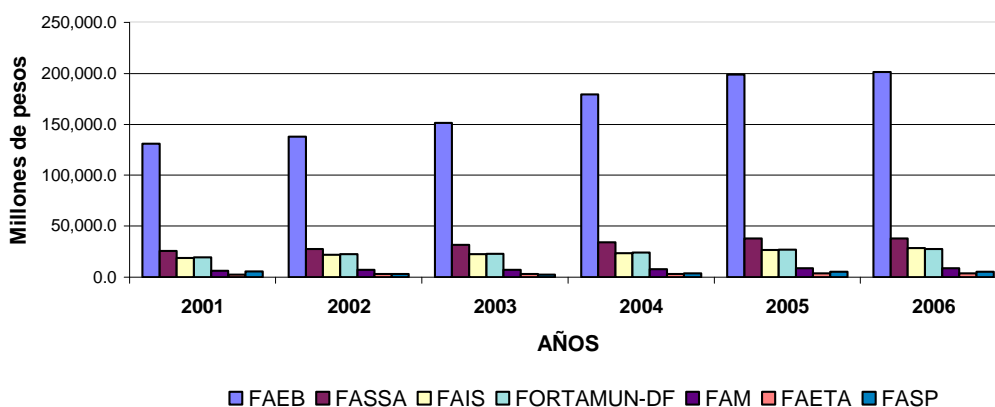
Tabla 19. Integración de las Aportaciones Federales a entidades y municipios

Fondo	Orden de Gobierno		Estructura Porcentual 2001-2006
	Estatal	Municipal	
Fondo de Apoyo a la Educación Básica y Normal (FAEB).	Estatal		63,7
Fondo de Aportaciones para los servicios de Salud (FASSA).	Estatal		12,4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).	Estatal	Municipal	9,0
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUN-DF).		Municipal y Distrito Federal	9,1
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	Estatal		2,9
Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública Entidades Federativas y del Distrito Federal (FASP).	Estatal	Distrito Federal	1,2
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).	Estatal		1,6

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse a partir de la gráfica 7, los fondos que concentran mayores recursos son los de educación y salud, seguidos por el fondo de infraestructura y el de fortalecimiento a los municipios y al distrito federal. El hecho de que estas transferencias condicionadas se distribuyan entre los gobiernos subnacionales mayoritariamente para su uso en salud y educación, pone de manifiesto el papel que las aportaciones intentan cumplir en el modelo de transferencias del país: garantizar un nivel mínimo de bienestar social.

Gráfica 7. Evolución de las Aportaciones por Fondos, 2001-2006
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, en www.e-loca.gob.mx/wb2/INAFED2006

La distribución de las aportaciones entre las entidades federativas se hace con base en criterios compensatorios, pretendiendo transferir más recursos a las entidades que tienen mayores rezagos para intentar garantizar un cierto nivel de equidad en el nivel meso de gobierno. Cumpliendo así con dos de los objetivos del gobierno central: la asignación de recursos y la distribución del ingreso (Barceinas y Monroy, www.e-local.gob.mx/resources/). La tabla 20 presenta la distribución de las aportaciones federales entre los estados de 2001 a 2006.

Tabla 20. Aportaciones Federales a Entidades y Municipios, 2001-2006
(estructura porcentual)

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROMEDIO
Aguascalientes	1.22	1.21	1.22	1.14	1.11	1.18	1.18
Baja California	2.66	2.67	2.64	2.50	2.65	2.61	2.62
Baja California Sur	0.89	0.86	0.86	0.82	0.81	0.90	0.86
Campeche	1.26	1.23	1.22	1.15	1.22	1.29	1.23
Coahuila	2.58	2.56	2.54	2.39	2.53	2.48	2.51
Colima	0.86	0.87	0.87	0.83	0.84	0.93	0.87
Chiapas	5.50	5.71	5.83	5.35	5.30	5.19	5.48
Chihuahua	2.88	2.90	2.90	2.84	2.79	2.76	2.84
Distrito Federal	2.11	1.97	1.93	7.90	7.97	7.70	4.93
Durango	2.09	2.11	2.09	1.96	1.94	2.02	2.03
Guanajuato	4.07	4.07	4.06	3.80	3.82	3.73	3.93
Guerrero	5.05	5.04	5.05	4.73	4.82	4.65	4.89
Hidalgo	3.07	3.10	3.13	2.94	3.04	2.99	3.05
Jalisco	5.30	5.22	5.21	4.85	4.93	4.77	5.05
México	9.92	9.82	9.87	9.29	9.06	9.43	9.57
Michoacán	4.69	4.64	4.62	4.21	4.26	4.12	4.42
Morelos	1.77	1.78	1.77	1.66	1.64	1.67	1.71
Nayarit	1.47	1.43	1.44	1.35	1.33	1.38	1.40
Nuevo León	3.18	3.12	3.10	2.91	2.90	2.87	3.02
Oaxaca	5.10	5.33	5.35	5.27	4.87	5.32	5.21
Puebla	4.70	4.75	4.78	4.50	4.50	4.46	4.62
Querétaro	1.63	1.63	1.64	1.54	1.58	1.63	1.61
Quintana Roo	1.28	1.32	1.31	1.25	1.29	1.31	1.29
San Luis Potosí	2.93	2.93	2.94	2.75	2.79	2.81	2.86
Sinaloa	2.60	2.63	2.60	2.42	2.38	2.38	2.50
Sonora	2.55	2.50	2.50	2.34	2.30	2.26	2.41
Tabasco	2.37	2.38	2.38	2.22	2.19	2.22	2.29
Tamaulipas	3.39	3.37	3.32	3.12	3.19	3.17	3.26
Tlaxcala	1.27	1.28	1.25	1.17	1.19	1.25	1.24
Veracruz	7.63	7.65	7.67	7.14	7.05	6.77	7.32
Yucatán	2.03	1.96	1.96	1.83	1.86	1.88	1.92
Zacatecas	1.93	1.96	1.98	1.84	1.84	1.85	1.90
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	3.13

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, en www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006

Las entidades que mayores transferencias (en promedio) han recibido durante el período analizado son el Estado de México, Veracruz, Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca y Jalisco. Estas entidades son el grupo de estados que reciben más del 5% de los recursos

del ramo 33¹⁰⁵. Siendo tal su peso que en el 2006 estas seis entidades concentraron el 39% de las aportaciones (SHCP). En contraposición, Colima, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche y Tlaxcala son las entidades que menos aportaciones reciben, con un porcentaje de participación que oscila alrededor del 1 por ciento.

Si bien los porcentajes de participación en los recursos del ramo 33 resultan significativos, por sí solos no permiten identificar a las entidades que han sido las mayores beneficiarias del sistema de aportaciones y aquellas que han sido menos favorecidas. Por ello, un análisis más indicativo de la distribución de estos fondos entre las entidades puede derivarse si se observan las aportaciones per cápita, debido al factor poblacional que está implícito en tres de los principales fondos (FAEB, FASSA y FORTAMUN-DF). La tabla 21 muestra la asignación per cápita de las aportaciones federales.

Así, se observa que las entidades que han sido las mayores beneficiarias del sistema de aportaciones federales son Baja California Sur, Campeche, Colima y Guerrero. Mientras que Nuevo León, Estado de México, Jalisco y Guanajuato, son las entidades que resultan menos beneficiadas por el modelo de transferencias condicionadas, teniendo una participación per cápita muy por debajo de la media nacional. A partir del cuadro anterior destacan los casos de Colima, Campeche y Baja California Sur por tener una participación muy baja en el total de transferencias y, sin embargo, observar las participaciones más elevadas en términos per cápita; situación totalmente opuesta en el caso del Estado de México y el Distrito Federal.

A diferencia de las participaciones, las aportaciones no consideran para su reparto criterios de desempeño económico. Para la distribución de los fondos que integran el ramo 33 se toman en consideración algunos indicadores del nivel de desarrollo socioeconómico de los estados y municipios (grado de marginación, ingresos per cápita, nivel educativo, características de las viviendas¹⁰⁶), por ello, las aportaciones son, en

¹⁰⁵ El promedio de las aportaciones que ha recibido el Distrito Federal en el período analizado es del 4.93%, sin embargo, a partir de 2004 incrementó su porcentaje en el total de aportaciones federales a los estados manteniendo una cifra elevada, cercana al 8% del total.

¹⁰⁶ Para la distribución del FAEB no existen criterios ni fórmulas predeterminadas, éste se distribuye actualizando los costos del servicio con base en los costos en que incurría el gobierno federal cuando éste prestaba el servicio. Lo mismo sucede en el caso del fondo de salud (FASSA), que considera una fórmula únicamente para distribuir aquellos recursos que “promueven la equidad”. En igual condición están los fondos FAETA y FAM, sin reglas claras de distribución. Mientras que los fondos FAIS y FASP sí contemplan criterios para su distribución; sin embargo, en el caso del fondo de infraestructura (FAIS) que contempla como criterio el índice global de pobreza (y una fórmula para el mismo), las críticas provienen de la poca correspondencia entre el objetivo del fondo y los criterios para su distribución.

definitiva, un mecanismo mixto de nivelación (vertical y horizontal), siendo mayoritariamente transferencias compensatorias de los desequilibrios horizontales, asegurando un nivel mínimo de servicios públicos en cada estado. Si las aportaciones intentan ser transferencias de equidad, la función compensatoria se cumple con claridad en los casos de los estados de Baja California Sur y Guerrero, que son las entidades con los índices de pobreza más altos del país y los estados con mayores rezagos.

Tabla 21. Asignación per cápita de las Aportaciones Federales a estados y municipios, 2006 (pesos)

Entidad Federativa	Asignación per cápita
Nacional	3,042
Aguascalientes	3,562
Baja California	3,085
Baja California Sur	5,529
Campeche	5,313
Coahuila	3,395
Colima	5,086
Chiapas	4,244
Chihuahua	3,007
Durango	4,441
Guanajuato	2,647
Guerrero	5,033
Hidalgo	4,397
Jalisco	2,506
México	2,403
Michoacán	3,561
Morelos	3,497
Nayarit	4,716
Nuevo León	2,290
Oaxaca	4,955
Puebla	2,750
Querétaro	3,278
Quintana Roo	4,144
San Luis Potosí	3,781
Sinaloa	3,074
Sonora	3,223
Tabasco	3,720
Tamaulipas	3,628
Tlaxcala	3,701
Veracruz	3,294
Yucatán	3,413
Zacatecas	4,329

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2006 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2005

Finalmente, el fondo de fortalecimiento municipal (FORTAMUN-DF) se distribuye de manera más simple: en proporción directa del número de habitantes.

A pesar de los desequilibrios que intentan corregir, las aportaciones tienen algunos inconvenientes. La principal crítica que puede hacerse es que estas transferencias no cuentan con criterios claros de distribución. La ausencia de criterios y de fórmulas para la distribución de los recursos de los fondos que se transfieren provoca una considerable discrecionalidad por parte del gobierno que los otorga (ya sea el central o el estatal). La falta de transparencia en las fórmulas y los criterios para la asignación es más aguda en los recursos orientados a los municipios. En general, la asignación de las aportaciones mediante la negociación aumenta la incertidumbre presupuestaria en los ámbitos subnacionales y, particularmente, en el municipal, además de hacer poco transparente el proceso de transferencias.

Otras implicaciones del sistema de aportaciones federales para los gobiernos municipales es que incorpora estímulos que fomentan la pereza fiscal de los municipios, debido a que el principal fondo destinado a estos gobiernos (FORTAMUN-DF) se distribuye solamente en función del número de habitantes. Además, estos recursos son ejercidos con gran discrecionalidad por los municipios, sin prácticamente ninguna fiscalización por el gobierno que los otorga, a pesar de que se trata de transferencias condicionadas. La débil rendición de cuentas que promueve este fondo municipal se entiende a la luz del origen del propio fondo, que surgió más por acuerdos políticos, que por motivos de eficiencia técnica (Colmenares, 2002). Así, las principales transferencias de uso condicionado asignadas a los municipios no incentivan el esfuerzo fiscal propio y son ejercidas sin rendición de cuentas.

En resumen, la falta de claridad en las fuentes de información para determinar la integración y distribución de varios de los fondos de aportaciones federales y en el calendario de envío de los recursos, genera una gran discrecionalidad en el procedimiento de distribución entre las entidades federativas, lo que da lugar a un proceso de negociación entre los estados y el centro para poder obtener recursos. Al someter a la negociación política el proceso de distribución de los recursos, las transferencias se convierten en un mecanismo de poder, generando por ende, asimetrías en el reparto de las mismas entre los gobiernos subnacionales. A diferencia de las aportaciones, el sistema de transferencias condicionadas basado en las aportaciones federales, es poco transparente en la asignación de las mismas a los estados y municipios, generando importantes asimetrías en su distribución. La gran discrecionalidad con la que cuenta el gobierno que las otorga (federal o estatal), produce gran

incertidumbre presupuestaria para las entidades federativas y los municipios al hacer de la negociación política el mecanismo de reparto.

A manera de resumen puede decirse que el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que plantea el modelo federal mexicano presenta una rigidez importante: un gran desequilibrio entre las responsabilidades para obtener recursos y las responsabilidades de gasto entre los gobiernos. Desequilibrios que han intentado corregirse a través de las transferencias que a su vez han generado tres grandes efectos sobre los gobiernos locales: a) han desincentivado el esfuerzo de recaudación; b) han aumentado la dependencia sobre los ingresos federales y c) han disminuido la autonomía de estos gobiernos en la toma de decisiones sobre la ejecución del gasto. En general, el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales genera incentivos para abusar del sistema reduciendo el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Los estados y municipios abusan permanentemente de los componentes compensatorios del mismo (particularmente el factor poblacional) sin enfrentar el costo de recaudar mayores ingresos, por lo que al desvincularse el origen de los ingresos y el destino del gasto, los gobiernos locales pueden incurrir en el manejo irresponsable del gasto público.

Si bien el sistema ha intentado crear un esquema de relaciones que incentiven la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, en la práctica, a los objetivos de autonomía fiscal se han superpuesto los objetivos de suficiencia fiscal. Es decir, más que atender a la autonomía de gobiernos locales para generar ingresos propios, el sistema de relaciones intergubernamentales fiscales actual pone el acento en la suficiencia (es decir, la cobertura de las necesidades de gasto por los ingresos totales), haciendo a estos gobiernos cada vez más dependientes de las transferencias federales. Así, el modelo de RIG fiscales en México desvía la atención del problema de la autonomía al de la suficiencia financiera. La excesiva dependencia de los recursos externos provenientes de las transferencias intergubernamentales produjo serios problemas de responsabilidad fiscal. Además, esta dependencia se agudiza en el caso de los estados, que reciben importantes transferencias condicionadas, lo que reduce su margen de autonomía en el manejo del gasto, dando como resultado gobiernos subnacionales con escasa capacidad de decisión política para la ejecución del gasto.

Así, el esquema de relaciones intergubernamentales que resulta del marco regulador de los asuntos fiscales en el sistema federal mexicano, es aquel donde sistema de

transferencias han determinado, en buena medida, un esquema de relaciones donde los gobiernos locales han aumentado la dependencia de los recursos que no son propios. Si a esto se añade la gran discrecionalidad resultado de la poca transparencia con que se realiza la asignación de los recursos monetarios por el gobierno central, se puede observar la incertidumbre presupuestaria y los reducidos márgenes de decisión con los que cuentan los gobiernos locales en el federalismo mexicano.

IV. DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

En las últimas décadas la descentralización se posicionó como uno de los temas prioritarios de la agenda política en diversos países del mundo. Independientemente de que se tratara de Estados unitarios o federales, se impulsaron diversas reformas políticas con la finalidad de transferir competencias y facultades a los niveles subnacionales de gobierno¹⁰⁷. Son diversos los argumentos que se utilizaron para justificar estas reformas, la mayoría fundamentadas en planteamientos democráticos y de eficiencia económica, no obstante los resultados de este proceso son complejos y ambiguos.

En la práctica, las políticas descentralizadoras se basaron en reformas constitucionales a través de las cuales se transfirieron competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, generando distintos efectos económicos, políticos y sociales.

La descentralización es un fenómeno multidimensional y por el contenido material que se transfiere ésta puede tratarse de una descentralización política, administrativa o económico/fiscal. Una de las dimensiones más importantes de la descentralización es la dimensión fiscal, ya que a través de ésta se transfieren competencias de gasto y poder tributario a los gobiernos subnacionales con la finalidad de incrementar el poder para ejercer recursos públicos y las potestades para generar ingresos tributarios de forma autónoma.

Este capítulo tiene como propósito analizar el proceso de descentralización fiscal en México, un país de estructura federal en el que durante las últimas décadas del siglo pasado se llevaron a cabo diversas acciones para fortalecer a los gobiernos subnacionales y reactivar el funcionamiento del federalismo. De manera específica, el objetivo de este capítulo consiste en identificar cuáles han sido los efectos de la descentralización fiscal en el esquema relaciones fiscales intergubernamentales, así como en la corresponsabilidad fiscal, debido a que estas dos variables son determinantes en la gobernanza fiscal del federalismo mexicano.

La importancia que tiene la descentralización en la materialización del poder político y administrativo que se transfiere a los gobiernos territoriales, es determinante para entender la gobernanza del sistema federal, debido que a través de la cuantificación de

¹⁰⁷ Hooghe y Marks (2001) señalan que 63 de 75 países en vías de desarrollo en diferentes continentes han implementado políticas de descentralización hacia los gobiernos locales, mientras tanto ningún país en Europa se ha vuelto más centralizado desde 1980.

las competencias que se transfieren y reparte entre los diferentes niveles de gobierno es posible dimensionar el poder que ha sido descentralizado. De esta forma la descentralización fiscal puede ser analizada a partir de las variaciones (incremento o reducción) en el gasto público y la generación de los ingresos en los niveles subnacionales.

El análisis parte del supuesto que la descentralización fiscal en México ha generado una mayor corresponsabilidad fiscal en el sistema federal y un cambio en el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales; considerando el supuesto teórico de que el incremento de las potestades tributarias y las competencias de gasto de los gobiernos subnacionales favorecen la autonomía financiera, la responsabilidad fiscal y puede detonar una mayor coordinación y cooperación intergubernamental para la atención de determinadas políticas públicas.

Diversos estudios teóricos y empíricos, realizados desde la economía pública y la ciencia política, se han centrado en señalar que la descentralización representa un importante mecanismo para generar beneficios económicos, sociales y políticos (Rosen, 2008; Finot, 2001; Nohlen, 1991; Oates, 1972; Tiebout, 1956), sin embargo, no existe hasta ahora un acuerdo general de que efectivamente la descentralización tenga dichas consecuencias (Rodríguez-Pose, 2010).

El estudio de caso se centra en el análisis del proceso de descentralización fiscal en México en el periodo de 1990–2006, debido a que durante este tiempo se llevaron a cabo las reformas descentralizadoras más significativas, después de ese periodo, la descentralización fiscal parece haberse estancado. A partir de este análisis se revisan los efectos de la descentralización en la conformación actual de la gobernanza fiscal del país.

Con este propósito, se analizan las principales reformas descentralizadoras que repercutieron en la estructura y funcionamiento del federalismo fiscal mexicano. El impacto de las reformas descentralizadoras se analiza considerando los efectos que han tenido en la distribución de gasto e ingreso entre los tres niveles de gobierno con el objetivo de verificar el grado de descentralización de las competencias de gasto y poder tributario logrado a raíz de las reformas.

Finalmente, se analizan los impactos de las políticas descentralizadoras en términos de corresponsabilidad fiscal, así como los efectos en el marco de relaciones fiscales

intergubernamentales; para lo cual se toma como referencia el índice de equilibrio financiero y las transformaciones en el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales. Asimismo, se analizarán los efectos que ha tenido la descentralización fiscal sobre la corresponsabilidad fiscal, en términos de responsabilidad financiera: autonomía y suficiencia financiera.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

Para poder dimensionar la trascendencia que ha tenido el proceso de descentralización fiscal en México, es necesario tener en cuenta las estructuras institucionales del sistema político mexicano que favorecieron la centralización del poder en el gobierno federal. El marco institucional que se crea en el periodo posrevolucionario y que prevale durante gran parte del siglo XX, provocó la erosión de las instituciones federales establecidas en la Constitución de 1917. Esta situación llevó a que en la década de los ochenta los actores del régimen iniciaran un proceso de reforma del Estado, que incorporó la política de descentralización como un importante pilar en la reestructuración del sistema federal mexicano.

A) La evolución del sistema federal mexicano

Como se mencionó en el Capítulo II la distribución de competencias en el sistema federal mexicano tiene como punto de partida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ésta se definen las competencias que se asignan a los tres niveles de gobierno. A diferencia de otros modelos federales como el norteamericano, en donde la constitución delimita las competencias del gobierno federal con el propósito de poner límites al poder del gobierno federal, en el caso mexicano la ambigüedad de la asignación de competencias, favoreció el empoderamiento del gobierno federal.

Si bien constitucionalmente la distribución vertical del poder entre los tres niveles de gobierno podría equipararse a la que existe en otras federaciones, diversos factores políticos han sido determinantes en el establecimiento de una supremacía del gobierno federal respecto a los gobiernos subnacionales, y de los estados ante los municipios que los conforman, lo que lleva a colocar al municipio en el nivel inferior de la estructura jerárquica del federalismo mexicano.

El régimen constitucional mexicano garantizó el establecimiento de un diseño institucional federal que preveía la existencia de tres órdenes de gobierno, a los cuales otorgó una serie de competencias y atribuciones, así como autonomía en el desempeño sus funciones. Asimismo, en la Constitución se establecieron los mecanismos para la resolución de conflictos entre las diferentes unidades de gobierno y la existencia de una cámara de representación federal. Prácticamente, el diseño constitucional del federalismo mexicano no presentó ninguna novedad respecto al resto de federalismos existentes, consideraba las mismas estructuras, instituciones y de manera general los principales procedimientos. Sin embargo, en la práctica el sistema federal asumió una dinámica centralizada que hizo inoperantes muchas de estas instituciones.

De manera específica, el funcionamiento autoritario del sistema político anuló las estructuras federales previstas en la constitución. El sistema político mexicano formado a partir del periodo pos-revolucionario desarrolló progresivamente un hiper-presidencialismo, articulado a través de un partido hegemónico y un régimen corporativista.

Las instituciones del sistema político permitieron al presidente de la república controlar al poder legislativo y judicial, rompiendo el equilibrio de poderes. Esta situación se reprodujo en el plano vertical, la hegemonía electoral del partido oficial en los estados y municipios, llevó a que las máximas autoridades de estas entidades se subordinaran al presidente nacional, quién elegía a los candidatos para competir y ganar las elecciones de gobernadores, presidentes municipales y diputados locales¹⁰⁸.

El proceso de transición democrática, favoreció que la centralización provocada por la dinámica autoritaria del régimen se debilitara. Además los actores hegemónicos, conscientes de la situación política y económica, impulsaron diversas medidas para promover la descentralización y reactivar el federalismo mexicano.

En la década de los ochenta iniciaron los primeros cambios administrativos más que institucionales y políticos, para aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano. A raíz de la crisis administrativa y fiscal que experimentaba el país, inició un proceso de fortalecimiento económico, político y administrativo de los

¹⁰⁸ Los estudios sobre el sistema político mexicano son abundantes, generalmente en todos ellos se enfatiza el carácter presidencialista del régimen, el sistema de partido hegemónico y el corporativismo como las principales instituciones en las que se basaba. Algunos estudios detallados del funcionamiento del sistema político mexicano ha sido elaborados por: Lujambio (2003), Cansino (2000), Becerra, et al (2000), Rodríguez (1997), Carpizo (1978), entre otros.

estados y municipios, con la finalidad de aligerar la carga fiscal y administrativa del gobierno federal (Aguilar, 1996: 110). Este proceso continuó durante gran parte de la siguiente década a partir de diversas políticas con las que se profundizó en el alcance de la descentralización.

Es posible apreciar que a partir de estos cambios el federalismo mexicano inició un proceso de transformación que hasta nuestros días no ha concluido. En este proceso, la descentralización fiscal ha tenido un papel muy importante. Por lo tanto, es pertinente analizar las principales políticas descentralizadoras, con la finalidad de dimensionar los alcances y limitaciones que ha tenido este proceso y sus implicaciones en la gobernanza del federalismo.

B) El proceso de descentralización fiscal en México

En las últimas décadas se llevaron a cabo diversas acciones para transferir una serie de funciones y competencias a los gobiernos estatales y municipales, así como recursos públicos, con la finalidad de fortalecer el sistema federal mexicano. Generalmente, la descentralización se relacionó con una serie de reformas realizadas al marco constitucional y a las leyes secundarias, que impactaron el funcionamiento del federalismo fiscal mexicano, sin embargo, es importante tener en consideración que los cambios experimentados en el sistema político mexicano fueron determinantes para hacer realidad el nivel de descentralización actualmente vigente en el país (Rowland, 2003).

Inicialmente la descentralización fue impulsada a través de políticas promovidas por el gobierno federal. No obstante, en un segundo momento, fueron los actores de los estados los que presionan e hicieron posible que el proceso avanzara.

La descentralización fiscal en México se desarrolla en cuatro etapas (véase figura 4). La primera etapa comprende la década de los ochenta, en este periodo se realizan los primeros esfuerzos para impulsar el proceso de descentralización. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1982–1988 se establece la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática como mecanismo para promover el desarrollo regional, estatal y municipal, a partir del cual se crearían los Comités de Planeación en los estados. Asimismo, se reconoció la necesidad de redistribuir competencias entre los tres niveles de gobierno para descargar administrativamente a la federación. De estas premisas se

desprenden importantes reformas, como fue la creación del Ramo Presupuestal 26, destinado al desarrollo social y productivo en las regiones pobres; el decreto para que todas las dependencias y entidades del gobierno elaboraran programas de descentralización; y la puesta en marcha del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (INAFED, 2006:32).

En el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (1983), se establecieron las bases para descentralizar los sectores de educación y salud, con la finalidad de que los tres niveles de gobierno compartieran competencias tradicionalmente concentradas en el gobierno federal¹⁰⁹.

En el caso específico del sector salud, en 1983 inició la reforma estructural del sector con el Programa Nacional de Salud y el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud. Con la expedición del decreto para la Descentralización de los Servicios de Salud en 1983 y posteriormente con la promulgación de la Ley General de Salud en 1984 se establecieron las bases para distribuir las competencias en materia de servicios de salud entre la federación y los estados. En los siguientes años se fueron descentralizando gradualmente los servicios de salud a los estados. En 1987 se había logrado descentralizar los servicios de salud en 14 entidades federativas.

Una de las políticas descentralizadoras más importantes de este periodo, fue la reforma al Artículo 115 Constitucional en 1983. A través de esta reforma se transfirieron una serie de competencias exclusivas a los municipios para la prestación de servicios y el cobro del impuesto predial.

Por el lado de los ingresos, en la década de los ochenta inició un proceso de centralización del poder tributario en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que parecía contraponerse a la lógica descentralizadora. Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal en 1980 se restringió la potestad tributaria de las entidades federativas y se reservaron fuentes de ingresos exclusivas para la

¹⁰⁹ El impulso a la descentralización se pretendió llevar a cabo mediante el reparto de competencias entre autoridades del gobierno central y el local, para ello, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se promulgó la Ley de Planeación y se instauró el Sistema de Planeación Democrática que cobijó a los instrumentos jurídicos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales y municipales (Prado, 2003).

federación. En ese mismo año se creó el Impuesto al Valor Agregado que se constituye como el principal impuesto federal al consumo¹¹⁰.

La segunda etapa se desarrolla en la primera mitad de la década de los noventa, en específico el periodo de gobierno de Carlos Salinas (1988–1994). Una de las políticas más importantes de este periodo es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con el cual se transfieren importantes montos de recursos públicos a los grupos de la sociedad civil, a través de comités (descentralizados regionalmente) que realizaban obras de infraestructura en las diferentes regiones y comunidades marginadas. En la gestión de estos recursos participan los Comités de Solidaridad integrados por miembros y organizaciones de la sociedad civil y los Comités de Planeación de los Estados.

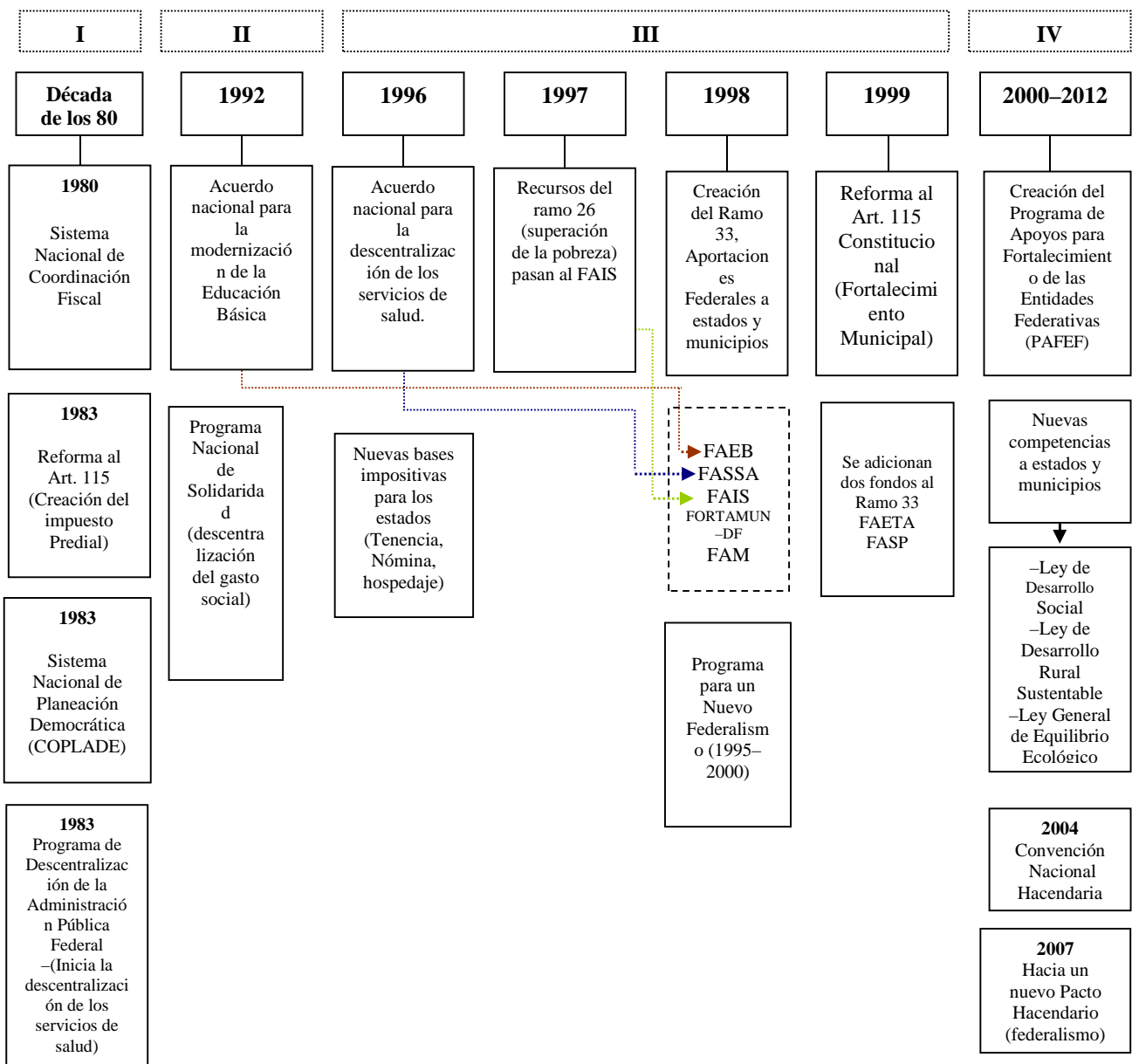
En el marco del PRONASOL “los convenios de colaboración de las autoridades federales y estatales sirvieron posteriormente de marco normativo para apoyar la descentralización de funciones a las entidades y municipios. Asimismo, otra iniciativa de este programa vinculada con políticas descentralizadoras fue la creación de los Fondos Municipales de Solidaridad (1990), mediante los cuales se transfirieron recursos adicionales a los municipios más pobres del país para ayudar en el fortalecimiento de su capacidad financiera y de gestión y, con ello, poder contribuir a satisfacer la demanda de sus habitantes.” (Prado, 2003).

En 1992 inicia la transferencia de los servicios de educación básica a los estados, mediante la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y los convenios entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados. A través de esta política se transfiere a los gobiernos estatales los recursos financieros que anteriormente ejercía el gobierno federal en los estados para la prestación de los servicios de educación básica, así como los bienes muebles e inmuebles. A partir de este proceso las haciendas públicas estatales incrementaron considerablemente sus ingresos, sin embargo, esta situación no tuvo ningún impacto en el incremento de la autonomía financiera de este nivel de gobierno, ya que los recursos transferidos estaban condicionados al gasto en determinadas actividades.

¹¹⁰ A pesar de los resultados negativos en términos de descentralización la creación del SNCF, la ejecución de los convenios de coordinación permitió uniformar gravámenes, eliminando la doble y triple tributación y mejorar ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos (Aguilar, 1996:119).

La tercera etapa comprende el periodo de 1995–2000, durante el cual el gobierno federal propuso construir un “nuevo federalismo” y avanzar en la redistribución de competencias y recursos entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en materia de salud, educación, lucha contra la pobreza y servicios públicos (INAFED, 2006). El Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 estableció que la descentralización era una prioridad para el fortalecimiento del federalismo, con este propósito se creó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995–2000.

Figura 4. Etapas de la descentralización en México (1990–2012)



Fuente: Elaboración propia, actualización del esquema propuesto por Chávez (2004).

En el Programa para un Nuevo Federalismo la descentralización se definió 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 órdenes 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” (CNH, 2004).

Como parte del proceso de descentralización del poder tributario, a través de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1995, se establecieron nuevas bases impositivas para los estados, como fueron el Impuesto de Nómina, que con el paso del tiempo se consolidaría como el impuesto más rentable para los estados, los impuestos de hospedaje, y el impuesto de tenencia y enajenación de vehículos de motor¹¹¹. Asimismo, en el marco de esta reforma, el Fondo General de Participaciones se incrementó del 18,5% al 20% de la Recaudación Federal Participable, aumentando sustancialmente los recursos que los gobiernos subnacionales recibían por medio de la vía de transferencias no condicionadas.

A través de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 se establecieron las Aportaciones Federales, uno de los mecanismos más importantes para la transferencia de recursos a los estados y municipios. De esta forma, se crearon los fondos para asegurar la transferencia de recursos para la prestación de servicios anteriormente descentralizados (salud y educación), además de los fondos específicos para la promoción del desarrollo social en los estados y municipios.

Las aportaciones se establecieron como recursos descentralizados destinados a los sectores de educación, salud y desarrollo social, los cuales se integran en el Ramo 33 de presupuesto de egresos. De los recursos transferidos de forma directa a los estados vía aportaciones, éstos tienen la obligación de distribuir un porcentaje a los municipios.

Con la creación de las aportaciones se estableció un marco técnico –jurídico que favorecía la transparencia del proceso de asignación de importantes recursos para

¹¹¹ En 1995 luego de revisar la Ley de Coordinación Fiscal se crearon nuevas oportunidades para que las entidades recaudaran impuestos e ingresos propios, por ejemplo, la cesión del recaudo del impuesto sobre tenencia de automóviles y de automóviles nuevos (ISAN), y otras más controvertidas que no se instrumentaron, como el impuesto al alcohol y al tabaco, o el haber añadido impuestos estatales a los federales ya existentes, como la ocupación hotelera o las licencias automovilísticas (Rogel, 2006:106).

financiar a los estados y municipios, que anteriormente gestionaba el gobierno federal de forma totalmente discrecional¹¹².

La cuarta etapa del proceso de descentralización se desarrolla durante el periodo 2000–2006; esta etapa tiene como punto de referencia el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, a partir de cual se promovieron las reformas para fortalecer el proceso de descentralización¹¹³. Durante este periodo se transfirieron diversas competencias a los gobiernos subnacionales en materia de desarrollo social, desarrollo rural y de gestión ambiental, las cuales se plasmaron en la Ley de Desarrollo Social, Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental.

Los esfuerzos para impulsar la descentralización en esta etapa se desarrollaron en un ambiente político complejo. Como consecuencia de la alternancia política que se presentó en las elecciones presidenciales del año 2000 y de la pluralidad de fuerzas políticas que se incorporaron al Congreso de la Unión, se complejizaron los acuerdos y negociaciones para llevar a cabo diversas reformas, entre ellas la reforma fiscal¹¹⁴. No obstante, en el 2004 en el marco de la Convención Nacional Hacendaria las diferentes fuerzas políticas de los tres niveles de gobierno se reunieron para debatir acerca de la necesidad de impulsar la reforma fiscal y fortalecer el federalismo mexicano.

Más allá del dinamismo que adquiere la descentralización como una política pública de la agenda del gobierno federal, los cambios políticos en el marco de la transición democrática, el debilitamiento del presidencialismo, la alternancia política en los diferentes ámbitos territoriales, así como la apertura económica, fueron factores

¹¹² El Ramo 33, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal está constituido por varios fondos, tres cuartas partes se destinan a salud y educación (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y el Fondo de Aportaciones para el Servicio de Salud). En términos generales se trata de transferencias condicionadas que se crean de forma alternativa a las participaciones (Rodríguez, 1997; Rogel, 2006). Aunque en la ley existen reglas para su composición y distribución, quedaron amplios vacíos que favorecen la discrecionalidad de su manejo por parte del gobierno federal.

¹¹³ El Programa para un Auténtico Federalismo 2002–2007, establece una propuesta integral de federalismo, basada en la descentralización política que implicaba una profunda redistribución del poder entre los diferentes ámbitos de gobierno, transfiriendo la toma de decisiones y los instrumentos administrativos a los gobiernos locales. Se planteaba un fortalecimiento de los gobiernos locales para que éstos desarrollaran las capacidades necesarias para asumir las nuevas atribuciones, considerando que este proceso debería ser gradual y asimétrico entre las diferentes regiones. Asimismo, se destaca la importancia de las relaciones intergubernamentales para un adecuado funcionamiento del federalismo en un escenario que requería de la participación de los tres órdenes de gobierno (CNH, 2004).

¹¹⁴ Los obstáculos en la ruta de la descentralización fiscal dieron lugar al surgimiento de coaliciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que buscó constituirse como una instancia legítima de interlocución con el gobierno federal para resolver los problemas que afectan a sus entidades, sobre todo en lo que atañe a los aspectos financieros. La CONAGO constituida oficialmente en 2002 tenía como objetivo participar en la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal para garantizar una distribución más equitativa del gasto federal (Rogel, 2006:118).

fundamentales para materializar el proceso de descentralización fiscal. No obstante los alcances han sido limitados, sobre todo en lo que se refiere a la descentralización del poder tributario.

La redistribución de competencias de gasto en el sistema federal mexicano a partir de la descentralización fiscal, dio lugar a un esquema concurrente de funciones que hace necesaria la coordinación intergubernamental; en este escenario los estados y municipios adquirieron nuevas atribuciones en materia de servicios públicos, educación, salud, infraestructura y desarrollo social.

Por otro lado, el proceso de descentralización tributaria ha tenido avances y retrocesos en la redistribución de competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno. De manera específica se ha delimitado con mayor precisión las fuentes impositivas que le corresponden a cada gobierno. Destaca el hecho que después de la centralización experimentada a partir de la creación del SNCF en 1980, los gobiernos subnacionales adquirieron nuevas competencias para generar ingresos propios, como es el impuesto predial en el caso de los gobiernos municipales y el impuesto sobre nóminas y hospedaje para los gobiernos de las entidades federativas.

En los siguientes apartados se analiza el proceso de descentralización fiscal, considerando de manera específica la descentralización del gasto público y la descentralización del poder tributario, con la finalidad de dimensionar sus alcances e identificar las limitaciones y las posibles contradicciones que se presentan.

C) La descentralización de la educación básica en México

La descentralización del sector educativo fue una política impulsada en la década de los noventa por el gobierno federal. Ésta se desarrolló en un contexto fuertemente influenciado por el cambio de las condiciones económicas, políticas y sociales nacionales y mundiales, que se gestan desde la década anterior.

Las diversas problemáticas en el sector educativo obligaron al gobierno federal a replantear la situación¹¹⁵. La carga financiera y administrativa para el manejo y control

¹¹⁵ Debe tomarse en cuenta que en 1921 con la creación de la SEP se inaugura un proceso de construcción de la educación en un contexto posrevolucionario caracterizado por su orientación centralista. La jurisdicción de la SEP en todo el territorio nacional permitió la absorción de las escuelas locales y la relación con los maestros. Esta inercia se intensificó en las siguientes décadas hasta hacer de la educación un asunto eminentemente centralizado con nula o escasa injerencia por parte de los estados y los

del sector fueron argumentos suficientes para justificar la urgencia de buscar esquemas que favorecieran la eficacia y eficiencia del sector educativo, a partir de la incorporación de nuevos actores y de la reasignación de responsabilidades.

Los intentos para impulsar medidas descentralizadoras en el sector educativo iniciaron en la década de los setenta y ochenta, sin embargo, fue hasta 1992 cuando se formalizó el proceso de descentralización de la educación básica en México a través del establecimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).

Este acuerdo fue impulsado por el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), los dos actores que controlaban la administración del sector educativo. A partir de este acuerdo, la federación suscribió un convenio específico con cada una de las entidades federativas para que este nivel de gobierno asumiera responsabilidades en la gestión del sector educativo.

El acuerdo estableció tres estrategias para reformar el subsector de la educación pública básica: 1) la reorganización del sistema; 2) la revaloración magisterial, y 3) la reformulación de contenidos educativos.

Como parte de la reorganización del sistema, se impulsó la transferencia de responsabilidades y recursos a los estados para que pudieran administrar sus sistemas de educación básica y formación docente, así como promover la participación social en beneficio de la educación. Asimismo, se estableció que los gobiernos de los estados reconocían al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como el titular de las relaciones laborales colectivas. Como parte de este acuerdo el gobierno federal conservó las facultades normativas y en especial la función compensatoria entre estados y regiones.

La revaloración de la función magisterial se orientó a fortalecer el protagonismo de los maestros, otorgando un papel central en el proceso de la modernización de la educación básica. Como parte de esta estrategia se plantearon seis aspectos: la formación docente, la actualización magisterial, el salario profesional, la vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

municipios. El desarrollo de este proceso se conoce como “federalización” y consistió en la centralización de la función educativa en el nivel federal.

La reformulación de contenidos y materiales educativos se enfocó en la actualización curricular y pedagógica de preescolar, primaria y secundaria, la renovación de libros de texto gratuitos y la ampliación de la producción de materiales educativos para alumnos y docentes.

Los contenidos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) se plasmaron en la reforma a la Ley General de Educación en 1993, la cual redefinió las funciones y atribuciones para los diferentes niveles de gobierno en el sistema educativo. La federación transfirió a los estados la responsabilidad de la operación de los servicios de educación básica y la educación normal; se reservó atribuciones en materia de planeación, evaluación, definición de contenidos educativos y todos aquellos que pudieran garantizar la unidad del sistema educativo nacional; además definió una corresponsabilidad en los aspectos presupuestarios (Arnaut, 2010). Así, el ANMEBN implicó la transferencia de más de 100 mil escuelas, 15 millones de alumnos, 700 mil maestros y el presupuesto correspondiente para la operación de esos servicios (Zorrilla y Barba, 2008: 21)¹¹⁶

Al inicio del proceso de descentralización del sector los servicios educativos eran muy heterogéneos a lo largo del país. Mientras que la mayoría de entidades predominaban los servicios educativos administrados por el nivel federal: Oaxaca, Hidalgo, Tamaulipas, Campeche, Baja California Sur, Querétaro, Quintana Roo, Aguascalientes, Michoacán, Morelos y Colima; en otros estados se había logrado cierto equilibrio entre el sistema educativo del nivel federal y el del nivel estatal: Nuevo León, Baja California y Estado de México. Bajo este panorama era evidente que existía un desarrollo institucional desigual en cada uno de los estados.

De esta forma, la adopción de la estrategia de descentralización tuvo como uno de sus propósitos principales resolver los problemas vinculados a la composición de un sector centralizado a lo largo del tiempo y disminuir la carga financiera que representaba su administración.

¹¹⁶ Los autores señalan que las cifras no representan el total de la educación básica nacional. A ellas se deben agregar las correspondientes a las escuelas ya administradas por los gobiernos estatales, más las del sector privado.

a) La función del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de descentralización

A la centralización burocrática del sector educativo se sumaba la existencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el interlocutor principal del magisterio y uno de los sindicatos más poderosos por el número de agremiados que tenía. La organización gremial del SNTE concentrada en secciones federales, reproducía la propia naturaleza de un sistema educativo altamente centralizado, muestra de ello es que sólo existía presencia de las secciones federales en 12 entidades del país.

Los anteriores intentos por descentralizar a la educación no habían encontrado una respuesta favorable por parte del SNTE, debido a la forma en que se construyó el esquema de relación con la burocracia educativa, puesto que los directores y supervisores contaban ante todo con filiación en el sindicato y se enfrentaban a la imposibilidad de implementar medidas con una orientación exclusivamente basada en la lógica de la SEP y tener que responder, al mismo tiempo, a los intereses del gremio sindical. Este fenómeno de “imbricación” resultó de un proceso en que el SNTE gradualmente ganó terreno en el sector educativo, a través de la ocupación de puestos administrativos, y al mismo tiempo por su papel de actor político clave¹¹⁷.

Los cambios en la correlación de fuerzas al interior del sindicato y las negociaciones del gobierno federal con los dirigentes del SNTE hicieron posible el ANMEBN. Esta fue una de las razones por las que mediante este Acuerdo no se trastocó el papel del sindicato en la administración de la función educativa, sino por el contrario se evidenció la importancia de su participación en el proceso de modernización educativa al ser uno de los principales artífices. Por otro lado, los sindicatos locales no tenían la misma

¹¹⁷ Por ejemplo en 1989 los puestos administrativos y políticos clave ocupados por el SNTE sumaban “20 mil mandos intermedios al interior de la SEP; 500 presidencias municipales; 16 diputaciones federales; 42 legislaturas locales; 2 senadurías de la república y una delegación política en el D. F.”. Al respecto véase Loyo, Aurora (1991): “Los Ámbitos de Negociación del Magisterio” en Graciela Bensusán y Samuel León, coordinadores, *Negociación y conflicto laboral en México*. México, FLACSO-Friedrich Ebert Stiftung. No obstante los cambios políticos en el transcurso de más de 20 años, sigue siendo clave el papel del SNTE en los procesos electorales. De hecho, recientemente se observa una contribución del SNTE en la alternancia de gobierno gracias al apoyo que éste ha brindado tradicionalmente en los procesos electorales. Así, el SNTE desempeña una función estratégica en las campañas políticas, aprueba las propuestas presidenciales a cambio de consentir la discrecionalidad en el gobierno sindical y conservar los espacios de poder en el sistema educativo, y apoya a los partidos que les garanticen posiciones de poder. La estructura corporativa en que se cimienta la relación del SNTE con sus agremiados y la fuerza política dominante es uno de los factores explicativos. Al respecto véase Muñoz Armenta Aldo (2008).

fuerza que había logrado construir el SNTE a través de la sección sindical correspondiente, salvo en los casos del Estado de México y Sinaloa.

En el marco del ANMEBN el SNTE continuó siendo el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base y de la relación laboral con los maestros. Esta situación condicionó el proceso de la descentralización debido a que los estados asumieron la responsabilidad de negociar y dirimir los conflictos laborales en el espacio local con uno de los sindicatos más poderosos a nivel nacional.

De este modo, la descentralización se justificó en parte como una vía de despresurización de la problemática a nivel federal, mientras permitía aumentar la participación de los gobiernos estatales y municipales en el servicio educativo, y en la resolución de la conflictividad laboral, tradicionalmente relacionada con el ingreso salarial y las condiciones de ascenso de los profesores.

b) La implementación de la descentralización educativa

El Programa de Modernización Educativa (PME) 1989 -1994 retomó el concepto de modernización educativa establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, como un factor clave para responder a las transformaciones de un nuevo orden internacional. A partir de ello, se planteó el traslado de funciones y responsabilidades de la educación básica a los otros niveles de gobierno y el ANMEB formalizó el acuerdo para que cada estado suscribiera un convenio específico con la federación. Posteriormente, el acuerdo se incorporó en los programas educativos de los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), profundizando el proceso de descentralización iniciado en el sexenio anterior.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) planteó la necesidad de construir un nuevo federalismo, modificando las relaciones entre los distintos niveles de gobierno a partir de dos estrategias: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, y el impulso a la vida municipal. En este periodo se diseñaron e implementaron los instrumentos para concretar la descentralización como fue el Ramo 33, mediante el cual se transfirieron los recursos necesarios para que los estados pudieran llevar a cabo las funciones de educación.

En el sexenio siguiente (2000-2006), a partir de un diagnóstico del sistema educativo nacional se diseñó el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), mediante el cual se pretendía impulsar la participación de los tres niveles de gobierno, con lo que

evidentemente se generaría un impacto en el federalismo y de manera más concreta en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales a partir de un esquema de autoridad trasladada (Bracho, 2010). Asimismo, se establecía el compromiso por la calidad de la educación a través de la mayor participación de los actores sociales.

Para el periodo 2006-2012 se impulsó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), en el cual se destaca la orientación hacia la evaluación como un aspecto central de la política educativa, asimismo, proponía la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos y formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.

La recurrente crítica sobre el exacerbado papel del SNTE y su responsabilidad en el poco avance de la descentralización educativa se agudizó y para algunos analistas se inauguró una etapa en que el sindicato se convirtió prácticamente en el único actor a considerar dentro de la política educativa, puesto que los estados quedaron desdibujados en el nuevo panorama educativo.

c) Fondos para la educación básica: un aspecto central del federalismo educativo

Para facilitar la transferencia de las instalaciones educativas, bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y elementos de carácter técnico a cargo de la Secretaría de Educación Pública Federal a los gobiernos estatales, el gobierno federal creó en 1998 el Ramo 33 en el integraron tres fondos condicionados a fines específicos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), destinado a sostener la educación básica y normal de acuerdo con los artículos; Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que contempla recursos federales para los estados según los convenios para la descentralización de los servicios de educación para adultos y educación tecnológica; y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que se compone de dos sub fondos destinados a la asistencia social y a la infraestructura.

La transferencia de recursos a los estados a través del Ramo 33 permitió incrementar los ingresos de los estados, no obstante, por tratarse de transferencias condicionadas no ha repercutido en incrementar la autonomía de este nivel de gobierno, sino únicamente ha favorecido la suficiencia financiera.

Las reglas para la distribución de los recursos continúan experimentado ciertos problemas. El criterio de distribución de los recursos no ha permitido atender

eficazmente el rezago educativo, mejorar la calidad educativa y reducir la desigualdad. La transferencia financiera no estuvo aparejada con la construcción de un mecanismo de distribución de recursos sobre bases justas y proporcionales a las necesidades de los estados “principio compensatorio” de asignación: más dinero para los que menos tienen (revisar fondo de aportaciones para la educación básica). De hecho, aunque la fórmula y criterios de asignación de los fondos del FAEB del Ramo 33, se han revisado recientemente, aún persisten deficiencias para la asignación del gasto (Mejía, 2012).

Por otro lado, gran parte de los recursos de los fondos del Ramo 33, se ha destinado al financiamiento de servicios personales, es decir, la nómina magisterial en las entidades federativas y una menor proporción a inversión educativa.

d) Alcances de la descentralización educativa

A casi 20 años de haber iniciado el proceso de descentralización de la educación, no es posible apreciar si la participación de los gobiernos estatales en la gestión de este servicio ha permitido mejorar la calidad educativa, abatir el rezago educativo y disminuir la desigualdad entre las entidades federativas; a pesar de que este nivel de gobierno ha recibido mayores recursos para realizar las funciones descentralizadas a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica y Normal (ANMEBN).

Los alcances del proceso de descentralización de los servicios educativos estuvieron condicionados por el rol que jugó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual opera bajo un esquema centralizado que permitió controlar las decisiones que incidían en la gestión educativa a nivel estatal y nacional. Los estados no tuvieron capacidad de negociar con uno de los sindicatos más poderosos a nivel nacional y que tenía una gran injerencia en la política educativa a nivel federal.

Hasta este momento no se ha logrado desarrollar una organización administrativa sólida en las instituciones responsables de la gestión educativa en los estados, que permita una participación concurrente y una mayor injerencia local en las decisiones estratégicas del sector; principalmente relacionadas con los servicios de formación, actualización y capacitación de los maestros; la aplicación de planes y programas de estudio y la aplicación en las escuelas de los programas federales especiales.

No obstante, la descentralización del sector educativo generó un nuevo contexto político e institucional que impactó a las relaciones intergubernamentales y permitió la

participación de actores anteriormente relegados o con una participación tangencial en la arena de la política educativa. Es particularmente sobresaliente este hecho a partir del Programa de Escuelas de Calidad, que a través de los Comités Escolares de Participación Social facilitó la incorporación de actores de los padres de familia de los estudiantes. En términos de gobernanza, esto representa un avance en tanto que la sociedad puede intervenir en las decisiones de diseño e implementación de la política educativa (Bracho, 2010).

Los cambios orientados hacia la descentralización del sector educativo han sido incrementales a nivel de los estados, tanto en el ámbito fiscal como en el de la participación política. De esta forma, la descentralización pretendió una mayor participación de los estados en el sector educativo y construir un esquema federal en sentido estricto.

D) La descentralización de los servicios de salud

El proceso de descentralización en México tiene sus orígenes a principios de la década de los ochenta mediante la creación de un programa integral que abarcaba los ámbitos político, económico y social. El programa estableció tres ejes principales: descentralización de competencias y facultades; desconcentración de recursos y entidades paraestatales del gobierno federal; y descentralización de las áreas operativas.

El propósito de la descentralización como originalmente fue planteada por el gobierno federal fue cambiar las relaciones administrativas entre los tres niveles de gobierno y la capacidad de decisión de los estados y municipios lo que a su vez permitiría fortalecer su independencia política y económica.

La fragmentación experimentada en la prestación de los servicios de salud en México, planteó una problemática grave debido a la complejidad que representaba la planeación de este sector, lo que a su vez repercutía en el aumento de los gastos y en el traslado del costo a los ciudadanos que tenían que recurrir a servicios privados. Esta situación derivó en la inequidad de los servicios públicos y propició una diferenciación en los beneficios otorgados para empleados afiliados a instituciones de seguridad social y la población que no contaba con la prestación.

Para cambiar el modelo centralizado y la fragmentación de los servicios de salud el gobierno creó el Sistema Nacional de Salud, que fue coordinado por la Secretaría de

Salud (nivel federal), la cual se encargó de financiar los recursos para que la administración local tuviera cierta autonomía obligándose a preservar controles para garantizar el mínimo de atención y calidad.

a) Las principales políticas descentralizadoras del sector salud

El 29 de Diciembre de 1982, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, una iniciativa para reformar el artículo cuarto referente al derecho a la protección de la salud como garantía social y la iniciativa de reforma al Código Sanitario que daba origen al Sistema Nacional de Salud, en el cual participarían todas las dependencias y entidades de manera coordinada.

En 1983 Ejecutivo Federal emitió el decreto que establecía las bases del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, adicionalmente la Secretaría de Programación y Presupuesto definió las normas en materia de Desarrollo Regional y realizó convenios únicos de desarrollo para determinar los acuerdos de coordinación con las entidades federativas. Asimismo, se establecieron los criterios para la determinar la estructura funcional de las unidades administrativas las cuales contarían con facultades normativas y de control, definición de enlace y apoyo en la operación en las regiones.

En la primera descentralización se logró fusionar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)- Solidaridad con los servicios estatales de salud en 14 estados, pero no avanzó en los restantes (Bonilla, 2003). Durante los ochenta el proceso descentralizador avanzó escasamente, ya que el gobierno federal continuó aportando el financiamiento de los servicios establecidos por la Secretaría de Salud, mientras que los estados contribuían por medio de sus aportaciones y con las contribuciones de los usuarios.

El Gobierno Federal mantuvo el control de la programación, presupuesto, ejercicio, contabilidad, control y evaluación del gasto en el sector salud. Mientras que las entidades sólo obtuvieron cierta autonomía en la toma de decisiones para distribuir la proporción del gasto financiada con los recursos recabados por ellas mismas.

En la segunda etapa del proceso de descentralización del sector salud, se transfirió recursos presupuestales a las 14 entidades federativas que habían recibido los servicios de salud en la primera etapa, así como la toma de decisiones sobre estos recursos; no obstante, no se avanzó con la integración de otros estados (Bonilla, 2003).

En 1995 se publicó el Acuerdo del Ejecutivo Federal a través del cual se constituyó el Consejo Nacional de Salud como la instancia permanente entre la federación, los estados y el Distrito Federal para la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud en todo el país. Entre sus principales atribuciones estaba la consolidación del proceso de descentralización a los estados de los servicios de salud para la población abierta.

En 1996 se establecieron los lineamientos generales para la descentralización, con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, suscrito por el Ejecutivo Federal, los gobernadores de todos los estados del país y los secretarios de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud. Al igual que en el caso de la descentralización del sector educativo los sindicatos tuvieron un papel importante para respaldar el proceso de descentralización.

El objetivo esencial del acuerdo fue establecer las bases para la celebración de Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud entre el Ejecutivo Federal y cada una de las 32 entidades federativas, los cuales se formalizaron entre 1996 y 1997.

En dichos acuerdos se encontraban las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización y descentralización de los servicios de salud en el estado, y para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que permitieran a los gobiernos estatales contar con autonomía en el ejercicio de las facultades otorgadas en la Ley General de Salud.

En la segunda etapa de la descentralización del sector salud, quedó pendiente precisar con exactitud el mecanismo de asignación de recursos y la definición de la evaluación en la determinación de aportaciones federales, ya que las entidades federativas definieron metas en materia de salubridad y en sentido estricto la Comisión Nacional de Salud se encargó de hacer la evaluación del gasto, pero no se establecieron bases para aplicar incentivos acordes al desempeño de los sistemas estatales de salud y vincularlos con a las asignaciones de presupuesto.

Otro aspecto pendiente en este proceso fue la autonomía en el manejo financiero, ya que las entidades federativas tenían la libertad de utilizar los recursos siempre y cuando cumplieran con los requisitos mínimos que establecía el gobierno federal. Al tener

estándares demasiado restrictivos limitaron la capacidad de gestión de las entidades estatales (Cabrero y Martínez, 2000).

Por último, la falta de claridad en los criterios de asignación de las aportaciones federales a los estados, posibilitó que por razones de aspecto político se pudiera afectar la distribución de los recursos.

En 2003 se reformó la Ley General de Salud y se creó la Comisión Nacional de Protección Social en Salud con un enfoque de ampliación de cobertura con beneficios definidos a la población abierta en los estados y se estableció una política pública que determinaba el otorgamiento de recursos especiales hasta 2010 para registrar a la población abierta al Sistema de Protección Social en Salud.

Con la creación del Seguro Popular inició la tercera etapa del proceso de descentralización de los servicios de salud, a través de este se establecen reglas de calidad, un catálogo de padecimientos e intervenciones cubiertas y reglas de transferencias de recursos según la población abierta; por otro lado, los estados pasaron a administrar la red de servicios y podían disponer de recursos humanos y materiales para atender padecimientos locales o regionales y de esta manera hacer más eficiente su uso.

b) Cambios en el sistema de relaciones intergubernamentales

A partir de la descentralización de los servicios de salud se observan cambios importantes en los mecanismos de coordinación entre el nivel federal y los gobiernos de los estados. En donde no había diferencias partidistas, el establecimiento de mecanismos de coordinación facilitó un mayor margen para la toma de decisiones por parte de los gobiernos estatales quienes asumieron sin discusión los programas propuestos desde el nivel central. Los nuevos acuerdos permitieron la adecuación, por parte del nivel estatal, del modelo de atención y reasignación de recursos financieros.

En situaciones de conflicto entre los niveles de gobierno federal y estatal, por motivo de diferencias partidistas, los acuerdos no avanzaron de la misma forma y se dieron bajos niveles de coordinación, provocando el bloqueo o condicionamiento de la implementación de estrategias de reforma o programas prioritarios.

Resultado de los cambios en los mecanismos de coordinación entre nivel estatal y municipal, los programas prioritarios de salud presentaron mayor efectividad en el desempeño y eficiencia en la asignación de recursos de acuerdo a las necesidades de

salud a nivel estatal. No obstante, los niveles estatal y municipal a veces no manejaron con precisión y claridad los modelos de atención y los modelos técnicos de análisis que subyacían en programas prioritarios de salud o incluso en la misma reforma de salud.

Debido al grado de influencia del gobierno federal en el monitoreo, seguimiento y desempeño del sistema estatal de salud, fue posible el análisis integral de la efectividad y cumplimiento de metas en salud en los documentos técnicos de informes estatales y federales de gobierno; mientras que los acuerdos de gestión y seguimiento de indicadores de evaluación del desempeño, de transparencia y de rendición de cuentas, solo se desarrollaron a nivel federal.

Los efectos de los nuevos programas federales de salud en los mecanismos de coordinación se reflejaron en los cambios en los mecanismos de producción y financiamiento en salud y en la generación y promoción de nuevas alternativas de financiamiento y nuevos roles de decisión por niveles estatal y municipal de gobierno. Asimismo, provocaron efectos confusos al interactuar con los mismos recursos de otros programas de salud.

A casi tres décadas de haber iniciado la descentralización de los servicios de salud, se puede apreciar un importante avance, que se caracterizó por haber seguido un proceso incremental que favoreció la maduración y el acondicionamiento de las estructuras administrativas estatales, y consensuado a partir de las negociaciones entre la Secretaría de Salud y los gobiernos de los estados (Cabrerero, 2010). De esta forma, es posible apreciar que la descentralización de los servicios de salud, han permitido un mayor involucramiento de las autoridades del nivel estatal en la gestión de este servicio y generado mecanismos que obligan a una constante coordinación entre las autoridades del nivel federal y estatal.

E) De la descentralización a la federalización de la seguridad pública

La crisis de seguridad de la última década evidenció algunas contradicciones del arreglo federal mexicano provocando cuestionamientos a las responsabilidades y funciones que tiene cada uno de los tres niveles de gobierno. La seguridad pública es una función que evolucionó en el proceso federal al pasar de ser un servicio descentralizado a ser una función coordinada.

La seguridad pública en México, fue definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 como “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

Sin embargo, en la propia Constitución y en la práctica, la seguridad pública fue durante décadas un asunto fundamentalmente local. En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la seguridad pública no se expresaba como una competencia concurrente entre la federación, las entidades federativas y los municipios, sino que se enunciaba más bien como un concepto de orden público que asumió el gobierno local.

De esta forma, el artículo 21 constitucional establecía que la autoridad judicial imponía las penas destacándose que la persecución de los delitos correspondía al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Por otro lado, el artículo 115 constitucional establecía que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrían el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

El tema de la seguridad pública tuvo una escasa referencia en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es hasta la reforma al artículo 115 Constitucional, en 1983, que se otorga a los municipios personalidad jurídica y manejo de su patrimonio, reconociéndoles facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, y para administrar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. De esta forma, el concepto de seguridad pública, se incorporó dentro del texto constitucional como una de las facultades reservadas a los municipios (López Portillo, 2000:8).

Durante gran parte del siglo XX, las tareas y funciones de seguridad pública, orientadas a la prevención, persecución y sanción del delito, estuvieron concentradas en los estados y particularmente en los municipios, lo cual resultaba suficiente debido a la dinámica económica, social y demográfica de gran parte del siglo XX. México fue un país fundamentalmente rural, todavía en 1980, una tercera parte de la población vivía en

localidades de menos de 2,500 habitantes y únicamente las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey rebasaban un millón de habitantes. Antes de este proceso de urbanización acelerada, el crimen estaba relativamente controlado por cuerpos policiales estatales o municipales pequeños y poco profesionalizados.

Hasta mediados de la década iniciada en 1980, el narcotráfico en México era un fenómeno de alcances limitados. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el narcotráfico se consolidó como un actor importante y los cárteles mexicanos, a partir de 1985, empezaron a posicionarse como elementos importantes en la cadena internacional del tráfico de drogas, principalmente a Estados Unidos.

Por la propia naturaleza autoritaria del régimen político y la sujeción de los gobiernos estatales y municipales a los dictados de la Presidencia de la República, existieron incentivos para contener conflictos sociales, incluyendo aquellos asociados a la actividad delictiva (Cabrero, Cejudo y Merino, 2008).

Estas condiciones sociales y políticas que permitieron mantener el control y administración del delito dentro de un espacio local cambiaron en la década de los noventa, a partir de cambios socio-demográficos como la urbanización acelerada y el crecimiento de la población que junto con la sucesión de crisis económicas recurrentes, crearon condiciones que propiciaron la expansión del delito.

En el lapso de una década, entre 1980 y 1990, el número de presuntos delincuentes del fuero común se incrementó en más del 100%, mientras que la tasa de presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes se incrementó en 43%. A mediados de los años noventa, el país experimentó una primera gran oleada delictiva, particularmente intensa en la zona metropolitana de la Ciudad de México y en localidades de la frontera norte. Entre 1980 y 1995, la realidad delictiva del país se transformó drásticamente, los presuntos delincuentes del fuero común se incrementaron en 160%, mientras que la tasa de presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes se incrementó en 57%.

Asimismo, se experimentó un crecimiento acelerado del narcotráfico derivado del arribo de grandes flujos de cocaína provenientes de Colombia y el inicio de la producción de metanfetaminas, provocando la expansión de este delito por todo el territorio nacional. Por otro lado, las organizaciones delincuenciales adquirieron capacidades cuasi militarizadas y diversificaron sus actividades delictivas a delitos que incrementaran los ingresos, específicamente el secuestro y la extorsión (Paoli, 2008).

a) Incremento de la participación federal en la seguridad pública

Como consecuencia del crecimiento del fenómeno delincencial de mayor alcance, la participación del gobierno federal en el combate al delito se incrementó. El número de delitos del fuero federal entre 1995 y 2012 creció en más de 130% debido a que hubo mayor persecución a los delitos contra la salud u otros directamente relacionados con la delincuencia organizada (SESNSP, 2015).

El incremento de la participación del gobierno federal en el combate al delito respondió también, al crecimiento de las facultades legales del propio gobierno federal. Nuevas categorías de delito se añadieron al Código Penal Federal a partir de inicios de los noventa. Otro elemento importante fue la aprobación en 1996 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (Rosas, 2012: 50-51), que describió, por primera vez este fenómeno delictivo y el alcance de la respuesta federal¹¹⁸.

b) Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública federal

A partir de esta situación el gobierno federal llevó a cabo acciones para fortalecer sus capacidades institucionales. En 1999, mediante decreto de ley, fue creada la Policía Federal Preventiva (PFP), inicialmente conformada por elementos de las fuerzas armadas que se sumaban a los elementos de la Policía Federal de Caminos. En el año 2000, la PFP pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Durante el periodo 2000-2006, la PFP mantuvo dimensiones modestas, en 2001 contaba con poco más de 10 mil elementos y para 2006 la integraban 13 mil elementos y estuvo dedicada básicamente a tareas de vigilancia del orden público, protección de instalaciones estratégicas y patrullaje carretero.

Durante el periodo 2006-2012 la PFP experimentó otra transformación. En 2009 se publicó el decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal (PF) y se le cambia el nombre a esta institución policial, asimismo, adquirió atribuciones en materia de investigación; el número de elementos se triplicó y sus capacidades de inteligencia se ampliaron de manera acelerada. Para finales de este periodo, la PF se había convertido

¹¹⁸ En su artículo 2, la ley define como delincuencia organizada “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes...” y estipulaban delitos como el narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, tráfico de indocumentados, delitos en materia de trata de personas, corrupción de menores y terrorismo.

en el cuerpo policial federal más grande de la historia del país con más de 36 mil elementos y representaba el 70% del personal de la Secretaría de Seguridad Pública.

c) La coordinación como mecanismo de federalización

La seguridad pública en su origen fue una función descentralizada que con el paso de tiempo se fue transformando otorgar mayor protagonismo al nivel federal de gobierno, quien asumió una función más relevante a partir de esquemas de los esquemas de coordinación.

A partir de las reformas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en 1994, se establecieron las directrices para aplicar una política a nivel nacional en materia de seguridad pública y se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) como la instancia que sentó las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En 1998, se creó el secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública (SESNSP), instancia del gobierno federal que tenía como principales funciones establecer la política nacional de seguridad pública, coordinar a todas las instancias de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública.

En conjunto, estos fondos y subsidios sirvieron para ampliar los recursos financieros en materia de seguridad para los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como para impulsar la uniformidad de programas y procesos encaminados a garantizar y mejorar la seguridad pública en todo el país.

En 2009 se fortalece el Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante la expedición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP). A través de esta ley se estableció la creación de bases de datos nacionales, la construcción de la Plataforma México, el diseño de programas nacionales, la organización de diversas conferencias nacionales como la de procuración de justicia, sistema penitenciario, entre otros, y el surgimiento de centros nacionales dedicados al seguimiento de procesos diversos establecidos por la ley y por mandatos del Consejo Nacional de Seguridad Pública (certificación y control de confianza, información, prevención del delito). Con

todo ello, se pretendió mejorar la coordinación entre las instituciones de seguridad de los tres niveles de gobierno.

A partir del SNSP, surgieron diversos mecanismos de transferencias federales a los estados como, el Programa de Apoyos para la Seguridad Pública (PROASP), cuyo objetivo era apoyar a las entidades federativas en el fortalecimiento de la función de seguridad pública, conforme a los Programas con Prioridad Nacional; el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) que se integraba con recursos que la Federación transfería a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal para la seguridad pública destinados al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública; y el Subsidio para la Seguridad de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUSBSEMUN), que se trataba de recurso federal que se ministraba a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para fortalecer sus instituciones de seguridad pública.

Con la creación del SNSP se buscó modernizar y coordinar a las diversas instituciones encargadas de la seguridad pública del país, así como establecer los mecanismos de recopilación, sistematización e intercambio de información sobre la materia. Asimismo, el SNSP buscó redefinir el propio concepto de seguridad pública para incluir en él los de procuración e impartición de justicia y la readaptación social. Por otro lado, dicho sistema creó las condiciones jurídicas para las transferencias federales a los otros órdenes jurídicos para la atención de la seguridad pública.

En la evolución de la gestión de la seguridad pública, se observa que ésta pasó de ser una función descentralizada a ser una función coordinada, en la que gradualmente el gobierno federal ha tenido mayor protagonismo. Esta situación respondió principalmente al incremento de la complejidad y alcance territorial del fenómeno delincuencial.

La mayor participación del gobierno federal a través de diferentes mecanismos de coordinación y los intentos recientes por crear esquemas más centralizados para la gestión de la seguridad pública, ha generado fuertes debates acerca de la pertinencia de los esquemas descentralizados versus esquemas centralizados, bajo el argumento que la coordinación puede ser más eficiente en el marco de estos últimos.

La centralización de la seguridad pública como un esquema que facilita la coordinación y que puede ser más eficaz para atender ciertos problemas, ha adquirido impulso

considerando que los problemas de seguridad pública que afectan al país y que son más graves en algunos espacios locales y regionales, pusieron en evidencia la fragilidad institucional de las instituciones locales de seguridad pública, las cuales en algunos casos fueron capturadas por las organizaciones criminales que demostraron poseer un importante poder.

2. CUANTIFICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como se ha analizado, el proceso de descentralización fiscal ha tenido dos vertientes: una de transferencia de competencias de gasto y otra de transferencia de competencias de ingreso. De manera general, en el apartado anterior se hizo referencia a diferentes políticas que han afectado las pautas de distribución de las responsabilidades de gasto, así como aquellas que han afectado la capacidad de cada nivel de gobierno para obtener recursos; en el presente apartado se analizará cómo estas reformas incidieron en la distribución del gasto entre los distintos niveles de gobierno y en la generación de ingresos propios y compartidos en cada uno de ellos. Lo anterior con la finalidad de dimensionar de forma cuantitativa los alcances que ha tenido la descentralización fiscal en los últimos años.

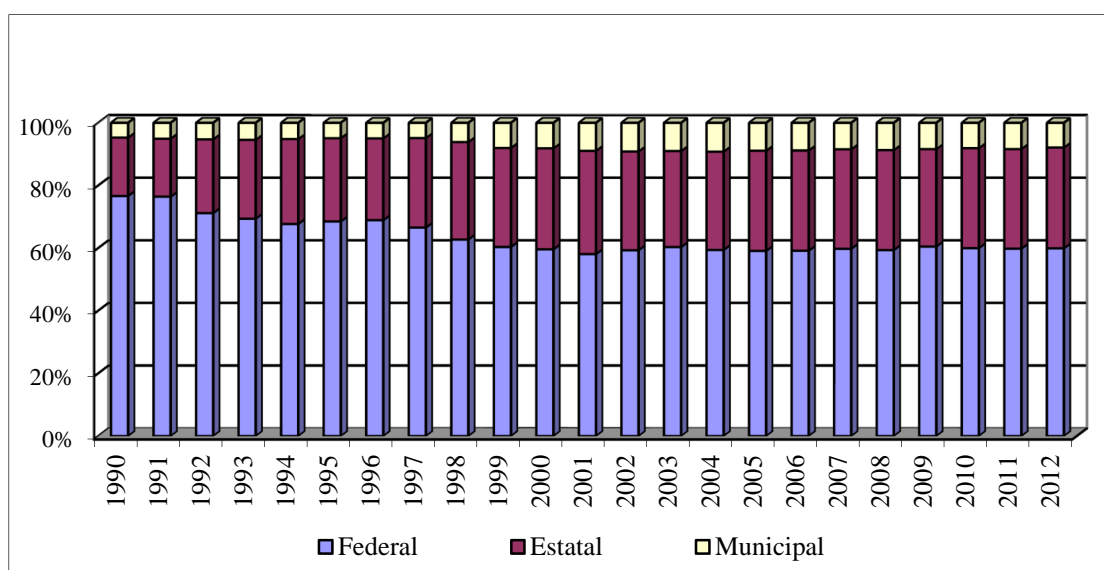
A) La descentralización del gasto público en México

Desde 1980 el sistema federal mexicano experimentó un proceso particular de descentralización política, administrativa y fiscal, que se manifestó en un constante incremento de las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Como evidencia, en la gráfica 8 se observa que hasta el año 2001 el incremento del porcentaje del gasto público gestionado por los gobiernos estatales y municipales, repercutió en la disminución del porcentaje de gasto que gestionaba el gobierno federal¹¹⁹.

¹¹⁹ El gasto público del gobierno federal se obtuvo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), considerando el gasto primario del sector público presupuestario, excluyendo subsidios, transferencias y aportaciones al ISSSTE y las aportaciones federales para entidades federativas y municipios. No se incluyen los gastos no programables del sector público presupuestario, los cuales contemplan las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, con la finalidad de considerar únicamente los gastos no financieros y evitar la doble contabilidad, en el caso de las participaciones y aportaciones. Considerando lo anterior, las cifras representan el gasto federal no financiero (neto de transferencias).

Las cifras del gasto de los gobiernos estatales y municipales, se obtuvieron con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y

Gráfica 8. Evolución del gasto público entre órdenes de gobierno, 1990-2012



Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

La evolución del gasto público del gobierno federal durante el periodo 1990–2012, muestra diversos cambios, en primer lugar, el gasto federal descendió a lo largo de los años pasando del 77% del total del gasto en 1990 a 60% en el año 2012. Esta reducción contrasta con el incremento del gasto que realizan los gobiernos subnacionales. En el caso de las entidades federativas (estados), el porcentaje respecto al total del gasto pasó de 19% en 1990 a 32% en el año 2012; mientras que los municipios pasaron de gastar el 5% del total de gasto nacional consolidado, al 8% en el 2012. Si bien estos cambios son importantes, ya que con el paso del tiempo es posible apreciar un fortalecimiento de los gobiernos de los estados y los municipios, la centralización del gasto sigue presentando cifras considerables.

En el caso de la distribución del gasto público entre los estados y municipios se observa que la descentralización ha favorecido mayormente a los estados; ésta ha permitido un considerable incremento del gasto de las entidades federativas, principalmente por los recursos que se transfirieron con la descentralización de los servicios de salud y educación. En lo que se refiere al gasto que realizan los gobiernos municipales, el incremento ha sido menor, por lo que es posible destacar que los municipios siguen

Municipales, considerando la partida de egresos (gastos) y excluyendo los conceptos de inversión financiera, deuda pública, disponibilidad final y recursos federales y estatales y municipios (únicamente para los estados). Lo anterior con la finalidad de evitar la doble contabilidad y considerar únicamente los gastos no financieros. Se incluyen las cifras de gasto del Distrito Federal.

teniendo un limitado margen de maniobra en el sistema federal mexicano. Esta situación contrasta con el hecho de que inicialmente fueron los municipios el centro de las principales reformas constitucionales orientadas a dinamizar el federalismo en México.

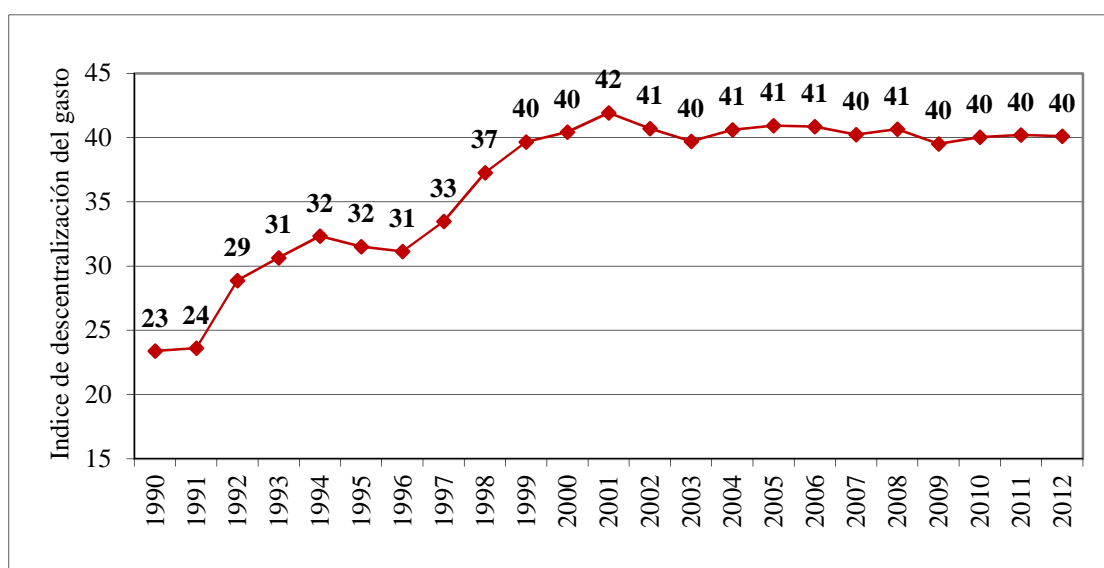
Para analizar a detalle la descentralización del gasto, se elaboró el índice de descentralización del gasto en el periodo de 1990–2012, durante este periodo se llevaron a cabo las principales políticas de descentralización y se experimentaron los cambios políticos más importantes que han impactado la descentralización del poder de gasto¹²⁰.

Como se observa en la gráfica 9 la transferencia de competencias de gasto público a los niveles subnacionales (estatal y municipal) creció considerablemente a lo largo de la última década del siglo pasado. En el año 1990, en pleno auge del proceso descentralizador, el índice de descentralización fue de 23; mientras que en 2012 el índice fue de 40 lo cual indica un fuerte crecimiento del gasto que actualmente se ejerce de manera descentralizada por parte de los gobiernos subnacionales.

En el proceso de descentralización del gasto destacan dos coyunturas en las cuales se experimentó un incremento considerable del índice de descentralización. La primera entre 1991 y 1994, durante la cual se llevó a cabo la transferencia de los servicios de educación básica a los estados, en el marco del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y los convenios entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados. La segunda en los años 1997 y 2001, durante el cual el índice de descentralización se incrementó como resultado de la creación del Fondo General de Participaciones en 1998, que se consolidó como uno de los principales mecanismos de transferencias condicionadas a estados y municipios.

¹²⁰ La descentralización del gasto se ha analizado considerando el índice de descentralización “amplio”; el cual contempla el gasto público total (cifras consolidadas del conjunto del gasto realizado por los tres órdenes de gobierno) y el porcentaje que representa el gasto de cada orden de gobierno, contabilizando las transferencias como parte del gasto del ámbito de gobierno que ejerce los recursos y excluyendo los gastos financieros y los gastos de ejercicios anteriores.

Gráfica 9. Descentralización del gasto público, 1990–2012



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

A más de dos décadas de iniciado el proceso de descentralización, el porcentaje de gasto público que ejercen los gobiernos estatales se incrementó considerablemente. Este cambio es resultado de la descentralización de diversas funciones y servicios públicos como la educación y la salud. Sin embargo, los alcances en la descentralización de estos servicios deben ser evaluados considerando el poder que conservó el gobierno federal en la determinación de la política pública de estos sectores.

La evolución en la distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno en el marco de las principales reformas impulsadas por el gobierno federal para fortalecer el federalismo, muestra cambios considerables en la descentralización del gasto público, sin embargo, se debe tener en consideración que una parte importante de la descentralización del gasto se financió mediante transferencias condicionadas, lo que asociado a la menor descentralización del poder tributario, limitó la autonomía de los gobiernos subnacionales.

La descentralización del gasto público de las últimas dos décadas del siglo pasado no se correspondió con un incremento del poder tributario de los gobiernos subnacionales, lo cual puede ser una limitante al proceso de descentralización. No obstante, como plantea la teoría del federalismo fiscal, los cambios registrados en la descentralización del gasto pueden generar una mayor eficiencia en la asignación; este aspecto sería

esencial para valorar los alcances reales de este proceso en el fortalecimiento de la gobernanza del federalismo mexicano.

B) La descentralización del poder tributario en México 1990–2006

La descentralización fiscal en México se ha caracterizado por un ser un proceso asimétrico entre las dimensiones de gasto e ingreso, debido a que la descentralización del poder tributario siguió un ritmo más lento al experimentado por el proceso de descentralización de las competencias de gasto a los estados y municipios.

Esta característica de la descentralización de los ingresos puede explicarse como consecuencia de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980. La creación del SNCF y la adhesión de los diferentes órdenes de gobierno a éste, repercutió en la centralización de las principales fuentes de poder tributario en el orden de gobierno federal, restando poder tributario a los gobiernos subnacionales¹²¹.

El objetivo de este apartado es analizar cómo se materializaron las reformas descentralizadoras del poder tributario en el periodo de 1990–2012 a partir de un análisis cuantitativo.

La naturaleza y extensión de la descentralización fiscal de los ingresos hacia los gobiernos subnacionales se mide a partir de la participación de este nivel de gobierno en el total del ingreso gubernamental, analizando particularmente la evolución de los ingresos en los tres órdenes de gobierno y el índice de descentralización de los ingresos¹²².

Como se observa en la gráfica 10, los ingresos propios de los gobiernos municipales crecieron durante los primeros cuatro años de la década de los noventa (1,4% a 1,9%);

¹²¹ Uno de los cambios que más impacto ha tenido ha sido la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) como el principal impuesto federal al consumo a través de una reforma fiscal. La introducción del IVA implicó una mayor restricción al poder tributario subnacional, haciendo más débil el poder tributario del que gozaban las entidades federativas.

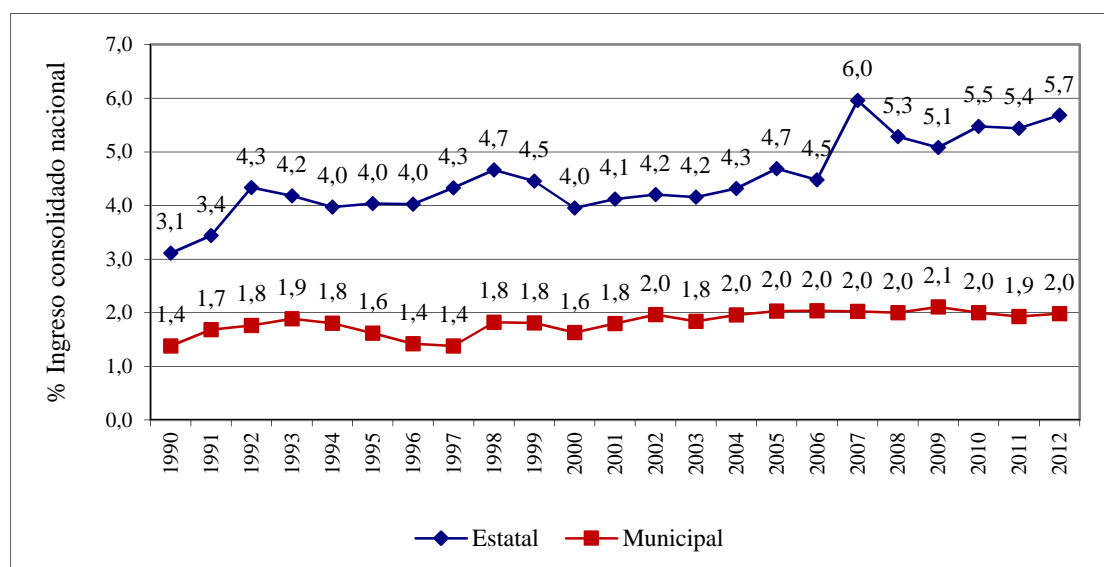
¹²² Se elaboraron dos índices de descentralización de los ingresos, uno “estricto” y uno “amplio”. El primero de ellos se elabora considerando únicamente los ingresos propios no financieros de los estados y municipios (impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, contribuciones, otros ingresos) y excluyendo los ingresos financieros (financiamiento), transferencias (aportaciones y participaciones), los ingresos por cuenta de terceros y la disponibilidad inicial. Mientras que el índice “amplio” sí considera los ingresos obtenidos por medio de transferencias. Para la elaboración de ambos índices se utilizó como denominador la cifra consolidada de los ingresos nacionales, con las cifras de ingresos propios de los niveles subnacionales (obtenido de las bases de datos de INEGI) y los ingresos presupuestarios del sector público del gobierno federal.

para los siguientes tres años comenzaron a disminuir. A partir del año 2000 se han mantenido en un promedio de 2%. Durante el periodo de análisis las variaciones han sido mínimas, de un valor inicial en 1990 de 1,4% de los ingresos totales han alcanzado un máximo de 2,1% en 2009.

Desde la reforma constitucional de 1983, que otorgó a los gobiernos municipales la posibilidad de cobrar el impuesto predial, no ha existido otra política que favorezca el fortalecimiento de los ingresos propios del nivel municipal. Es posible afirmar que las variaciones experimentadas en el incremento de los ingresos locales se han debido principalmente al esfuerzo fiscal que se ha realizado en los municipios más grandes del país.

En contraste con el nivel municipal, los ingresos propios de las entidades federativas han tenido un mayor incremento, con un importante repunte en los años 1998 y 2007. En 1998 los ingresos propios generados por los estados llegaron a ser el 4,7% del total de los ingresos nacionales, mientras que los municipios recaudaban el 1,8%. Esto se debió a la reforma al Sistema de Coordinación Fiscal, mediante la cual se crean fuentes tributarias a favor de los estados. El cobro progresivo de estos impuestos por parte de las entidades federales, favoreció el crecimiento de los recursos propios en los años siguientes.

Gráfica 10. Evolución de los ingresos propios (no financieros) por orden de gobierno como porcentaje del ingreso consolidado nacional, 1990–2012



Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

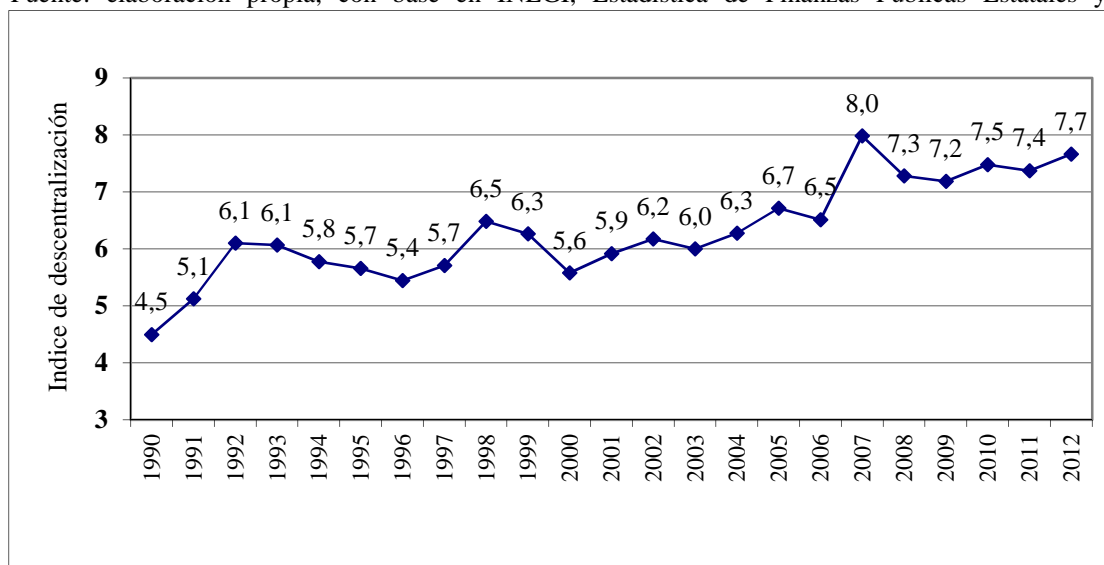
Los cambios para fortalecer el poder tributario de los gobiernos subnacionales favorecieron un incremento marginal de los ingresos propios de los estados y los municipios. En el año 2007, los ingresos propios de los estados fueron del 6% del total de los ingresos nacionales, mientras que los ingresos propios de los municipios mantuvieron el 2%.

Los incrementos registrados en la última década deben considerarse detenidamente, ya que se debieron en la mayoría de los casos a una mayor eficiencia en el cobro de impuestos más que a la propia descentralización del poder tributario.

Para tener una visión general de la amplitud del proceso de descentralización del poder tributario hacia los gobiernos subnacionales ocurrido durante las últimas décadas, en la gráfica 11 se presenta la evolución del índice de descentralización (estricto), el cual permite medir el porcentaje poder tributario que poseen los gobiernos subnacionales¹²³.

Gráfica 11. Índice de descentralización de los ingresos (estricto) 1990–2012

Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y



Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Si consideramos únicamente los ingresos propios (no financieros) de los gobiernos subnacionales, es decir impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones y otros ingresos, se observa que el índice de descentralización ha variado de 4% en 1990 a 8% en el año 2012, lo cual muestra que, independientemente del proceso de

¹²³ Los alcances y limitaciones analíticos de los índices de descentralización se comentan en Giménez, 2003, pp. 35–52.

descentralización fiscal que se ha llevado a cabo, persiste una dependencia de las transferencias fiscales.

Analizando de manera puntual los efectos cuantitativos de las reformas descentralizadoras, en 1998 se observa un incremento considerable respecto al año anterior como consecuencia de la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1996, la cual permitió a los estados gravar determinadas bases y el incremento del Fondo General de Participaciones que pasó del 18,5% al 20%. Mientras que el porcentaje más bajo se presenta en el año inicial del análisis (1990) cuando únicamente participaban con el 4,5% del total de los ingresos.

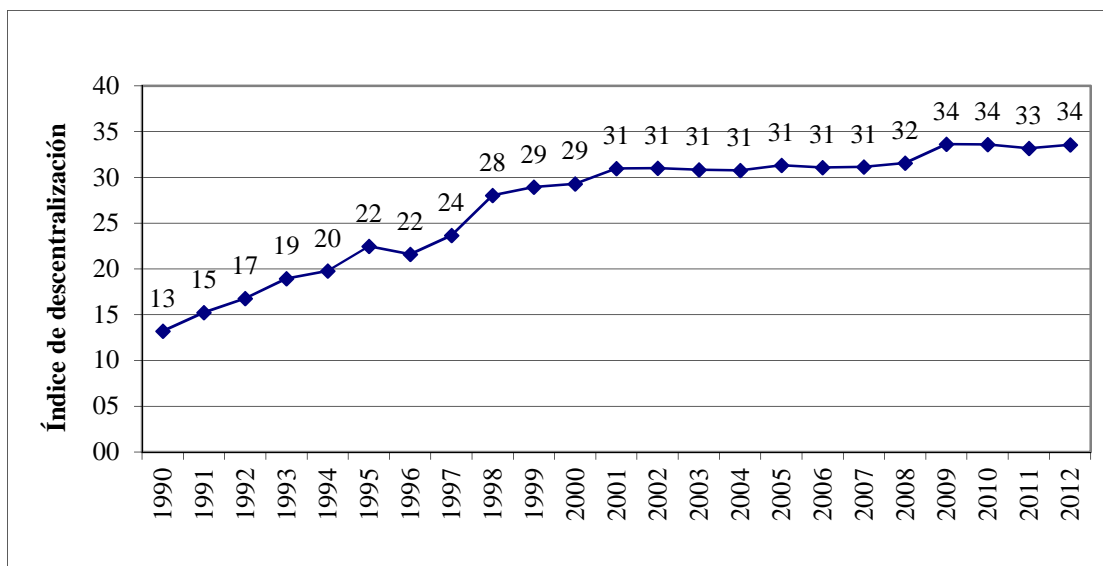
A pesar de que los ingresos propios de los gobiernos subnacionales se han incrementado, es un hecho que la descentralización del poder tributario ha crecido a un ritmo menor respecto a la dinámica que ha registrado la descentralización del gasto, como lo evidencia el hecho de que en 2012 el gasto que ejercían los gobiernos subnacionales representaba el 40%, mientras que los ingresos propios eran únicamente del 7,7%. Las diferencias de ritmo en el proceso de descentralización fiscal, ha provocado que los gastos de los gobiernos subnacionales sean mayores a los ingresos que generan, lo que genera una fuerte dependencia de las transferencias federales para compensar este desequilibrio.

Para explicar cómo se resuelve el desequilibrio entre gastos e ingresos que ha propiciado la descentralización en México, es necesario analizar el índice de descentralización de ingresos amplio, que contempla las transferencias (Aportaciones y Participaciones) como parte del ingreso de las entidades subnacionales.

Una coyuntura importante en el incremento de los ingresos subnacionales se da en 1998 en el marco de la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la cual se creó el Ramo 33, en el que se integraron los recursos correspondientes a las aportaciones federales a estados y municipios. En esta etapa, el índice de descentralización pasó de 24% a 28% del total de los ingresos nacionales consolidados. En sentido estricto no se trató de un incremento de las participaciones sino de la creación de una nueva categoría de transferencias denominadas “aportaciones” (Rogel, 2006).

Como se observa en la gráfica 12, prácticamente durante toda la década de los noventa el índice de descentralización mantuvo un ritmo de crecimiento considerable, debido al continuo incremento de las transferencias federales.

Gráfica 12. Índice de descentralización de los ingresos (amplio), 1990–2012



Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

A pesar de esta dinámica centralizadora de los ingresos que caracterizó paradójicamente la primera etapa del proceso de descentralización fiscal en México, existieron algunos esfuerzos para fortalecer el poder tributario de los gobiernos subnacionales. En 1983 se reformó el artículo 115 constitucional y se establecieron impuestos exclusivos para los municipios, dentro de los que destacó el impuesto predial, estableciendo de esta forma las bases para el manejo autónomo de la hacienda pública municipal¹²⁴. Posteriormente, el 1996 el gobierno federal, acordó el establecimiento de un conjunto de nuevas bases impositivas para los estados, como fue el Impuesto de Nómina, que con el paso del tiempo se consolidaría como el impuesto más rentable para las entidades federativas¹²⁵.

¹²⁴ Cabe destacar que el impuesto predial se transfiere, por mandato constitucional, de las entidades federativas (estados) a los municipios, lo cual implica que la descentralización se da de un nivel intermedio al nivel municipal; y no propiamente como una transferencia del gobierno federal al gobierno municipal.

¹²⁵ En la estructura del federalismo fiscal mexicano el poder tributario de los ámbitos subnacionales se sustenta principalmente en los impuestos de nómina, hospedaje, tenencia y enajenación de vehículos de motor, todos estos para los estados; y los impuestos predial y de adquisición de inmuebles, para los municipios.

La transferencia de poder tributario para gravar los impuestos antes mencionados (predial, nóminas, hospedaje, tenencia, enajenación y adquisición de inmuebles) a los gobiernos subnacionales, fue insuficiente para que éstos afrontaran las necesidades de gasto del ámbito local, las cuales crecieron con la descentralización de una serie de funciones y con el incremento de las demandas sociales. Esta situación, aunada a la pasividad de las haciendas públicas para crear sus propios recursos¹²⁶, provocó que en federalismo fiscal mexicano permanezca una fuerte centralización del poder tributario, que coexiste con un mecanismo de coordinación fiscal que ha permitido a los niveles de gobierno estatal y municipal cumplir con sus obligaciones de gasto.

De manera general, el federalismo fiscal mexicano se caracterizó por mantener una estructura centralizada del poder tributario, si bien se descentralizó a los estados y municipios el poder para gravar determinadas bases, la federación siguió conservando las atribuciones para crear cualquier impuesto nuevo, aunque éste pudiese ser regulado y cobrado por otro orden de gobierno. Por lo anterior, los niveles subnacionales cuentan con una restringida potestad tributaria, que en sentido estricto es inexistente para los gobiernos municipales, ya que los impuestos propios son regidos por las normas establecidas por las legislaturas estatales.

3. LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO MEXICANO¹²⁷

Como se ha expuesto la descentralización fiscal en México ha favorecido el incremento de las competencias de gasto y en menor medida de las competencias tributarias de los gobiernos subnacionales; esta situación se refleja en las variaciones de los índices de descentralización analizados en los apartados anteriores. La diferencia de ritmo entre la descentralización de gasto e ingreso ha provocado un desequilibrio financiero vertical,

¹²⁶ A pesar de que en 1996 la federación crea un conjunto de impuestos para que sean cobrados por los estados y generen ingresos propios, las entidades federativas han asumido de forma muy lenta el cobro de estos impuestos. Para el 2003 cinco estados no cobraban aún los impuestos de nómina y el impuesto sobre tenencia de vehículos (UCEF, 2003). En este sentido, la pasividad que han asumido algunos gobiernos subnacionales puede interpretarse como pereza fiscal por parte de éstos.

¹²⁷ La articulación de las responsabilidades y de las capacidades de los diversos niveles territoriales de gobierno en el marco de la formulación e implantación de las políticas públicas da origen a múltiples situaciones de interdependencia. Estas interdependencias, consustanciales al funcionamiento de los sistemas políticos descentralizados en los que conviven varios niveles de gobierno con espacios de actuación reconocidos, dan lugar al establecimiento de RIG (Rose, 1985) citado en: Cicuéndez y Ramos, 2006:176).

que hizo necesaria la creación de mecanismos fiscales intergubernamentales para transferir recursos financieros, para que los gobiernos de los estados y municipios pudieran hacer frente a sus necesidades de gasto.

A partir del análisis de la evolución del índice de descentralización se observaron las repercusiones del proceso descentralizador en los distintos niveles de gobierno, a continuación se analiza cómo afecta a las relaciones fiscales intergubernamentales, a partir del análisis del funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)¹²⁸ y de la evolución del sistema de transferencias fiscales.

A) El impacto de la descentralización en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema federal mexicano, obliga a la revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Esta institución se constituyó como el principal escenario de interacción entre los actores de los tres niveles de gobierno en materia de financiación de la hacienda pública federal.

Este apartado tiene como objetivo analizar el impacto de la descentralización fiscal en los mecanismos institucionales y el diseño de las fuentes de financiación¹²⁹, establecidas en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El SNCF fue creado con el propósito de armonizar el sistema tributario establecido en el federalismo fiscal mexicano, a través de la coordinación y colaboración intergubernamental. Por su función como espacio de negociación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal se consideraba un mecanismo de diálogo en el que

¹²⁸ Mecanismos institucionalizados a través de los que se diseña y gestiona el sistema de transferencias fiscales.

¹²⁹ Del SNCF se desprende los principales mecanismos a través de los cuales el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas establecen las normas para el diseño y la gestión del sistema de financiación del sistema federal. Estas normas están enmarcadas en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. El SNCF está integrado por cuatro órganos: 1) la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que se considera el máximo órgano de la institución, en este órgano participan los representantes de las haciendas públicas del gobierno federal y de cada una de las 32 entidades federativas; 2) la Comisión Permanente, que se divide a su vez en Grupos de Trabajo y Grupos Técnicos; 3) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec); y, 4) la Junta de Coordinación Fiscal. Dentro de los principales órganos del SNCF las autoridades fiscales federales tienen un papel protagónico: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos, el Coordinador General con Entidades Federativas y la Unidad de Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

las entidades federativas exponían sus demandas y propuestas en asuntos fiscales, de los cuales se establecían los acuerdos que facilitaban el funcionamiento del sistema fiscal.

Sin embargo, durante el tiempo de predominó presidencialista, su función quedó subordinada al control del Poder Ejecutivo Federal. En la práctica, el SNCF reprodujo la asimetría de poder que existía entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, por lo que se puede afirmar que durante las primeras dos décadas de su existencia se caracterizó por establecer una esquema de relaciones intergubernamentales inclusivo, a través del control de la SHCP, el brazo financiero del poder ejecutivo federal.

Como se ha mencionado el SNCF se integra de cuatro elementos estructurales: política fiscal, colaboración administrativa, distribución de participaciones y gasto descentralizado. Estos elementos son determinantes para su configuración y funcionamiento institucional. Por lo tanto el proceso de descentralización incidió en estos cuatro componentes.

En general, los componentes estructurales del SNCF han experimentado distintos cambios a raíz del proceso de descentralización fiscal. Sobre todo tomando en cuenta que su creación en 1980 reforzó la centralización del sistema fiscal.

Los cambios más significativos en el SNCF fueron los siguientes: en primer lugar, en el ámbito de política fiscal se crearon una serie de impuestos que pasaron a ser gestionados por las entidades federativas y los municipios; en segundo lugar, el mecanismo de transferencias incondicionadas, definidas como participaciones, incrementaron su volumen, al aumentar el porcentaje que les correspondía de la Recaudación Federal Participable; en tercer lugar, a través de los convenios de colaboración administrativa en materia de impuestos federales, los gobiernos subnacionales recibieron mayores recursos como premio a su contribución a gestión tributaria; y finalmente, se creó un segundo grupo de transferencias condicionadas, a partir de la incorporación de un bloque de recursos denominados Aportaciones.

Los cambios en los componentes del SNCF favorecieron el incremento de la descentralización fiscal en la medida que se transfirieron mayores recursos para los gobiernos subnacionales. En gran parte estos cambios respondieron a la necesidad de

garantizar recursos financieros a los gobiernos subnacionales, en los cuales habían depositado un mayor número de competencias de gasto.

Los cambios en los componentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvieron distintas implicaciones en términos de la autonomía financiera de los gobiernos de los estados y municipios, y por lo tanto en la configuración del sistema federal.

B) Desequilibrios financieros y el Sistema de Transferencias

Las políticas de descentralización fiscal no fueron suficientes para reducir la enorme brecha fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, la cual fue evidente a partir de las diferencias que prevalecieron entre las responsabilidades de gasto que tenían los gobiernos subnacionales y el poder tributario que recibieron. Esta situación se observa con mayor detalle a partir del índice de desequilibrio financiero de los estados y municipios (tabla 22). En el caso de las entidades federativas, en 1990 el 75,7% del gasto no financiero se realizó con ingresos que recibían a través de las transferencias federales; mientras que en el caso de los municipios el 57,5% de su gasto se financió por esta misma fuente. Para el año 2012, el porcentaje se incrementó para ambos niveles de gobierno.

Tabla 22. Medidas de Equilibrio / Desequilibrio Financiero de los Gobiernos subnacionales en México, 1990-2012

Nivel	Índice de Equilibrio Financiero*			Índice de Desequilibrio Financiero**		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Estatal	24,3	14,3	17,6	75,7	85,7	82,4
Municipal	42,5	23,3	25,0	57,5	76,7	75,0

* El Índice de Equilibrio Financiero se refiere al porcentaje de ingresos propios no financieros respecto del total de los Gastos no financieros totales. ** El Índice de Desequilibrio Financiero = 100 - IEF

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2006.

El desequilibrio vertical experimentado en el federalismo mexicano, se solucionó compensando los resultados del reparto de las competencias de gasto y el poder tributario entre los gobiernos tres niveles de gobierno, a través de un sistema de transferencias verticales. Así, la solución seleccionada, en el federalismo mexicano, priorizó asegurar la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, en lugar propiciar alternativas que impactaran en el ámbito de la autonomía de estos gobiernos a través del incremento de su poder fiscal¹³⁰.

De esta forma, no se crearon mecanismos para incrementar los ingresos propios y con ello aumentar la autonomía, sino solamente se priorizó la suficiencia financiera, procurando que con los ingresos totales de los estados y municipios se pudiera satisfacer las necesidades de gasto.

El índice de desequilibrio financiero permite inferir a su vez el grado de autonomía que gozan los gobiernos subnacionales, tomando en cuenta la naturaleza condicionada o incondicionada de las transferencias y considerando el peso que tienen sobre los ingresos para garantizar la suficiencia financiera¹³¹.

Con la creación del sistema de transferencias en México se intentó compensar los desequilibrios verticales producidos por las diferencias en la distribución del poder de ingreso y de gasto entre los tres órdenes de gobierno.

Es posible afirmar que la descentralización del ingreso hacia los gobiernos subnacionales se llevó a cabo a través de las transferencias federales, mediante las cuales se contribuyó a que cada año obtuvieran más recursos federales por medio de esta vía. Por ejemplo, el gasto descentralizado (participaciones y aportaciones) en 1998 fue equivalente al 27% del gasto neto total y se estimó en 30% para el 2002; mientras que como proporción del gasto programable pasó del 31,01% en 1998 a 43% en 2002 (Cámara de Diputados, 2002).

¹³⁰ A pesar de que se han registrado algunos esfuerzos para incrementar el poder tributario de los gobiernos estatales al compartir el poder central la gestión e inspección de algunos tributos de carácter federal a través de la firma de convenios de colaboración, estos avances han sido marginales en comparación con los esfuerzos por fortalecer los esquemas de transferencias financieras a los gobiernos subnacionales.

¹³¹ Para compensar el desequilibrio que existe entre las capacidades de ingreso y el poder de gasto entre los niveles de gobierno, la solución adoptada se ha centrado en asegurar la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, en lugar de alternativas que impacten sustancialmente el terreno de la autonomía de estos gobiernos. Centrando la atención en los ingresos totales con los que estos gobiernos debieran contar para hacer frente a sus necesidades de gasto, desviando así la atención del terreno de la autonomía – relación entre ingresos propios y gasto–.

Las transferencias y aportaciones pueden ser consideradas como los principales mecanismos de descentralización del ingreso o como parte del gasto federal descentralizado¹³²; considerando que existe una diferencia categórica entre ambos mecanismos según su naturaleza; las participaciones son recursos no condicionados, mientras que las aportaciones son transferencias condicionadas. En este sentido la descentralización impulsada a través de estos mecanismos tuvo un impacto distinto en la autonomía de los niveles subnacionales.

De cierta forma, las participaciones por su naturaleza no condicionada pueden considerarse como ingresos propios, ya que cuando los gobiernos subnacionales otorgaron la potestad de gravar determinados impuestos a la federación, recibieron a cambio los ingresos proporcionales que hubiesen obtenido si mantuvieran su potestad tributaria. Por lo tanto, los recursos que obtienen los estados y municipios a través de estas transferencias pueden ser ejercidos con un alto grado de autonomía.

Mientras que las aportaciones son en sentido estricto gasto federal descentralizado, que por su forma de operación se constituyen como ingresos condicionados para los gobiernos subnacionales. Las aportaciones son recibidas por los gobiernos estatales y municipales principalmente para financiar una serie de funciones y servicios que han sido descentralizados, como la educación y la salud, pero sobre las cuales la federación sigue manteniendo un determinado control, ya sea por el condicionamiento de los recursos o por la regulación que ejerce sobre las actividades a las que se destinan estos recursos.

De esta forma, es importante considerar que a pesar que en la última década la federación descentralizó una importante cantidad de recursos a los estados y municipios, gran parte de éstos se ejercieron de forma condicionada¹³³. Como se

¹³² La política de descentralización del gasto público en México ha sido analizada a través de los recursos federales que los estados y municipios ejercen a través de las participaciones y las aportaciones federales. El gasto descentralizado total comprende diferentes ramos; ramo 25: Provisiones y Aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos; 28: Participaciones Federales; 33: Aportaciones Federales; Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (PAFEF); Alianza para el Campo y los Convenios de Descentralización. El Ramo 28 (Participaciones Federales) y el Ramo 33 (Aportaciones Federales) constituyen los principales componentes del gasto descentralizado; en el ejercicio fiscal 2002 ambos ramos representaron el 91,38% del gasto descentralizado total (CNH, 2004).

¹³³ Durante el periodo 1998–2002 el gasto federal descentralizado se ha incrementado, sin embargo, cuando se desagregan las participaciones y las aportaciones federales, se observa que los estados y municipios ejercen de manera condicionada todos los recursos que se obtienen a través del ramo 33 y éstos representan casi la mitad del gasto descentralizado (CNH, 2004).

observa en el tabla 23, en el año 2006 las aportaciones (recursos condicionados) representaron el 16,1% del total del gasto neto devengado del sector público presupuestario, mientras que las participaciones el 14,5% (recursos no condicionados). Es decir, aproximadamente el 52,7 % de las transferencias que recibieron los estados y municipios representaron recursos condicionados. Esta relación se ha mantenido prácticamente desde la creación de las aportaciones en 1998, lo que lleva a la conclusión que la descentralización a través de las transferencias fiscales, tiene un efecto menor en términos de autonomía financiera, al que aparenta si se toma en consideración la naturaleza condicionada de la mitad del volumen total de las transferencias.

Tabla 23. Aportaciones Federales y Participaciones a entidades federativas y municipios como porcentaje del gasto neto devengado del Sector Público Presupuestario

<i>Ramos</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Aportaciones¹	15,2	16,7	16,2	16,7	17,1	17,0	16,1	14,7	14,4
Participaciones	14,3	14,8	14,5	13,5	13,3	14,1	14,5	14,3	15,6

¹En 2003 se creó el ramo 39 PAFEF, que entre 2000 y 2002 se presupuestó en el ramo 23. En 2007, los recursos de este ramo se integraron al Ramo 33 como Fondo.

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)

Es posible concluir que si bien los ingresos de los estados y municipios han crecido gracias al incremento de las aportaciones y participaciones, de las cuales la mitad de estos ingresos estuvo condicionada por la federación. La naturaleza condicionada de las transferencias que reciben los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como los limitados recursos propios con los que cuentan, han limitado su autonomía reduciendo los alcances del proceso de descentralización fiscal.

C) Los efectos de la descentralización en términos de corresponsabilidad fiscal

Como se ha expuesto en los apartados anteriores, el sistema federal mexicano experimentó una fuerte concentración de competencias de gasto e ingreso en el gobierno federal. A partir del proceso de descentralización se transfirieron competencias de gasto a los niveles subnacionales y en menor medida competencias

tributarias, este proceso tiene diversas implicaciones en términos de corresponsabilidad fiscal¹³⁴.

La corresponsabilidad fiscal implica la existencia de ingresos autónomos elevados que permiten a los gobiernos tener capacidad para decidir sobre el nivel deseado de gastos y cómo financiarlos (autonomía); asimismo, implica que los ingresos de los gobiernos sean suficientes para cubrir las competencias de gastos asignadas (suficiencia financiera).

En el caso mexicano, el proceso de descentralización fiscal provocó que la correspondencia entre la capacidad de actuación tributaria de los gobiernos subnacionales y la capacidad para decidir sobre el lado del gasto continuara siendo limitada, debido a la diferencia en la magnitud de la descentralización del gasto, respecto a la descentralización del poder tributario.

Debido a que los gobiernos subnacionales no poseen los ingresos propios suficientes para financiar de forma autónoma su gasto; actualmente menos del 10% de los ingresos de los gobiernos de los estados y municipios provienen de recursos propios¹³⁵.

Asimismo, a pesar de que se ampliaron las transferencias vía participaciones y aportaciones para resolver el problema de suficiencia financiera, el condicionamiento de un alto porcentaje de éstas agudizó el problema de autonomía financiera.

Por lo tanto, la descentralización fiscal en México no logró generar una equivalencia entre el ejercicio de poder tributario y el ejercicio del gasto de los gobiernos subnacionales, lo cual imposibilitó aumentar la corresponsabilidad fiscal, debido a que se transfirió una importante cantidad de competencias de gasto y no se transfirieron las competencias tributarias para hacer frente a las nuevas necesidades, ampliando de esta forma la brecha financiera entre gastos e ingresos propios en los gobiernos subnacionales.

En términos de autonomía, la descentralización no ha logrado disminuir la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales, debido a que la descentralización de

¹³⁴ La corresponsabilidad fiscal se define como la correspondencia que existe entre la capacidad de actuación tributaria de los gobiernos territoriales y la capacidad que tienen para decidir sobre el lado del gasto (Monasterio, 1993).

¹³⁵ “Según las estimaciones de la Comisión Troeger en Alemania, no menos de un tercio de los ingresos de los territorios autónomos deben provenir de recursos propios, ya sean tributos propios o tributos cedidos con capacidad normativa sobre los mismos. Por lo que, la corresponsabilidad y la autonomía serán mayores cuanto mayor sea ese porcentaje” (Gimeno, et al, 2006).

competencias ha aumentado las necesidades de gasto de los gobiernos de los estados y municipios. Las nuevas necesidades de gasto han sido financiadas a través de transferencias en forma de participaciones y aportaciones, estas últimas transferencias condicionadas.

Aproximadamente un 50% de los recursos que reciben los gobiernos subnacionales en forma de transferencias son condicionados, lo cual disminuye la autonomía en el ejercicio del gasto público. La capacidad de los gobiernos subnacionales para decidir sobre el gasto que realizan, ha disminuido en la medida que disminuye la cantidad de ingresos propios en proporción al conjunto de los ingresos que reciben de otras fuentes. La capacidad de actuación tributaria de los gobiernos subnacionales se ha incrementado muy poco a partir del proceso de descentralización, por lo que la autonomía financiera sigue siendo muy limitada, debido a que la disponibilidad de ingresos propios es muy baja.

Por otro lado, la descentralización fiscal en México no ha logrado incentivar el esfuerzo fiscal, debido a que con el sistema de transferencias fiscales los gobiernos subnacionales reciben importantes recursos sin necesidad de llevar a cabo las actividades necesarias para su recaudación¹³⁶. Las fórmulas creadas para la asignación de transferencias fiscales han incorporado muy pocos elementos para incentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales; sólo la fórmula para la asignación de las participaciones consideran el criterio de esfuerzo fiscal para la distribución de los recursos; en contraste, la distribución de los recursos vía aportaciones se caracteriza por la asignación discrecional.

El aspecto positivo de la concentración de las principales fuentes de ingresos en el gobierno federal y de la existencia de un importante sistema de transferencias fiscales, es la capacidad que conservó el gobierno federal para llevar a cabo una redistribución de recursos entre los diferentes gobiernos subnacionales, lo que puede posibilitar la

¹³⁶ En lo que se refiere a la responsabilidad fiscal implica, la corresponsabilidad fiscal implica que cada nivel de gobierno debe tener la misma participación en los ingresos tributarios que en el conjunto de responsabilidades de gasto, lo cual permite evitar una ilusión monetaria que provoque que los ciudadanos no perciban de donde provienen los ingresos con los que se financian los servicios públicos suministrados por los niveles inferiores de gobierno, o que las autoridades locales no tengan una percepción sobre el esfuerzo fiscal que implica la generación de recursos que gasta para la provisión de determinados servicios, afectando la eficiencia en la asignación de bienes y servicios públicos (Monasterio, 1992).

cohesión y solidaridad inter-territorial, si se consideran componentes niveladores y políticas públicas redistributivas eficaces. No obstante, la capacidad para garantizar la equidad inter-territorial, se ha sido limitada por los mecanismos y criterios empleados para la distribución de recursos, que se han caracterizado por ser discrecionales y estar permeados por el juego político partidista.

De manera general, es posible concluir que la diferencia de intensidad entre la transferencia de competencias de gasto y competencias de ingreso resultado del proceso de descentralización, provocó un fuerte desequilibrio financiero vertical que fue resuelto a través del incremento de transferencias. Como se observa en la estructura del SNCF los gobiernos subnacionales no poseen las suficientes competencias tributarias que les permitan reducir su dependencia de las transferencias fiscales que envía el gobierno federal.

Por otro lado, es posible prever que la transferencia de importantes cantidades de recursos a los gobiernos subnacionales a través de participaciones y aportaciones, puede haber limitado la responsabilidad financiera en estos niveles de gobierno, en el sentido de que no existe un vínculo entre el esfuerzo fiscal que realizan y los recursos que reciben. Por lo tanto, la diferencia de ritmos entre la descentralización de competencias de gasto e ingreso, ha disminuido la corresponsabilidad fiscal del sistema financiero del federalismo mexicano al provocar una falta de equivalencia financiera entre ingresos y gastos.

Como efecto de la descentralización se puede constatar un cambio en la gobernanza del federalismo mexicano, la transferencia incremental de funciones a las entidades federativas ha provocado que se intensifiquen las relaciones intergubernamentales debido a la necesidad de una mayor interacción entre las tres unidades de gobierno, que se han vuelto más interdependientes.

La descentralización en México ha sido proceso incremental debido a que las funciones descentralizadas han sido parciales con una tendencia progresiva y en ningún caso fue total, lo que ha provocado la existencia de espacios de actuación conjunta. Esta situación se puede observar en el caso de la descentralización de los servicios de salud y educación, en donde el balance a este momento, muestra la existencia de ámbitos compartidos entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Es el mismo caso de la seguridad pública, en donde la función ha pasado de ser un área de

predominio local a convertirse en una de concurrencia gubernamental de los tres niveles de gobierno.

Lo significativo de los efectos de la descentralización, ha sido el mayor involucramiento de todas las partes en la gestión de los asuntos públicos, con el predominio del gobierno federal pero con la mayor participación de los gobiernos de las entidades federativas y en menor medida de los municipios. A partir de este escenario se han construido diversos mecanismos de coordinación que facilitan las interacciones entre los niveles de gobierno participantes, como son el Consejo Nacional de Salud, el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, diversas conferencias nacionales, Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, entre otros.

Esta situación permite apreciar un mayor número de actores que intervienen en la gestión de los asuntos, lo que previo al proceso de descentralización no era posible observar, e incluso un mayor involucramiento de la sociedad, como es el caso de los Comités Escolares de Participación Social.

De los efectos del proceso de descentralización se observa que el federalismo mexicano se encuentra en constante evolución, ha pasado de ser un sistema atípico de federalismo centralizado y con rasgos de dualidad en su diseño constitucional, a ser un federalismo más activo a partir del intento por establecer una delimitación de competencias, que por defecto ha provocado una mayor concurrencia de distintos niveles de gobierno.

Asimismo, el cambio democrático ha contribuido a reactivar la participación de los tres niveles de gobierno como centros de poder interdependientes. La alternancia política ha contribuido a fortalecer la autonomía política, pero en algunos casos ha mermado la capacidad de coordinación.

CONCLUSIONES

El renovado interés por los principios y mecanismos del federalismo y la descentralización converge con el surgimiento de un paradigma que pretende explicar una nueva forma de dirección de la sociedad en la que participan diferentes actores interdependientes, que poseen los recursos de poder necesarios para dirigir a la sociedad y a la economía hacia los objetivos que democráticamente se establezcan.

La noción de gobernanza que ha sido utilizada desde una perspectiva positiva para explicar una realidad que se presenta en la esfera de la política contemporánea, y desde una perspectiva normativa para prescribir una serie de medidas para mejorar el funcionamiento de las estructuras políticas en el cumplimiento de objetivos económicos y sociales, tiene una estrecha relación teórica y práctica con las políticas promovidas para fortalecer el federalismo y con aquellas políticas para impulsar la descentralización, que han sido llevadas a cabo durante las últimas décadas.

La relación entre federalismo, descentralización y nueva gobernanza, va más allá del carácter pragmático de las políticas promovidas en el marco de estos enfoques, ya que contempla una base compartida de elementos teóricos que son de utilidad para explicar la realidad contemporánea.

Desde esta perspectiva, el vínculo entre gobernanza, federalismo y descentralización, pone de manifiesto el reconocimiento de la importancia del papel del Estado en la dirección de la sociedad, sirve para acotar las ideas que relativizan el papel del Estado en el marco de la nueva gobernanza, e incorpora los elementos de este enfoque para explicar cómo al interior del Estado se articulan diferentes procesos de gobernanza.

De esta forma, se considera que si bien la nueva gobernanza es un fenómeno que revaloriza el papel de diferentes actores políticos y de procesos de decisión ajenos a la esfera gubernamental, no omite los procesos que se llevan a cabo al interior del propio Estado, en donde la dinámica que se experimenta es un reflejo también de la búsqueda de nuevas formas de relación entre los actores, a partir de la incorporación de principios y mecanismos muy similares a los que postula la nueva gobernanza.

La pretensión de fortalecer el federalismo y de promover una mayor descentralización del poder, es una evidencia tangible del interés que existe por impulsar una nueva gobernanza que sirva para la renovación de las instituciones estatales. La reactivación del federalismo mexicano se inscribe en esta pretensión, considerando que el proceso

de descentralización y los cambios políticos experimentados en los últimos años, son los medios que facilitan el empoderamiento de los gobiernos estatales y municipales.

Es un hecho que el proceso de descentralización ha reactivado el federalismo. Por lo que es posible apreciar un mayor dinamismo de los gobiernos locales, no obstante, el letargo en el que permanecieron durante los años en el que el sistema federal fue inoperante, inhibió el desarrollo de sus instituciones, lo cual condiciona su funcionamiento y limita en algunas ocasiones el alcance de la descentralización.

La evolución del federalismo mexicano

El federalismo mexicano es un caso atípico, debido a su particular diseño constitucional que en la práctica se alteró como consecuencia de la dinámica autoritaria del sistema político, dando lugar a un federalismo formal que funcionaba con altos niveles de centralización.

Desde sus orígenes, el marco constitucional del federalismo mexicano, contrario a lo que pretendía, estableció una distribución de competencias imprecisas que facilitó la concentración de las funciones y atribuciones más importantes en el nivel federal. Aunado a esto, el predominio durante gran parte del siglo XX de un sistema político autoritario basado en un hiper-presidencialismo, anuló gran parte de las dinámicas federalistas.

La inoperancia del sistema federal mexicano, se explica en gran medida por los poderes meta-constitucionales que adquirió el Presidente de la República (titular del Ejecutivo Federal), quien a través del control del partido hegemónico garantizó la subordinación de sus miembros, entre ellos los gobernadores y presidentes municipales. Esto se debía, a que a través del partido, que era el único medio para acceder al poder, controlaba la trayectoria política de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, quienes estaban en deuda por haberles permitido ocupar ese cargo o en su caso dependían de la voluntad del Presidente para poder continuar su carrera política.

El mismo poder presidencialista neutralizó los mecanismos de pesos y contrapesos horizontales, ya que el Presidente a través del partido tenía el apoyo incondicional de los senadores, por lo que la representación de las entidades federativas a través del Senado de la República fue prácticamente nula.

La dinámica centralista que adoptó el federalismo mexicano se pretendió modificar mediante el impulso de esquemas descentralizados que favorecieran la participación de nuevos actores en los procesos de decisión política, los cuales tradicionalmente eran llevados a cabo a través de esquemas verticales y autoritarios. De esta forma, la descentralización se instituyó como un paradigma alternativo con el que se pretendía dar respuesta a la realidad que enfrentaba el federalismo mexicano.

La descentralización en México se inscribió, como en muchas otras partes del mundo, como parte de un proceso más amplio de reforma del Estado, con el cual se buscaba revertir una serie de fallas del gobierno y mejorar su funcionamiento, y de manera particular reactivar el federalismo. Con este objetivo, el propio gobierno central impulsó, desde la década de los ochenta, una serie de políticas para transferir competencias de gasto e ingreso para empoderar a los gobiernos subnacionales.

Los alcances de la descentralización fiscal en México

Con la finalidad de conocer los alcances que ha tenido el proceso de descentralización fiscal en México durante el periodo de 1990–2012, se analizó el contenido de las principales políticas que se llevaron a cabo para transferir competencias de gasto e ingreso a los gobiernos subnacionales y se cuantificó el grado de descentralización, mediante el análisis de distribución de los ingresos y gastos entre los tres niveles de gobierno y la construcción de los índices de descentralización respectivos.

El resultado de este análisis corrobora que el sistema federal mexicano experimentó cambios importantes en la distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno, como consecuencia de la transferencia de competencias de gasto a los gobiernos subnacionales. La evolución progresiva de los valores del índice de descentralización del gasto público, constata que este proceso favoreció el crecimiento progresivo de los recursos que ejercen los gobiernos de los estados y municipios hasta el año 2000 y se mantuvo constante en los siguientes años.

En general, es posible observar que desde el año 2001 no se registran cambios considerables en la redistribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno. La intensidad de la descentralización del gasto que se experimentó en la década de los noventa, prácticamente se detuvo durante la primera década del presente siglo. Por lo tanto, actualmente persiste una considerable centralización del gasto en el gobierno

federal, existe un mayor protagonismo de los gobiernos estatales y una limitada participación de los gobiernos municipales.

La mayor participación de los gobiernos de los estados en el gasto público ha favorecido la capacidad de interlocución de este nivel de gobierno con el gobierno federal, lo cual no se extendió al ámbito municipal. En este sentido, se considera que la descentralización reprodujo un centralismo multiplicado en los gobiernos de las entidades federativas, dejando como asignatura pendiente el fortalecimiento municipal.

El incremento de la descentralización del gasto público, contrasta con el menor cambio que ha tenido la transferencia de poder tributario. Tanto la evolución del índice de descentralización de ingresos propios, como los cambios en la distribución de los ingresos totales entre los tres órdenes de gobierno, muestran que los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales no han crecido, debido a que las escasas potestades tributarias transferidas a los estados y municipios han sido insuficientes para incrementar la autonomía financiera de estos niveles de gobierno, aunado al bajo esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

La distribución de los ingresos es un caso peculiar, debido a que a partir de una medida centralizadora como fue la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, la descentralización se promovió mediante mecanismos de transferencias fiscales y convenios de colaboración en el marco de este sistema. Esta situación limitó el incremento de las potestades tributarias de los estados y municipios, sin embargo, ha garantizado los ingresos para atender sus necesidades de gasto.

A partir del análisis de la naturaleza y los alcances de la descentralización fiscal en México es posible dimensionar los efectos que ha tenido este proceso en la configuración del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y en el grado de corresponsabilidad fiscal que existe en el sistema federal mexicano.

A grandes rasgos, la mayor transferencia de competencias de gasto en comparación con las escasas competencias tributarias transferidas, provocó un desequilibrio financiero en las entidades federativas y los municipios. Es decir, la descentralización generó gobiernos subnacionales que gastaban más recursos de los que generaban a través de su esfuerzo fiscal, lo que hizo necesario incrementar las de transferencias fiscales.

El sistema de transferencias fiscales se organizó a partir de las reglas definidas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con la participación de los gobiernos

de las entidades federativas. La dinámica de las relaciones fiscales intergubernamentales establecida en el SNCF favoreció la hegemonía del gobierno federal y la subordinación de los gobiernos estatales y municipales, a partir de la concentración de las principales bases tributarias en el gobierno federal y de la transferencia de recursos a través de participaciones (transferencias incondicionadas) y aportaciones (transferencias condicionadas).

La descentralización fiscal no ha revertido el predominio del gobierno federal en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales, en la medida que las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales continúan siendo escasas y que el gobierno federal conserva las principales bases tributarias.

El cambio principal en el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales se dio a partir de la ampliación del sistema de transferencias, debido a que la descentralización de las competencias en educación y salud pública hizo necesaria la creación de un bloque de transferencias condicionadas denominadas aportaciones, con las cuales se transfirieron recursos que anteriormente usaba el gobierno federal para la administración de los servicios públicos descentralizados. De esta forma, se garantizó la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, sin embargo, se agudizó la dependencia y se limitó la autonomía del gasto en los estados y municipios, disminuyendo la corresponsabilidad fiscal del sistema federal en su conjunto.

La evolución de los ingresos muestra un considerable incremento durante la década de los noventa, principalmente de recursos provenientes de aportaciones y participaciones (transferencias), las cuales han beneficiado principalmente a los estados. En este sentido, el sistema de coordinación fiscal no contribuyó a avanzar en el fortalecimiento de la autonomía de los niveles subnacionales, pero sí favoreció una conveniente suficiencia financiera para éstos.

A pesar de los avances en la descentralización del gasto a partir de la transferencia de competencias a los estados y municipios, así como de mayores recursos para atender las funciones originalmente asignadas en la Constitución, la descentralización del poder tributario sigue siendo una asignatura pendiente. Esta situación obedece a la dinámica impuesta por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que, si bien ha definido mecanismos para resolver los desequilibrios verticales entre ingreso y gasto a través del

incremento de transferencias, no ha garantizado un funcionamiento sustentable del federalismo fiscal, ya que ha limitado el esfuerzo fiscal del sistema federal.

La dinámica impuesta por el sistema de transferencias fiscales ha ocasionado situaciones contradictorias. Las participaciones y aportaciones han favorecido la disponibilidad de recursos en los gobiernos estatales y municipales, sin embargo, ha provocado una pasividad en la gestión tributaria por parte de los gobiernos subnacionales. Paralelamente, el otorgamiento de un mayor número de funciones de gasto a los gobiernos nacionales y el crecimiento a un ritmo mayor de las demandas sociales y políticas, ha ocasionado que los recursos transferidos vía participaciones, sumados a los recursos propios que generan, sean insuficientes para que éstos atiendan de manera eficiente todas sus demandas.

El sistema de transferencias fiscales intergubernamentales puede generar incentivos para abusar de los recursos recibidos y reducir el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Los estados y municipios llevan a cabo un ejercicio del gasto público sin enfrentar el costo de recaudar mayores ingresos, por lo que al desvincularse el origen de los ingresos y el destino del gasto, los gobiernos locales pueden incurrir en el manejo irresponsable del gasto público. De esta forma, la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales ha disminuido, a pesar que con las transferencias fiscales se resolvió el problema de suficiencia.

El proceso de descentralización fiscal en México no ha motivado el esfuerzo de recaudación en los gobiernos de estado y municipios, incrementado la dependencia de los ingresos federales y disminuyendo relativamente su autonomía en la toma de decisiones sobre la ejecución del gasto. Sin embargo, considerando que no existen los controles necesarios para verificar el uso correcto de los recursos que reciben en los niveles locales, no hay garantías para asegurar que mayores recursos servirían para atender de forma eficaz las demandas locales.

En resumen, el modelo de gobernanza del federalismo fiscal mexicano se basó en un esquema armonizado a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que garantiza la suficiencia financiera pero reduce la corresponsabilidad fiscal. En este modelo, las relaciones fiscales intergubernamentales se han intensificado con el propósito de resolver la suficiencia financiera y garantizar los recursos para que los estados y municipios afronten sus responsabilidades de gasto.

A pesar del predominio del ejecutivo federal en este mecanismo de coordinación, es evidente un mayor protagonismo de los gobiernos estatales, los cuales participan en las negociaciones y acuerdos que sustentan el funcionamiento del sistema. Hasta este momento, el sistema cumple eficazmente sus propósitos, razón por la cual existe un consenso generalizado que en pocas ocasiones ha sido cuestionado.

De la descentralización fiscal a la transformación de la gobernanza del federalismo

Los principales hallazgos de la investigación ofrecen una aproximación al dimensionamiento de los alcances del proceso de descentralización en México, considerando que éste ha sido un proceso idealizado que presupone mecánicamente un mejor desempeño de los gobiernos en su conjunto y mayores beneficios para la sociedad.

En el caso de estudio, se observa que como efecto del proceso de descentralización, los patrones de conducción de la sociedad y en particular de los asuntos públicos que fueron objeto de la descentralización han cambiado. Los cambios más significativos en los patrones de dirección, se pueden apreciar a partir de la intensificación de las interacciones entre los actores de los tres niveles de gobierno que se dan en el marco de las relaciones intergubernamentales. Esta situación es posible a partir del surgimiento de nuevos centros de poder en los tres niveles de gobierno, provocado por la transferencia de atribuciones a los gobiernos estatales y municipales para que llevaran a cabo funciones que bajo el esquema del federalismo mexicano se habían centralizado.

De manera paralela, la dinámica del cambio político ocurrida en las últimas dos últimas décadas como parte del proceso de democratización del sistema político mexicano, contribuyó a la descentralización del sistema federal mexicano o al denominado proceso de reactivación del federalismo.

El debilitamiento del presidencialismo y la transformación del sistema de partidos hegemónico, dieron pauta a una descentralización política no planeada en sentido estricto, debido a que se trató de una mecánica de cambio político impulsada por las fuerzas democráticas que facilitaron la alternancia política en los tres niveles de gobierno. La subordinación y disciplina partidista de los representantes de los gobiernos estatales y municipales al gobierno federal, se rompieron a partir de que el Presidente de la República dejó de pertenecer al mismo partido al que pertenecían los gobernantes

de la mayoría de los estados y municipios. Hecho ocurrido en el año 2000 cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó el proceso para elegir al Presidente de la República, derrotando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que había ocupado por más de 63 años esta posición.

Con mayor intensidad a partir del presente siglo la alternancia política se reprodujo en gran parte de los estados y municipios del país, resultando en un mapa político heterogéneo.¹³⁷ De esta forma, la uniformidad política en los tres niveles de gobierno que predominó durante gran parte del siglo XX y que fue determinante para la centralización del sistema político, se transformó contribuyendo a la creación de gobiernos locales más vigorosos, independientes y sin las ataduras que imponía el presidencialismo y el sistema de partidos hegemónico.

Las políticas descentralizadoras iniciadas en la década de los ochenta y fortalecidas durante la década de los noventa, tuvieron efectos significativos en la transformación de los patrones de gobernanza, especialmente a partir de los cambios experimentados en el sistema político con la alternancia política en todos los niveles de gobierno.

La descentralización se caracterizó por ser un proceso incremental, lo que provocó que en el transcurso del mismo se generara la concurrencia de los tres niveles de gobierno, esta situación hizo necesario crear mecanismos de coordinación que facilitaran la toma de decisiones en los asuntos comunes y que cumplieran con la función de armonizar la participación de los niveles de gobierno involucrados.

Por lo anterior, las relaciones intergubernamentales experimentaron una dinámica superpuesta, determinada por la concurrencia intencional de los tres niveles de gobierno (es decir porque así se planeó) y por la naturaleza incremental del proceso de descentralización, que tenía como objetivo transferir la totalidad las competencias al nivel de gobierno receptor. Este cambio en el modelo de relaciones intergubernamentales se observa en los casos analizados de la descentralización de los servicios de salud y educación.

¹³⁷ Actualmente las 32 entidades federativas son gobernadas por cinco partidos políticos, hasta antes de 1989, las 32 entidades federativas fueron gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el nivel municipal, el PRI gobierna actualmente en 1,538 Municipios del país, el PAN en 391 Municipios y el PRD en 254 Municipios, por su parte la alianza entre el PAN y el PRD gobierna en 75 Municipios; finalmente los partidos políticos minoritarios y/o locales gobiernan en conjunto en 187 Municipios.

La distribución de los componentes de la política pública entre los tres niveles de gobierno, generó interdependencia entre los niveles de gobierno, lo que obligó a mantener una constante coordinación para cumplir con los objetivos de la política. En algunos casos el nivel federal mantuvo el control de la administración de los recursos, mientras que los estados y municipios asumieron atribuciones para ejecutarlos e implementar la política.

Para articular las políticas públicas descentralizadas se crearon mecanismos de coordinación, como el Consejo Nacional de Salud, que funge como instancia permanente de coordinación entre la Federación y los gobiernos de las entidades federativas y se constituye como el foro principal para planear, programar y evaluar acciones que fortalezcan el proceso descentralizador.

La relevancia que adquiere la coordinación entre los tres niveles de gobierno, también se puede observar en el caso de la función de seguridad pública. Si bien, ésta no ha sido en sentido estricto materia de descentralización, porque en su origen se trataba de un servicio público descentralizado, se aprecia que la evolución del fenómeno delictivo y las limitadas capacidades institucionales locales para atenderlo, obligaron a establecer el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tiene como propósito coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en la atención de un fenómeno que rebasó las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

De esta forma, la gobernanza del sistema federal ha oscilado entre un modelo vertical e inclusivo, en donde predomina el nivel federal y la excesiva delimitación de competencias, y un modelo superpuesto o interdependiente que obliga a la coordinación intergubernamental permanente, para facilitar la cooperación y colaboración en el cumplimiento de los objetivos comunes de los diferentes centros de poder. Este último modelo, se asemeja a un federalismo cooperativo y articulado.

En el contexto actual, las alternativas para el federalismo mexicano no pueden orientarse hacia un sistema completamente descentralizado que tienda a la segmentación de las funciones entre los tres niveles de gobierno, ni caer en la tentación de retroceder a esquemas centralizados inoperantes que neutralicen nuevamente al sistema federal.

La evolución reciente del federalismo mexicano obliga considerar diversas alternativas para mejorar su funcionamiento, entre estas destacan los esquemas que faciliten la

conurrencia coordinada cuando la naturaleza de la política pública lo requiera, impulsar mecanismos de coordinación y liderazgo, y en su caso delimitar las competencias cuando exista la posibilidad de que se diluyan las responsabilidades.

Por otro lado, los gobiernos municipales quedaron al margen de los procesos de descentralización más importantes (salud y educación) y las funciones que se establecieron en el artículo 115 constitucional como atribuciones de los municipios, han sido cuestionadas por su pobre desempeño. En este sentido, está pendiente impulsar el fortalecimiento municipal y la descentralización a éste nivel de gobierno, si se aspira a consolidar al federalismo como forma de gobernanza adecuada para impulsar el desarrollo del país.

En resumen, la gobernanza del sistema federal mexicano debe articularse a partir de la armonización de la descentralización de aquellas funciones en las que los gobiernos estatales y municipales acrediten capacidades institucionales, y la coordinación y cooperación de los tres niveles en aquellas funciones que por su naturaleza requieran de la concurrencia de todas las instituciones y actores sociales.

Los cambios experimentados como consecuencia de la descentralización deben ser analizados y evaluados para corregir las posibles deficiencias del proceso y no generar fallas más graves. Es urgente el fortalecimiento de las instituciones municipales para evitar pasar de un centralismo federal a un centralismo multiplicado que deje al margen a los actores municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agere, Sam (2000): Promoting Good Governance. Principles, Practices and Perspectives. Commonwealth Secretariat. London.
- Agranoff, Robert (1997): “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) La Nueva Administración Pública. Alianza Editorial, pp. 125-170. Madrid.
- _____ (1992): “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (Coordinador) Cambio político y gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Primera Edición, México.
- _____ y Michael McGuire (2001): “Big Questions in Public Network Management Research”, Journal of Public Administration Research and Theory, núm. 11, July, P. 295-326.
- _____ y Michael McGuire (1999): “Exploring Intergovernmental Management’s Hidden Dimensions”, American Review of Public Administration. Vol. 29, Núm. 4. December, Sage Publications.
- Aguilar, Villanueva Luis F. (2006): Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1996): “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, FCE, México.
- Alcántara, Saez Manuel (1994): Gobernabilidad, crisis y cambio. Centro de Estudios Constitucionales. España.
- Alderfer, H. F. (1964): Local Government in Developing Countries. New York, McGraw-Hill.
- Anderson, William (1960): Intergovernmental Relations in Review. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Arbós, Marín Xavier (coord.) (2009): Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores. Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics. Barcelona.

- Arenilla, Manuel (1999): “Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado” en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid
- Arnaut, Alberto (2010): “Gestión del Sistema Educativo Federalizado, 1992-2010”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.) *Los grandes problemas de México*, vol. VII. Educación, El Colegio de México, México, 685 pp.
- Arocena, José (1991): Algunas dimensiones del concepto de descentralización. En Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 17-22.
- Astudillo, Marcela (2007): “Facultades y potencial recaudatorio de los Estados”, en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*. Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Cámara de Diputados LX Legislatura, Serie Agenda para el Desarrollo, Vol. 5, México.
- Becerra, Ricardo, *et al* (2000): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena, México.
- Boisier, Sergio (1991): “Política económica, organización social y desarrollo regional”. Cuadernos del ILPES N° 29, 5ª edición, Santiago de Chile, 1991.
- Bonilla, Javier (2003): “Perspectiva de la descentralización en México con énfasis en el sector salud”, en Claudia Rodríguez Solorzano (compiladora), *La Descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología, México.
- Bracho, González Teresa (2010): Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el Programa Escuelas de Calidad, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.) *Los grandes problemas de México*, vol. VII. Educación, El Colegio de México, México, pp 209-232.
- Cabrero, Mendoza Enrique (2010): *Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras*. Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 165-186.
- _____ (2004): “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre. CIDE. Pp. 753-784.

- _____ (1998): “La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito mundial”, en Enrique Cabrero M. Enrique (Coord.): *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1996): Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. Nueva Sociedad, número 142, marzo-abril, 72-95.
- _____ y J. Martínez Vazquez (2000): “Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery”, en M. Giugale y S. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, The World Bank, pp. 139-176.
- Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo y Mauricio Merino (2008): El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva, Federalismo y descentralización. Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.
- Calva, José Luis (Coordinador) (2007): Finanzas públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo, volumen 5. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, UNAM. México.
- Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis (2002): La Descentralización del gasto público a través de las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios. www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SIA-DEC-39-2002.pdf
- Cameron, David (2001): “Las estructuras de las relaciones intergubernamentales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Núm. 167.
- Cansino, César (2000): *La transición mexicana: 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- Carpizo, Jorge (1978): El presidencialismo mexicano. Editorial Siglo XXI, México.
- _____ (1972): Sistema Federal Mexicano, en *Los sistemas federales del Continente Americano*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, pp. 463-547.
- Cerrillo, Martínez Agustí (2005): La gobernanza hoy: diez textos de referencia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

- Chávez, Presa Jorge A. (2004): “Los límites del federalismo: el reto del desarrollo local”, PNUD, en www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/8Descentralizacion
- Cicuéndez, S. Ruth y Juan A. Ramos G. (2006): La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómica. En Lourdes López Nieto (coord.) Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía y cooperación. Dykinson, S. L., Madrid.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2007): Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007. CEPAL
- CNH, Convención Nacional Hacendaria (2004): Diagnóstico General de los Temas de la Convención: Ingreso y Gastos. Trabajos Preparatorios, www.anefac.org.mx/Docs/TrabajosInformacion/ConvNalHacendaria/TrabPrep/4/
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De la Garza, Sergio Francisco (2001): Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, México.
- Díaz, Manuel (2002): “Federalismo Fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11. Pp. 387-407
- Díaz, Pulido José M. y Javier Loscos F. (2006): “La teoría del federalismo fiscal” en Antonio Cayón Galiardo (Coordinador) Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales. Colección de Estudios Consejo Económico y Social, Madrid, España.
- Elazar, Daniel J. (1990): Exploración del Federalismo. Editorial Hacer (Josep Ricou), Barcelona, España.
- Faletti, Tulia (2005): “*A sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*”. *American Political Sciences Review*, Vol. 99, 3, pp. 427-346.
- Finot, Iván (2001): Descentralización en América Latina: teoría y práctica. ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Guerreo, Amparán Juan Pablo y Valdés Palacios Yailen (2000): Manual sobre clasificación económica del gasto público en México. CIDE, A. C. <http://www.presupuestoygastopublico.org>
- Giménez, Antonio (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- Gimeno, U. Juan, et al (2006): La corresponsabilidad fiscal: noción y contenido, en Antonio Cayón Galiardo (Coordinador) Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales. Colección de Estudios Consejo Económico y Social, Madrid, España.
- Hermet, Guy (2008): Populismo, democracia y buena gobernanza. Ediciones de intervención cultural/ El viejo topo, España.
- Hernández, Alicia (1993): Federalismo y gobernabilidad en México. En Marcelo Carmagnani (coord.) *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, FCE, México, pp. 263-296.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2001): *Types of Multi-Level Governance. European Integration*, online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11.
- INAFED (2006): Aspectos básicos de la descentralización en México. Secretaría de Gobernación, D. R. 2006.
- _____ (2004): Información básica sobre administración y gobierno municipal. http://www.inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Carpeta_Basica_de_Administracion_y_Gobierno_M
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), (2003): Diagnóstico sobre el Sistema Hacendario Mexicano, en www.indetec.gob.mx/cnh/interes/DocsInt
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), (2008): Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2003- 2006. INEGI
- _____ (2006): Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2001-2004.

- _____ (2007): Finanzas públicas estatales y municipales de México 2002-2005.
- Keohane, Nye y Donahue (eds.) (2000): *Governance in Globalizing World*, Washington, Brookings Institute.
- Kooiman, Jan (2005): “Gobernar en gobernanza”, en Agustí Cerrillo í Martínez, *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 57-82.
- _____ (2003): *Governing as Governance*, Sage, London.
- _____ (Editor) (1992): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. SAGE Publications, London.
- La Pergola, Antonio (1994): *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- López Portillo, Vargas Ernesto (2000): “La policía en México: función política y reforma”, p.8, Ensayo realizado en el marco de la investigación Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos, Smith Richardson Foundation, febrero, México. Consultado en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>
- Loyo, Aurora (1991): “Los Ámbitos de Negociación del Magisterio” en Graciela Bensusán y Samuel León, coordinadores, *Negociación y conflicto laboral en México*. México, FLACSO-Friedrich Ebert Stiftung.
- Lujambio, Alonso (2003): “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Jorge Lanzaro (Compilador) *Tipos de presidencialismos y modos de gobierno en América Latina*. CLACSO, 1a. Edición, Buenos Aires, Argentina. pp. 251-282.
- Mayntz, Renate (2005): “Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza”, en Agustí Cerrillo í Martínez, *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 83-98.

- Mejia, Botero Fernando, (2012): Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de distribución del FAEB, 2008-2012, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México, 34pp.
- Messner, D. (1997): The Network Society, Frank Cass, Londres.
- Merino, G. (2000): Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas, *Gaceta de Economía*, Número Especial. ITAM, México.
- Monasterio, Escudero C. (1992): Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos. Hacienda Pública Española, No. 1, pp. 27-34.
- Montecinos, M. Egon (2005): “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” Revista EURE, V. 31.
- Muñoz, Armenta Aldo (2008): Escenario e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el político, Revista mexicana de investigación educativa, RMIE, vol. 13, no. 37, México, abril-junio 2008.
- Musgrave, Richard (1957): “A multiple Theory of Budget Determination”, Finanzarchiv, Band 17.
- _____ y Peggy B. Musgrave (1995): Hacienda Pública, teórica y aplicada, México, McGraw-Hill, 1995.
- Nohlen, Dieter (ed.) (1991): Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur. Nueva Sociedad, Caracas.
- Oates, Wallace (1977): Federalismo fiscal, núm. 25, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo.
- _____ (1972): Fiscal Federalism. Harcourt Brace Javanovich, New York. (Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- OCDE (1999): “Taxing and Powers of State and Local Government”, Tax Policy Studies, núm. 1.
- Olson, Mancur (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-first Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1969), pp. 479-487.

- Paoli, Bolio Iván (2008): “Evolución del narcotráfico en México”, en *Bien Común*, número 163, julio de 2008, pp. 102-105. Fundación Rafael Preciado Hernández, México.
- Peters, Guy y John Pierre (2005): ¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza?, en Agustí Cerrillo í Martínez, *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 37-56.
- Prado, María del Carmen (2003): “La descentralización en México”, en Claudia Rodríguez (Comp.): *La descentralización en México experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología (INE), México.
- Prats i Catalá, Joan (2005): *De la burocracia al Management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prud’homme, R. (1995) *The Dangers of Decentralization*, World Bank Research Observer, 10. 2001-20, 1995.
- Ramos, Gallarín Juan, Mercedes Alda Fernández, Ruth Cicuéndez Santamaría, Alfredo González Gómez y Lourdes López Nieto (2006): Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. En Lourdes López Nieto (Coord.) *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía y cooperación*. Dykinson, S. L., Madrid.
- Real Academia Española (2001): *Diccionario de la lengua española*. 22ª. Edición.
- Rhodes, R.W.A. (2005): “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo í Martínez, *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 99-122.
- _____ (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, London, Open University Press.
- Rogel, Rosario (2006): El centralismo del federalismo descentralizado en México. En Darío I. Restrepo (editor) *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia, CID, Bogotá. Pp. 99-136.
- Rodríguez-Pose Andrés y Roberto Ezcurra (2010): *Descentralización y desarrollo económico*. IMDEA, Ciencias Social, Madrid.

- Rodríguez, Victoria (1997): *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press.
- Rondinelli, D. A., McCulloch J. S. y Jonson, R. W. (1989): *Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-economy Framework*, *Development and Change*, vol. 20 (1), pp. 57-87.
- Rosas, Ana Cristina (Coord.) (2012): “El nuevo modelo de policía en México, una visión académica”. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, México.
- Rose, Richard (1984): *Understanding Big Government*. SAGE, London.
- _____ (1985): *From Government at the Center to Nationwide Government*, en Meny Ives y Vincent Wright. *Center-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen and Unwin, Londres.
- Rosen, Harvey S. (2008): *Hacienda Pública*. Séptima Edición. MacGraw Hill Interamericana, España.
- Rosenau, J. N., y E. O. Czempiel (eds) (1992): *Governance without Government: Order and Change in the World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rowland, Allison M. (2003): *La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales*, en Claudia Rodríguez Solorzano (Compilador) “*La descentralización en México experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*”. Instituto Nacional de Ecología (INE), México.
- Salamon, Lester (ed) (2002): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2015): Estadística delictiva. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>
- Seijas, Villadangos Esther (2006): “Estudio introductorio”, en Ronald L. Watts, *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, pp. 13-71.
- Smith, B. C. (1985): *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin.

- Sobarzo Fimbres, H. (2004): Federalismo Fiscal en México, *Economía, Sociedad y Territorio*. Dossier Especial. CONACyT/ El Colegio Mexiquense, A.C.
- Sour, Laura (2004): “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o Castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, Número 3. CIDE. México
- Tiebout (1956): “A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Turner, Mark y David Hulme (1997): *Governance, Administration and Development. Making the State Work*. Macmilland Press Ltd, England.
- UCEF, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (2003): “Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas”, SHCP, México.
- Valadés, Diego (2008): Una nueva perspectiva del Estado constitucional. En Peter Habërle. “El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional”. Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM. México.
- Watts, Ronald L. (2006): *Sistemas federales comparados*. Politopías, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid.
- Wright, Deil S. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zorrilla, Margarita y Bonifacio Barba (2008): *Reforma educativa en México Descentralización y nuevos actores*, ITESO, México.