

EL MODELO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

The model of intergovernmental relations in fiscal decentralization in Mexico

David E. Hernández. davidhv2002@hotmail.com

Doctorado Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid, España.

Sughei Villa Sánchez. sughei@yahoo.com

Doctorado Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España.

Recibido: noviembre 2008. aceptado: Julio 2009.

RESUMEN

El objetivo de este documento es analizar el modelo de relaciones intergubernamentales resultantes en el esquema de descentralización fiscal vigente en México, a partir del análisis del sistema de transferencias fiscales intergubernamentales. El sistema de transferencias financieras se plantea como un indicador de los alcances del proceso de descentralización fiscal y de los márgenes de decisión con los que cuentan los gobiernos subnacionales dentro del proceso de reestructuración del Estado federal mexicano. A partir del análisis de la estructura del sistema de transferencias fiscales en México se llega a la conclusión de que prevalece una estructura vertical en las relaciones que se tejen entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

PALABRAS CLAVES: Descentralización Fiscal, Transferencias Fiscales Intergubernamentales, Relaciones Intergubernamentales, México.

ABSTRACT

The goal of this paper focuses on analyses the model of intergovernmental relations resulting of current fiscal decentralization process implemented in Mexico, considering the analysis of the intergovernmental fiscal transfers system. The fiscal transfers system is approached as an indicator of the extent of the fiscal decentralization process and the

power and autonomy of sub-national governments in the process of restructuring federal State. As a result of analysis of the structure of the fiscal grants system (system of fiscal transfers) in Mexico concludes on verticality that prevails in the relationships that are developed between the national government and sub-national governments.

KEYWORDS: Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Transfers, Intergovernmental Relations, México.

I. INTRODUCCIÓN

En el debate y la reflexión sobre la nueva configuración que adquiere el Estado, la forma como se distribuye el poder en el territorio adquiere una significativa importancia. La vertebración del poder provoca una diversidad de conflictos entre los distintos niveles de gobierno y entre gobiernos de igual nivel en un sistema federal. Por ello, resulta importante analizar los mecanismos a través de los cuales los diferentes niveles de gobierno establecen un esquema de interacciones que da lugar a formas variadas de relaciones que fomentan o restringen un verdadero federalismo.

El propósito que persigue este trabajo es analizar el esquema de relaciones intergubernamentales (RIG) vigentes en el federalismo fiscal en México, atendiendo al diseño que guarda el sistema de transferencias. La discusión que se ofrece intenta dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿cuál es el esquema de relaciones intergubernamentales resultantes del modelo de descentralización fiscal mexicano? ¿El diseño financiero y las relaciones intergubernamentales de él resultantes garantizan autonomía suficiente a los gobiernos subnacionales para aumentar su capacidad en la toma de decisiones en el sistema federal?

Si bien el término relaciones intergubernamentales se refiere al cúmulo de relaciones que se establecen entre los gobiernos central, regional y local, en este documento se utiliza la expresión en un sentido más restringido, atendiendo al sistema de intercambio de recursos fiscales en un sistema federal: las transferencias financieras de un nivel de gobierno a otro en un escenario de descentralización fiscal. Estas relaciones de interdependencia financiera que se establecen entre diferentes niveles de gobierno, han llegado a ser consideradas como un indicador básico para comprender y caracterizar el sistema de relaciones intergubernamentales que impera en un país determinado—sin olvidar las determinaciones políticas y administrativas— (Agranoff 1997). Así, las relaciones fiscales intergubernamentales se convierten en un elemento útil para caracterizar los procesos interdependientes de vertebración del poder y territorio que se establecen en el sistema federal mexicano.

El documento se estructura en tres grandes apartados. El primero de ellos aborda elementos teóricos en torno a la relación que existe entre la configuración política de un Estado y las relaciones intergubernamentales que se estructuran en su interior. Así, la primera parte del documento atiende a la discusión en torno a la “vertebración” del Estado y a los elementos teóricos de las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales, poniendo el énfasis en la dimensión financiera de estas relaciones para entender los espacios de interacción generados por las transacciones cotidianas entre diferentes gobiernos relacionados con la asignación de las transferencias.

En el segundo apartado se analiza el proceso de descentralización fiscal que se experimenta en los últimos años y cómo éste ha sido determinante de la configuración del sistema de transferencias fiscales intergubernamentales, como consecuencia del diferente ritmo que ha seguido la descentralización del gasto público y el poder tributario. El tercer apartado se centra en la estructura del sistema de transferencias fiscales, analizando las principales transferencias incondicionadas y de uso condicionado del sistema: participaciones y aportaciones. Todo ello con la intención de desprender las implicaciones que este diseño tiene para los gobiernos subnacionales en términos de autonomía y equilibrio financiero.

Finalmente, a manera de conclusión se presenta una reflexión en torno al esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que plantea el federalismo fiscal en México a través del modelo de transferencias existente. Así, el eje conductor de este apartado son las consecuencias del sistema de transferencias fiscales como mecanismo que estructura las relaciones entre los órdenes de gobierno; donde se observan tres grandes implicaciones: a) el aumento de la dependencia de las transferencias federales y la reducción de la autonomía fiscal de los gobiernos locales; b) problemas de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos subnacionales y, en menor medida, c) problemas de transparencia en la asignación de los recursos, particularmente en el caso de las transferencias de los estados a los gobiernos locales.

II. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER Y LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Uno de los temas más importantes en la configuración de un Estado se refiere a la forma que adquiere la ordenación del poder en el territorio. La distribución del poder en un territorio expresa el equilibrio que diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas han alcanzado en un determinado momento, pudiendo estas relaciones modificarse y alcanzar un nuevo equilibrio con el paso del tiempo. La forma como se organiza políticamente una sociedad es resultado de un conjunto de principios y opciones políticas que se van

asentando a lo largo de la historia (Arenilla 1999) y alude necesariamente a un sistema de relaciones que le imprimen vida y contenido al ejercicio del poder político.

Un marco de análisis muy conveniente para examinar la distribución espacial del poder en el territorio lo constituyen los estudios sobre las relaciones intergubernamentales. En su noción más básica, las relaciones intergubernamentales se entienden en la definición propuesta por Anderson como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (1960:3, citado en Agranoff 1997). Así, de manera general, es el término que se usa para referirse a las interacciones entre los distintos tipos de gobierno o entre gobiernos de un mismo nivel (Wright 1988).¹

Los elementos que dan cuerpo y moldean una estructura determinada de relaciones intergubernamentales están relacionados con: 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 y d) la sociedad de la que forman parte (Cameron 2001). En sentido estricto, las relaciones intergubernamentales adquirirán diferentes connotaciones en función de la naturaleza del régimen político en el que se inscriben, las organizaciones y los actores que participan y el contenido específico en torno al cual gira la interacción.²

La distribución territorial del poder configura diferentes tipos de relaciones entre el centro y los poderes subnacionales que avanzan en diferentes sentidos: formas de vertebración donde el centro adquiere mayores competencias y responsabilidades con entes subcentrales altamente dependientes; esquemas donde tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales gozan de gran autonomía o bien, de relaciones superpuestas entre los diferentes entes. Considerando las relaciones de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno, tradicionalmente se han planteado tres modelos simplificados de relaciones intergubernamentales: autoridad coordinada, autoridad superpuesta y autoridad inclusiva (Wright 1988).

En el modelo de relaciones intergubernamentales de autoridad coordinada, existe una relación autónoma entre el gobierno nacional y estatal, pero no así de este último con el gobierno local, donde el gobierno local depende fuertemente del estatal. Mientras que, en el modelo de autoridad inclusiva prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres

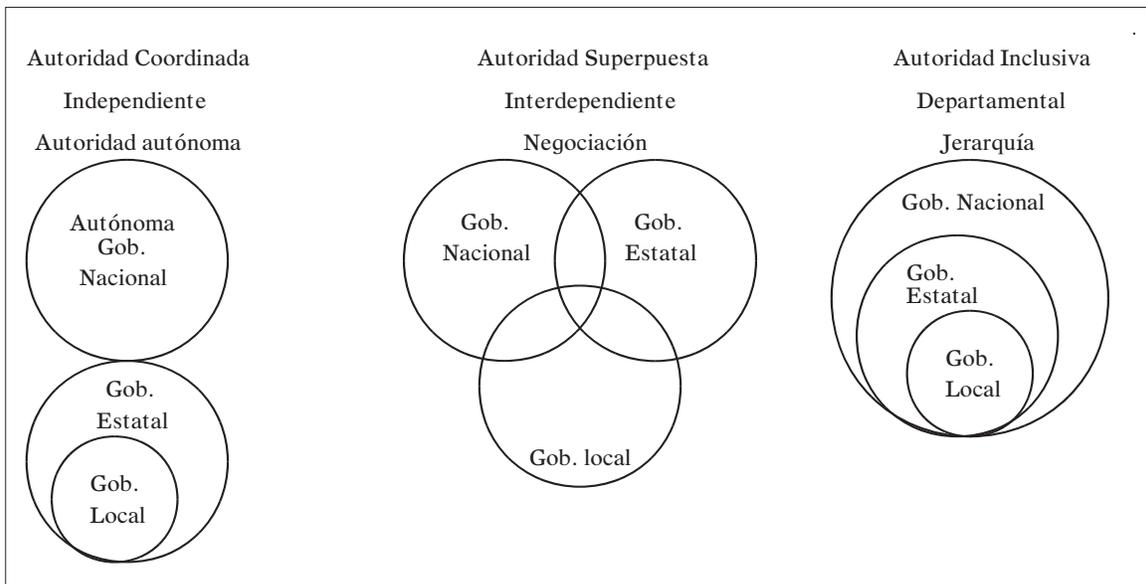
¹ Una definición más amplia de RIG, se refiere al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Agranoff, 1997), en donde se mantiene presente la posibilidad de incluir la participación de agencias privadas que mantienen una interacción continua con las unidades gubernamentales en la gestión de diversos asuntos.

² Los componentes principales del concepto de relaciones intergubernamentales son: el número y los tipos de los entes de gobierno que participan, la variedad de los centros de decisión, la regularidad y frecuencia de los contactos entre los funcionarios, las pautas de comportamiento y el contenido, que hacen posible la interacción entre los agentes. El trabajo pionero de Wright (1978) resultó una importante contribución al considerar estos elementos al analizar el federalismo norteamericano bajo el marco analítico de las relaciones intergubernamentales.

niveles de gobierno, donde los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del centro. Finalmente, el modelo de autoridad superpuesta se basa en relaciones de interdependencia y negociación, propia de sistemas federales en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos.

Los modelos de autoridad inclusiva y de autoridad coordinada se encuentran en los extremos del diagrama 1.³ En el modelo de autoridad coordinada (izquierda), la figura representa círculos claramente delimitados. El modelo de autoridad inclusiva (derecha) está representado con una figura de círculos concéntricos que disminuyen de tamaño, donde cada círculo representa la proporción de poder que ejerce ese gobierno respecto a los demás y el modelo de autoridad superpuesta (centro) muestra tanto áreas de autonomía e independencia en cada una de las jurisdicciones, como áreas de funciones superpuestas.

Cuadro n° 1
Modelos de relaciones intergubernamentales



Fuente: Wright (1988).

Las relaciones intergubernamentales representan un enfoque de utilidad para el análisis de las interacciones que se generan entre las diferentes unidades que participan en la gestión de determinadas políticas. La diversidad que pueden adquirir las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno se proyectan más allá de las condiciones legales,

³ El diagrama 1 fue extraído del estudio realizado por Deil Wright (1988) para el análisis de las relaciones gubernamentales en los Estados Unidos en el marco del federalismo, la variable central del análisis es la relación de autoridad. En este estudio se identifican los componentes principales de las relaciones entre las unidades de gobierno.

incluyen variables políticas y sociales que denotan la naturaleza de las relaciones. Los enfoques expuestos en la gráfica anterior nos permitirán posteriormente describir el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que se dan a partir del proceso de descentralización fiscal que se ha llevado a cabo en México en los últimos años.

En el estudio de las relaciones intergubernamentales es indispensable tener en consideración la ejecución cotidiana de las interacciones entre las unidades de gobierno donde existen un gran número de actividades dentro de una dimensión producto de la distribución vertical de funciones y atribuciones entre un gobierno central y los gobiernos regionales y locales. Además del enfoque planteado por Wright (1988) con base en las formas de autoridad, existen diferentes marcos de análisis para comprender la naturaleza y funcionamiento de las RIG que enfatizan diferentes mecanismos e instrumentos. Uno de los más completos es el que ofrece Robert Agranoff (1992), quien presenta siete enfoques a través de los cuales se han analizado a 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 enfoque de las relaciones financieras (a través de las transferencias fiscales intergubernamentales) ha sido un instrumento privilegiado para estudiar las formas en que funciona la descentralización fiscal en un determinado país al marcar un punto de convergencia entre lo formal y lo fáctico; esto es, el punto de encuentro entre lo que la normativa constitucional dispone y lo que la realidad práctica de cada país exige.

Desde el surgimiento del “federalismo cooperativo”, se han complejizado los procesos interactivos al interior de las estructuras de gobierno de diferentes nivel (Agranoff 1997; McGuire 2001; Giménez 2003). Estas interacciones se desarrollan de diferentes maneras y mediante instrumentos variados, entre los que destacan los mecanismos de ingreso-gasto y las transferencias intergubernamentales; considerados como los procesos formalizados de intercambio de recursos entre diferentes niveles de gobierno (Wright 1988; Cicuéndez 2006). De ahí el interés que ha cobrado el estudio de las transferencias, por considerarse mecanismos que dan lugar a múltiples espacios de interdependencia entre diferentes niveles de gobierno.

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre distintos niveles de gobierno representa uno de los asuntos más importantes y problemáticos de los sistemas descentralizados, ya que determinar cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe gastarlo suscita muchas controversias. Si bien, la economía pública a través de la tradición del federalismo fiscal ha centrado su atención sobre un tema polémico en la estructura y operación de un sector público con diferentes niveles

de gobierno: “la asignación de las funciones y de los instrumentos fiscales a los niveles de gobierno apropiados” (Oates 1990: 43; Giménez 2003; Shah 2002), se ha preocupado cada vez más por los mecanismos compensatorios a través de las transferencias fiscales tanto entre gobiernos de diferente nivel como entre gobiernos subnacionales entre sí (Giménez 2003; Shah 2002). Estas transferencias se clasifican en dos tipos básicos: *condicionales e incondicionales*. En las del primer tipo, el otorgante establece los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos, reduciendo el margen de decisión de aquellos gobiernos que las reciben; mientras que las transferencias incondicionales, como su nombre lo indica, no están sujetas a ningún tipo de especificaciones para su gasto y ofrecen mayor discrecionalidad a los gobiernos subcentrales para establecer prioridades en su uso.⁴

Utilizadas como un mecanismo de reasignación de recursos para corregir los desequilibrios que se originan entre diferentes niveles de gobierno y entre gobiernos de un mismo nivel se clasifican también según los tipos de desequilibrios⁵ que intenten corregir, así, las transferencias intergubernamentales pueden ser de suficiencia (para corregir las diferencias en la composición ingreso-gasto entre gobiernos de diferente nivel) o de nivelación (corrigen las diferencias entre gobiernos de un mismo nivel) (Giménez 2003).

Otro de los problemas que acaparan la atención se refiere a la distribución asimétrica entre las capacidades del gobierno central con respecto de los gobiernos subnacionales. Este desequilibrio financiero vertical –característico en todos los países descentralizados– recibe el nombre de “brecha fiscal” (Giménez 2003).⁶ En la práctica, sucede que en la mayoría de los países, los tributos de mayor rendimiento y la asignación de las transferencias son una función del gobierno central, lo que genera de entrada un diseño de relaciones fiscales en donde los gobiernos centrales poseen una capacidad mayor para recaudar impuestos y un desequilibrio financiero favorable (donde sus ingresos superan sus necesidades de gasto) (Agranoff 1997; Cicuéndez 2006; Giménez 2003). Así, las transferencias o subvenciones resultan instrumentos útiles para corregir inequidades e ineficiencias fiscales, reducir la “brecha fiscal”, establecer estándares mínimos para mantener los objetivos nacionales y

⁴ De los diferentes tipos de transferencias que existen, las que potencian una interdependencia mayor entre unidades de gobierno son aquellas que implican algún grado de condicionalidad (Agranoff, 1997). Alguna bibliografía que analiza el impacto económico de las transferencias intergubernamentales destaca que éstas actúan como un mecanismo de transferencias de fondos eficaces y equitativos en algunos de los casos y que pueden contribuir a equiparar las capacidades fiscales entre distintas jurisdicciones; sin embargo, existen también posiciones como la de Oates (1990), quien señala que las subvenciones han tenido un efecto altamente estimulante sobre el gasto de los gobiernos que las reciben, sugiriendo que las transferencias presentan un efecto “papel de mosca” (*flypaper effect*), esto es, que los fondos incondicionados no repercuten en una disminución impositiva, sino que se quedan “pegados” al presupuesto de las administraciones que las reciben y desincentivan la recaudación del gobierno receptor (Oates 1990).

⁵ Desequilibrios como los que surgen entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto; las diferencias en la capacidad tributaria entre los niveles regionales y los locales; los beneficios o cargas que pueden recaer sobre los residentes y no residentes de una jurisdicción (Shah y Boadway 1995, tomado de Díaz 2004).

⁶ El desequilibrio vertical es la manifestación más simple de las diferencias entre poder tributario y responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno y está relacionada con la elasticidad-renta de los tributos (Giménez 2003; Cicuéndez 2006).

fomentar prioridades en los gobiernos locales en áreas de alta prioridad nacional, con objetivos de estabilización regional.

En la búsqueda de relaciones financieras intergubernamentales más equitativas, la teoría del federalismo fiscal ha propuesto soluciones para incrementar el poder de los gobiernos subnacionales y corregir los aspectos problemáticos de los desequilibrios financieros de carácter vertical y horizontal que se presentan en los sistemas federales a través de las transferencias, así como otros mecanismos compensatorios que buscan devolver las responsabilidades tanto de ingreso como de gasto a los niveles subcentrales e incrementar sus potestades regulatorias (Giménez 2003; Oates 1990).

El diseño que guarda el sistema de transferencias fiscales “traduce” la forma como se da la distribución vertical del poder entre niveles de gobierno en un territorio y es una forma de entender cómo se configuran las relaciones intergubernamentales en un determinado país. La forma como están configurados los sistemas de transferencias de cada país, el peso que este esquema de financiamiento tiene en los gobiernos subnacionales, la combinación entre diferentes tipos de ayudas y la forma como se gestionan estos fondos, diseñan un determinado modelo o escenario de relaciones intergubernamentales porque determinan un grado de dependencia o de autonomía de los gobiernos locales y regionales de cada país.

III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

En las últimas dos décadas se han llevado a cabo diversas acciones orientadas a descentralizar una serie de funciones a través de la transferencia de competencias a los gobiernos estatales y municipales. En el plano constitucional se presentan las principales reformas descentralizadoras que impactan el funcionamiento del federalismo fiscal mexicano, sin embargo, han sido los cambios en el contexto político un factor determinante para hacer realidad el nivel de descentralización actualmente vigente en el país (Rowland 2003).

En el periodo de 1983-1999 se llevaron a cabo diversas reformas jurídicas que impactan el proceso de descentralización fiscal.⁷ Es posible distinguir dos grupos de reformas descentralizadoras en México en función del orden de gobierno al que se enfocan. En el primer grupo, el centro de empoderamiento fueron los gobiernos municipales y el

⁷ El inicio de la década de los 80 representa una coyuntura política y económica, en la cual las principales fuerzas políticas, enmarcadas en el seno del partido oficial (PRI), “reconocen por primera vez dentro del ámbito de la política de desarrollo regional, la necesidad de descentralizar de manera formal funciones y facultades a los estados y municipios atendiendo a las características geográficas y sectoriales, a fin de que las atribuciones se cumplieran y los servicios se brindaran de manera más eficiente y más cercana a los ciudadanos” (Convención Nacional Hacendaria 2004).

objetivo fue fortalecer su autonomía. La reforma al artículo 115 constitucional en 1983, puede considerarse como el punto de partida del proceso de descentralización fiscal en México, ya que con esta reforma se definen de manera específica las fuentes de ingresos propios y exclusivos de los municipios. En este mismo caso, en 1999 una segunda reforma constitucional definió con precisión los alcances de la autonomía municipal, al clarificar las atribuciones de los ayuntamientos en aquellos ámbitos de concurrencia con las entidades federativas (Estados). Las reformas constitucionales en el marco del fortalecimiento de la autonomía municipal, se centraron principalmente en la descentralización de funciones del ámbito estatal (intermedio) al ámbito municipal (local), tendiendo efectos limitados en la distribución vertical del poder en el territorio⁸.

El segundo grupo de reformas descentralizadoras, se enfoca principalmente en los gobiernos de las entidades federativas. Las reformas de este grupo se llevan a cabo en el periodo de 1988-1994, a través de una serie de cambios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con los cuales se modifican las fórmulas de distribución de participaciones y se da pauta a la descentralización de los servicios de educación y salud; asimismo, se crean una serie de impuestos propios para las entidades federativas. Por otro lado, con la implementación de un macro programa de combate a la pobreza, denominado “Programa nacional de solidaridad” se distribuyeron importantes recursos a lo largo del territorio mexicano, involucrando en la operación del programa a las diversas autoridades y a la comunidad.

Prácticamente hasta mediados de la década de los 90 se oficializan los programas orientados a descentralizar una serie de funciones vinculadas a la provisión de bienes y servicios públicos hacia los gobiernos estatales y municipales. Esta situación se vincula con una serie de cambios en la geografía política del país, producto de la alternancia política en diversos Estados y municipios. El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y el Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2007, engloban formalmente, en sus respectivos periodos, las principales acciones que llevaría a cabo el gobierno federal para dinamizar el federalismo a través de la descentralización del poder a los estados y municipios⁹.

⁸ El Congreso federal estableció las precisiones en materia de ciertos gravámenes sobre todo inmobiliarios, lo cual se hizo en detrimento de las finanzas estatales y no de las federales, dado que muchos Estados gravaban lo que ahora son ingresos exclusivos de los municipios (Convención Nacional Hacendaria 2004: 56-57).

⁹ La descentralización adquiere un carácter oficial, cuando el gobierno federal establece un conjunto de políticas y programas orientados específicamente a descentralizar distintas funciones a los gobiernos subnacionales. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se define a la descentralización como una prioridad para el fortalecimiento del federalismo. Por otro lado, en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, la descentralización se define 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” (Convención Nacional Hacendaria 2004). Por su parte 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

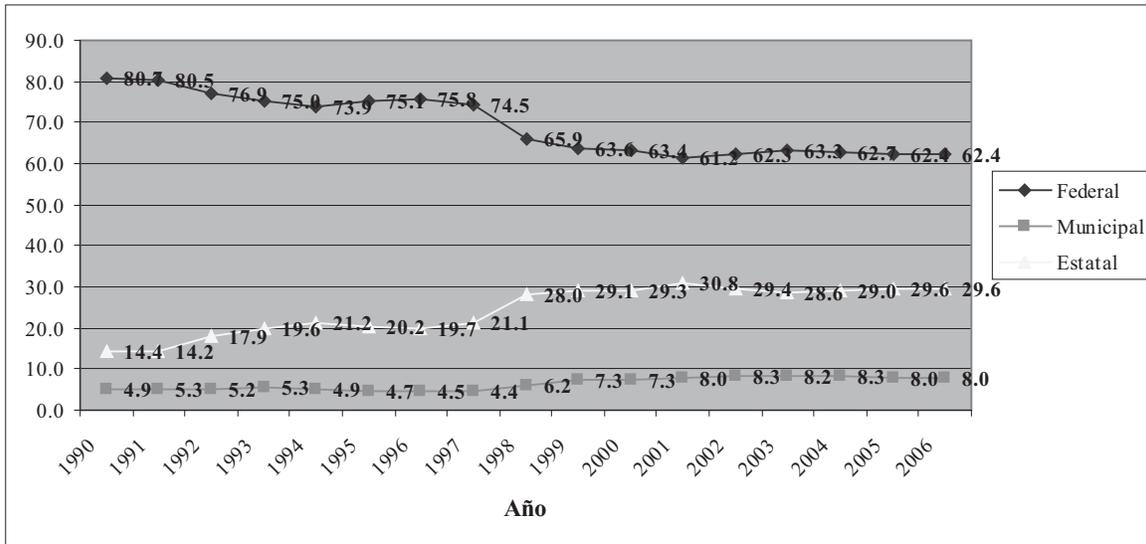
Más allá del dinamismo que adquiere la descentralización como una política pública de la agenda del gobierno federal, los cambios políticos en el marco de la transición democrática, el debilitamiento del presidencialismo, la alternancia política en los diferentes órdenes de gobierno, así como la apertura económica, fueron factores fundamentales para materializar el proceso de descentralización fiscal, privilegiando la distribución de competencias de gasto público, bajo la premisa de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y mejorar la eficiencia del aparato público.

La descentralización fiscal en México se ha caracterizado por experimentar distintos ritmos en la transferencia de competencias de gasto público y poder tributario. De manera específica, se ha favorecido mayormente la descentralización de gasto público, lo cual contrasta con la lenta transferencia de poder tributario a los niveles subnacionales.

Si se compara el gasto público que ejerció el gobierno federal en los años 1990 y 2006 los cambios que se observan son considerables; en 1990 representaba el 80,7 por ciento del total nacional, mientras que en el año 2006 fue del 62,4 por ciento, lo cual significa una disminución de 18 puntos porcentuales. Esta disminución es acompañada de un 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 14,4 por ciento en 1990 a 29,6 por ciento en el año 2006; mientras que los municipios pasaron de gastar el 4,9 por ciento del total de gasto nacional consolidado, al 8 por ciento en el 2006 (gráfico 1). Si bien estos cambios son importantes, la centralización del gasto sigue presentando cifras considerables.

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.

Gráfico n° 1
Evolución del gasto público entre ámbitos de gobierno 1990-2006

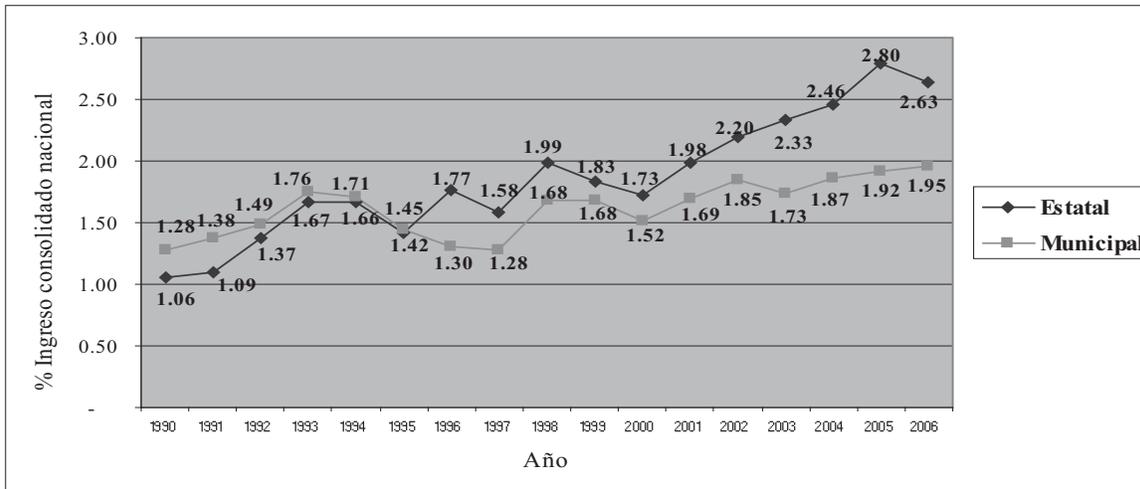


Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Como se mencionó anteriormente, la descentralización del poder tributario ha marchado a un ritmo más lento en relación a la descentralización del gasto, esta situación se debe en gran medida a la dinámica de los ingresos públicos que impuso desde su creación el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es posible afirmar que los esfuerzos en materia de descentralización del poder tributario han sido mínimos y se expresan en una serie de reformas constitucionales y al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de las cuales se ha otorgado el poder a las entidades federativas (1996) y a los municipios (1983) para gravar determinadas bases.

Como se observa en el gráfico 2 los ingresos propios (no financieros) de los gobiernos subnacionales han crecido de manera marginal. En 1990 los ingresos propios de los Estados representaban apenas el 1,06 por ciento del total de los ingresos nacionales (consolidado nacional) y los ingresos de los municipios eran el 1,28 por ciento; mientras que en el año 2006 los ingresos propios de los Estados llegaron al 2,63 por ciento del total de los ingresos nacionales, y los ingresos propios de los municipios alcanzaron apenas el 1,95 por ciento. No obstante, los incrementos en la última década se deben principalmente a una mayor eficiencia en el cobro de los impuestos, más que a una mayor descentralización del poder tributario. A pesar de los cambios registrados en los últimos años, se observa que prevalece una fuerte concentración de las fuentes de ingresos y el poder tributario en el gobierno federal.

Gráfico n° 2
Evolución de los ingresos propios (no financieros) por orden de gobierno
1990-2006 (porcentaje del ingreso consolidado nacional)



Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales; y SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Considerando lo anterior, es posible concluir que la descentralización del poder tributario ha sido inferior respecto a la dinámica que ha seguido la descentralización del gasto; para el año de 2006 el gasto que ejercían los gobiernos subnacionales representaba en su conjunto el 37,6 por ciento, mientras que los ingresos propios eran únicamente del 4,6 por ciento. 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 ha hecho necesario el incremento de transferencias federales para compensar este desequilibrio.

De manera general, las transferencias y aportaciones pueden ser consideradas como mecanismos de descentralización o como parte del gasto federal descentralizado.¹⁰ No obstante, existe una diferencia categórica entre ambos mecanismos que se debe tener en cuenta: por un lado, las participaciones, se trata de recursos no condicionados; mientras que las aportaciones son transferencias condicionadas.

¹⁰ 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. El gasto descentralizado total comprende los ramos 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 las entidades federativas (PAFEF); alianza para el campo y los convenios de descentralización. El ramo 28: participaciones federales y del ramo 33: aportaciones federales constituyen los principales componentes del gasto descentralizado; en el ejercicio fiscal 2002 ambos ramos representaron el 91,38 por ciento del gasto descentralizado total (Convención Nacional Hacendaria 2004).

De cierta forma las participaciones, por su naturaleza, pueden considerarse como ingresos propios ya que cuando los gobiernos subnacionales otorgan la potestad de gravar determinados impuestos a la federación, éstos reciben a cambio los ingresos proporcionales que hubiesen obtenido de haber mantenido la potestad tributaria. Por lo tanto, los recursos que obtienen los Estados y municipios a través de las transferencias, pueden ser ejercidos de forma discrecional.

Por otro lado, las aportaciones se tratan, de manera específica, de gastos federales descentralizados, sin embargo, por su forma de operación se constituyen como ingresos condicionados para los gobiernos subnacionales. Las aportaciones se reciben 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 los recursos. En este sentido, es importante considerar que a pesar de que en la última década la federación ha descentralizado una importante cantidad de recursos a los Estados y municipios, parte de éstos se ejercen de forma condicionada¹¹. Como se observa en el cuadro 2, en el año 2006 las aportaciones representaron el 16,1 por ciento del total del gasto neto devengado del sector público presupuestario, mientras que las participaciones el 14,5 por ciento. En ese sentido, aproximadamente el 52,7 por ciento de las transferencias que recibieron los Estados y municipios, representaron recursos condicionados. Prácticamente esta relación se ha mantenido desde la creación de las aportaciones en 1998.

Cuadro n° 2
Aportaciones federales y participaciones a entidades federativas y municipios
(porcentaje del gasto neto devengado del sector público presupuestario)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios ¹	-	-	-	-	-	-	-	-	13.8	14.9	15.2	16.7	16.2	16.7	17.1	17.0	16.1
Participaciones a Entidades Federativas	9.8	11.4	12.3	12.8	12.6	11.4	12.1	12.5	13.7	13.8	14.3	14.8	14.5	13.5	13.3	14.1	14.5

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)

Considerando lo anterior se puede concluir que si bien los ingresos de los Estados y municipios han crecido gracias al incremento de las aportaciones y participaciones –lo cual se considera como parte de la descentralización fiscal–, aproximadamente la mitad de estos ingresos están condicionados por la federación, lo cual limita los alcances del proceso de descentralización.

¹¹ Durante el periodo 1998-2002 el gasto federal descentralizado se ha incrementado, sin embargo, cuando se desagregan las participaciones y las aportaciones federales, encontramos que los Estados y municipios ejercen de manera condicionada todos los recursos que se obtienen a través del ramo 33 y que representan casi la mitad del gasto descentralizado (Convención Nacional Hacendaria 2004).

IV. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES EN MÉXICO

Las diferencias que existen entre poder tributario y las responsabilidades de gasto que poseen los tres órdenes de gobierno han provocado que exista una importante brecha fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales en México. El grado de desequilibrio financiero de los Estados y municipios se muestra en el cuadro 3, en donde se observa que únicamente el 7,8 por ciento de los gastos totales no financieros de los Estados se financian con recursos propios y 21,6 por ciento en el caso de los municipios. En este sentido, aproximadamente el 92 por ciento de los gastos no financieros estatales dependen de los ingresos que reciben a través de transferencias, mientras que en los municipios el 78 por ciento.

Cuadro N° 3
Medidas del equilibrio de los gobiernos subnacionales en México, 2006

MEDIDAS DE EQUILIBRIO/DESEQUILIBRIO FINANCIERO	Estados	Municipios
Índice de Desequilibrio Financiero*	IDF= 92.18	IDF= 78.39

* El Índice de Equilibrio Financiero se calcula dividiendo los ingresos propios no financieros entre el total del gasto no financiero

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, 2006.

El desequilibrio vertical que experimenta el federalismo fiscal mexicano, se ha tratado de solucionar compensando los resultados del reparto del poder de ingreso y de gasto en los gobiernos subnacionales a través del sistema de transferencias verticales. La solución seleccionada se ha concentrado en asegurar la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, más que en alternativas que impacten sustancialmente el terreno de la autonomía de estos gobiernos¹², desviando así la atención del terreno de los gastos e ingresos propios, es decir, del ámbito de la autonomía, al de la suficiencia, donde la discusión se centra en los ingresos totales con los que debieran contar los estados y municipios para hacer frente a sus necesidades de gasto.

Las transferencias se han constituido como la piedra angular del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en México; éstas representan la fuente de ingresos más importante de los gobiernos estatales y municipales. El sistema de transferencias contempla dos grandes grupos, según el grado de condicionalidad que poseen: a)

¹² 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.

transferencias federales en efectivo, son transferencias de uso incondicionado donde destacan las participaciones y b) transferencias de gasto federalizado, son transferencias condicionadas donde destacan las aportaciones. El cuadro 4 muestra la estructura del sistema de transferencias en México considerando las grandes categorías y subtipos.

Cuadro N° 4
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 b) Participaciones directas o adicionales	a) Fondo General de Participaciones (Estados y Municipios) b) Fondo de Fomento Municipal (Municipios)
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 gran diferencia entre ambos tipos de transferencia es que mientras que las participaciones son transferencias verticales producto de un modelo de participación en ingresos –de ahí su carácter incondicionado–, 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 del gasto.

1. Transferencias federales en efectivo: participaciones

Las participaciones fueron diseñadas como transferencias verticales para intentar reducir los desequilibrios financieros entre el nivel federal y los gobiernos subnacionales, 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–.

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)¹³. 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 solo a algunos Estados y municipios en función de la recaudación que obtengan de ciertos impuestos o de algunas características particulares que observen.

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 asigna entre los Estados, quienes a su vez están obligados a transferir a los municipios al menos el 20 por ciento de lo que reciben.

Las participaciones destinadas a los Estados y municipios se calculan como el 20 por ciento de la recaudación federal participable, 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 (Ley de Coordinación Fiscal).

La distribución de los recursos que componen este fondo se realiza con base en tres criterios: a) población, b) en función del comportamiento económico (conocido también como resarcitorio) y c) un criterio redistributivo. Atendiendo a estos criterios, la fórmula de reparto contempla las siguientes proporciones:

¹³ 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 2004; 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 2004).

- 45,17 por ciento se distribuye entre los Estados en función de la población (utilizado como un criterio compensatorio).
- 45,17 por ciento en función del comportamiento económico de cada entidad federativa, medido por la recaudación que realizan de algunos impuestos federales asignables¹⁴.
- Y el 9,66 por ciento 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.

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 1981¹⁵. 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 gobierno.¹⁶ 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 su vez 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 solo entre aquellos Estados cuyas 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 1990 (Ley de Coordinación Fiscal). Se puede decir que la reserva es una “garantía de mínimos” en un sentido amplio.

¹⁶ El FFM se integra con el 1 por ciento 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).

predial y del agua¹⁷. 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 (CNH 2004), por lo que no consideran adecuadamente el esfuerzo realizado.

Además de las participaciones vía fondos, los Estados y municipios reciben transferencias por participaciones directas o adicionales. Se trata 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)¹⁸. 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 por ciento 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 (siete municipios) (CNH 2004). En función de estas características especiales, solo el 0,016 por ciento del total de los gobiernos municipales reciben estas transferencias.

2. Gasto federalizado: aportaciones

Con la intención de descentralizar el gasto público a los gobiernos subnacionales, nacen las transferencias de gasto federalizado, que son transferencias de uso condicionado dentro de las que destacan las aportaciones federales a Estados y municipios¹⁹. 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

¹⁷ 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 2004).

¹⁸ 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.

¹⁹ Que llamaremos, para abreviar, aportaciones. Cabe señalar que el gasto federalizado contempla, además de las aportaciones federales, el Programa de Apoyos para las Entidades Federativas (PAFEF) y los convenios de descentralización.

Entidades Federativas (PAFEF) que, a pesar de ser un programa de reciente creación, tiene implicaciones importantes para el esquema de transferencias condicionadas en el país²⁰.

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 determinadas por el gobierno federal, 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. No obstante, una posible virtud de este tipo de transferencias, es que favorece el logro de los objetivos redistributivos que establece el gobierno federal en el territorio, al condicionar su uso en actividades específicas.

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. 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)²¹.

Los fondos en los que se agrupan 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 variados²². 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

²⁰ 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, debido a la extensión del documento. 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, que es el órgano que determina su conformación y distribución.

²¹ 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).

²² 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 cómo se distribuyen, se ofrece en Barceinas y Monroy Luna, *Origen y funcionamiento del ramo 33*, en www.e-local.gob.mx/resources/

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 federativas.²³

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 por ciento, dentro de las cuales las aportaciones provenientes del ramo 33 equivalieron al 89 por ciento del total de esas aportaciones²⁴. 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 por ciento.

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 viviendas²⁵), por ello, las aportaciones resultan en la práctica un mecanismo mixto de nivelación (vertical y horizontal), siendo mayoritariamente transferencias compensatorias de los desequilibrios horizontales, con la finalidad de asegurar un nivel mínimo de servicios públicos en cada Estado.

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 precisos y de fórmulas claras 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 federal o el estatal) (Díaz 2004; Merino 2000). Al supeditar la distribución de las aportaciones a procesos de negociación se incrementa la incertidumbre en el presupuesto con el que contarán los gobiernos subnacionales –con importantes consecuencias sobre su desempeño– y aumenta la opacidad en el proceso de asignación de las transferencias

²³ 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.

²⁴ Cálculos realizados con base en INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

²⁵ 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. Finalmente, el fondo de fortalecimiento municipal (FORTAMUN-DF) se distribuye de manera más simple: en proporción directa del número de habitantes.

condicionadas. Esta falta de transparencia en las fórmulas y los criterios para la asignación es más aguda en los recursos que están orientados a los municipios.

Otras implicaciones del sistema de aportaciones federales para los gobiernos municipales es que incorporan 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.

V. EL ESQUEMA DE RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo mexicano se ajustan a un modelo dinámico de descentralización del gasto y una considerable centralización de la recaudación de los ingresos (existe una descentralización limitada de la tributación de algunos impuestos exclusivos del gobierno federal). De aquí se deriva el gran desequilibrio del sistema fiscal federal: la desigual distribución de competencias de ingreso-gasto entre los diferentes niveles de gobierno. En este marco, los gobiernos subnacionales poseen escasas atribuciones en materia de recaudación, aunque aglutinan grandes responsabilidades de gasto. Así, el diseño del sistema fiscal impone a los gobiernos subnacionales una gran presión en materia de gasto, sin dotarlos de autonomía suficiente para obtener ingresos propios.

El sistema de transferencias fiscales se ha constituido como el principal mecanismo para resolver el desequilibrio fiscal. El incremento de las transferencias ha permitido a los gobiernos subnacionales atender las funciones de gasto que les fueron transferidas por parte del gobierno federal. En este contexto, las transferencias fiscales emergen como un elemento de la descentralización fiscal en México, ya que favorece el incremento de los recursos públicos que ejercen los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, esta situación tiene diversas implicaciones si se considera que gran parte de los recursos que se descentralizan a través de las transferencias, están condicionados por las políticas del gobierno federal y por la propia estructura del sistema de transferencias.

La tradición centralista en la cual los gobiernos subnacionales se subordinaban al nivel federal, generó un esquema de relaciones intergubernamentales jerárquicas, siendo un reflejo del sistema federal mexicano: sin contrapesos significativos para el gobierno central. Con las políticas de descentralización fiscal se ha buscado revertir esta situación, sin embargo, persiste hasta nuestros días un esquema altamente jerarquizado, pues el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal conserva un principio centralizador que inhibe las relaciones de coordinación y colaboración no jerárquica entre los diferentes órdenes de gobierno, debido a que el ejercicio del gasto de los niveles subnacionales depende en gran medida de las transferencias federales.

Los principios que inspiran el marco regulador de los asuntos relacionados con el federalismo fiscal en México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Coordinación Fiscal) son el de la uniformidad territorial y la concentración del poder fiscal en el gobierno central (Ucef 2003). A pesar de los avances en el proceso de descentralización, la distribución competencial en materia de gasto e ingreso entre los diferentes órdenes de gobierno parte de argumentos centralizadores. Así, las bases de la organización y funcionamiento de la administración tributaria prevalecen altamente centralizadas, siendo el gobierno federal quien recauda los impuestos de mayor elasticidad y quien concentra las principales atribuciones para la ejecución del gasto público.

El eje vertebrador del esquema de relaciones fiscales es el 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 incentiva la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno a través de las transferencias fiscales intergubernamentales, como un instrumento para corregir los desequilibrios verticales y como un mecanismo redistributivo entre los gobiernos. El sistema de transferencias fiscales intergubernamentales cobra gran relevancia porque permite configurar una estructura que incentiva lazos reticulares en dos dimensiones: a) vertical: las relaciones que se establecen entre un gobierno superior con uno de nivel inferior (del gobierno central a los niveles subnacionales o del gobierno estatal con los gobiernos municipales); y b) horizontal: en la conformación de un marco de relaciones entre gobiernos subnacionales de igual nivel. Esto es, en los dos desequilibrios que intenta corregir.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha cobrado importancia por la gestión de dos tipos de transferencias: las participaciones y las aportaciones. Si bien ambos tipos de transferencias han ayudado a corregir el desequilibrio fiscal, han producido también consecuencias relacionadas con la autonomía de los gobiernos subnacionales. Las alternativas de solución adoptadas para reducir la brecha fiscal entre los gobiernos mexicanos, han sido en el ámbito de asegurar la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, por lo que las transferencias han cumplido un papel correctivo al asegurar

recursos estables a los Estados y municipios. Sin embargo, el gran peso que éstas tienen dentro de los ingresos de los gobiernos subcentrales ha generado una profunda dependencia de estos gobiernos con respecto a los recursos provenientes del gobierno nacional.

Si bien el sistema ha intentado crear un esquema de relaciones que incentive la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, en la práctica, los objetivos de suficiencia fiscal se han superpuesto a los de autonomía fiscal. Es decir, más que atender a la autonomía de los gobiernos subnacionales 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; y con ello limitando la autonomía financiera.

Esta situación tiene fuertes implicaciones en el modelo de RIG, ya que la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales de las transferencias federales, limita la capacidad política para tomar decisiones autónomas, debido a que el gobierno federal impone diversos condicionamientos al uso de los recursos que transfiere. En este sentido, la importancia de las transferencias condicionadas en los ingresos de los gobiernos subnacionales ha favorecido la reproducción del modelo de relaciones intergubernamentales jerárquicas que se buscó revertir a través de la descentralización fiscal.

Por otro lado, la excesiva dependencia de los recursos externos provenientes de las transferencias intergubernamentales está produciendo serios problemas de responsabilidad fiscal. Los incrementos de las participaciones y las aportaciones a los Estados y municipios han significado en la práctica en muchos casos, estímulos a la pereza fiscal de los gobiernos subnacionales, pues saben que independientemente del esfuerzo que realicen por obtener ingresos propios, contarán con recursos suficientes para cubrir sus gastos.

La gran disparidad que existe entre los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales y los ingresos provenientes de las transferencias federales en la composición de los ingresos totales, representa un punto de fragilidad en el federalismo mexicano, porque el hecho de que los gobiernos locales se alleguen de recursos sin grandes esfuerzos, produce una “ilusión financiera” sobre el costo de la provisión de los servicios públicos que incentiva el derroche en la ejecución de los recursos. Así, el modelo de transferencias federales en México ha difuminado la responsabilidad de los gobiernos subnacionales tanto en términos de la recaudación propia, como en términos del gasto, al resultar poco visible el vínculo entre las fuentes de ingreso y los objetos de gasto en los gobiernos subnacionales se reduce la transparencia porque se distancia el compromiso entre la autoridad y los ciudadanos (Merino 2000).

Otra gran debilidad del sistema de transferencias intergubernamentales descansa en la opacidad de las reglas de reparto de algunos tipos de transferencias. Aunque de manera

general se han registrado avances en las reglas para asignar los recursos, especialmente en el caso de las transferencias incondicionadas (participaciones), existen algunos vacíos importantes en el caso de las aportaciones, donde los compromisos y la negociación política parecen jugar un papel importante a la hora de asignar los recursos entre las entidades, generando problemas de desigualdad en los montos asignados y retraso en los calendarios de entrega por la discrecionalidad que existe en su reparto y conformación. La poca transparencia y claridad con la que se otorgan algunas transferencias condicionadas hacen que el costo marginal de recaudar mayores ingresos resulte muy alto en comparación con el costo que involucra la negociación política para asegurar mayores transferencias vía aportaciones federales.

Esta discrecionalidad produce una tensión adicional a las relaciones entre los gobiernos de un mismo nivel, pues enfrenta a gobiernos con desiguales capacidades y recursos políticos a una competencia por beneficiarse con la asignación de transferencias, lo que, paradójicamente, puede agudizar los desequilibrios que este mecanismo intenta corregir y distorsionar los objetivos redistributivos iniciales, produciendo una situación claramente desventajosa para los gobiernos que cuentan con menores recursos políticos para la negociación.

Así, el esquema de relaciones intergubernamentales que resulta del marco regulador de los asuntos fiscales en el sistema federal mexicano, es aquel donde el sistema de transferencias ha promovido un modelo de relaciones donde los gobiernos subnacionales han aumentado la dependencia de los recursos federales y limitado su autonomía financiera. Si a esto se añade la gran discrecionalidad resultado de la poca transparencia con que se realiza la asignación de algunos recursos monetarios por el gobierno central y estatal, se puede observar la incertidumbre presupuestaria y los reducidos márgenes de decisión con los que cuentan los gobiernos subnacionales en el federalismo mexicano. Todos estos factores favorecen el desarrollo de relaciones jerárquico-verticales entre los distintos órdenes de gobierno.

VI. CONCLUSIONES

La descentralización fiscal en México ha buscado revertir las tendencias centralistas que han caracterizado históricamente el funcionamiento del federalismo mexicano, sin embargo, los alcances de este proceso han sido limitados como consecuencia de la dinámica que prevalece en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales. En este contexto, el sistema de transferencias fiscales ha tenido un papel importante como eje vertebrador del poder en el territorio, debido a que a través de éste, se ha buscado resolver los desequilibrios que generó la diferencia de ritmos en la descentralización de las funciones de gasto público y la descentralización del poder tributario.

A pesar de los cambios que ha introducido el sistema de transferencias fiscales, principalmente al incrementar los recursos públicos que ejercen los Estados y municipios, su estructura y funcionamiento han configurado una peculiar vertebración del poder en el territorio, debido a que una gran parte de estos recursos se ejercen de forma condicionada. Esta condicionalidad en el ejercicio de los recursos ha generado una mayor dependencia financiera de estos gobiernos hacia el gobierno federal, que va en detrimento del funcionamiento general del federalismo fiscal mexicano.

Se puede concluir que uno de los principales logros del sistema de transferencias incondicionadas (participaciones) ha sido la estabilidad de los ingresos que asegura a los estados y municipios; sin embargo, esta situación ha producido también consecuencias no deseadas, como la disminución del esfuerzo fiscal de estos órdenes de gobierno. La centralización de los recursos a distribuir en el gobierno federal ha supuesto también un importante factor de nivelación, ya que 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 de aspectos compensatorios más que criterios que promuevan el esfuerzo fiscal, ha generado consecuencias negativas en el dinamismo de la recaudación tributaria en los niveles subnacionales.

En el caso de las transferencias condicionadas (aportaciones), 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 manera de resumen puede decirse que el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que resulta del proceso de descentralización fiscal en México presenta una limitación importante debido a las diferencias entre las responsabilidades para obtener recursos y las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Como parte de este proceso el sistema de transferencias ha generado tres grandes efectos sobre los gobiernos subnacionales: a) ha disminuido su autonomía en la toma de decisiones sobre la ejecución del gasto y aumentado la dependencia de los ingresos federales, b) ha incentivado la irresponsabilidad fiscal y c) ha agudizado la competencia y confrontación entre los gobiernos por allegarse de mayores recursos. Todos estos factores han favorecido la reproducción de un modelo de relaciones fiscales intergubernamentales fuertemente jerarquizado, que limita los alcances de la descentralización fiscal, así como la cooperación y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

REFERENCIAS

- Agranoff, Robert. 1992. "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales". Pp. 179-215, en *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública*. Serie Gobierno y Administración Local. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- _____. 1997. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". Pp. 125-170, en *La Nueva Administración pública*, compilado por R. Bañón y R. Carrillo. Madrid: Alianza.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire. 2001. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11: 295-326.
- Arenilla, Manuel. 1999. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Cabrero, Enrique. 2004. "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?". *Gestión y Política Pública* XIII (3): 753-84.
- Cámara de Diputados. 2002. "La Descentralización del gasto público a través de las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios". Consultado octubre 30, 2008. (<http://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* 167.
- Cicuéndez, Ruth. 2006. "Las transferencias y subvenciones como instrumentos de las relaciones intergubernamentales en España". Pp. 205-240 en *Relaciones Intergubernamentales en España*, coordinado por L. López Nieto. Madrid: Dykinson editores.
- Convención Nacional Hacendaria (CNH). 2004. "Colaboración y Coordinación Intergubernamental". *Diagnóstico General de los Temas de la Convención. Trabajos Preparatorios*. Consulta de noviembre 10, 2008 (<http://www.anefac.org.mx/Docs/TrabajosInformacion/ConvNalHacendaria/TrabPrep/4/>).
- _____. 2004. "Ingreso y Gastos". *Diagnóstico General de los Temas de la Convención Nacional Hacendaria. Trabajos Preparatorios*. Consultado noviembre 4, 2008. (<http://www.anefac.org.mx/Docs/TrabajosInformacion/ConvNalHacendaria/TrabPrep/4/>).
- Díaz, Manuel. 2002. "Federalismo Fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica". *Economía, Sociedad y Territorio* III (11): 387-407.
- Giménez, Antonio. 2003. *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) 2006. *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2001- 2004*. México: INEGI.
- _____. 2007. *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2002-2005*. México: INEGI.

Merino, Gustavo. 2000. "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas". *Gaceta de Economía*, Número Especial: 145-84.

Oates, Wallace. 1990. "Decentralization of the Public Sector: An Overview". Pp. 43-58, en *Decentralization, Local Government and Markets*, editado por R. Bennet. Oxford: Oxford University Press.

Rowland, Allison 2003. "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales". En *La descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, compilado por C. Rodríguez Solórzano. México: Instituto Nacional de Ecología.

Shah, Anwar. 2002. "Fiscal Decentralization in Transition Economies and Developing Countries: Progress, Problems and the Promise". Pp. 539-379, en *Federalism in a Changing World? Learning from Each Other*, editado por R. Blindenbacher y A. Koller. Montreal y Londres: McGill-Queens University Press.

Sobarzo Fimbres. H. 2004. "Federalismo Fiscal en México". *Economía, Sociedad y Territorio*. Dossier Especial: 103-21.

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 XIII* (3): 733-51.

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF). 2003. "Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas". SHCP. Consultado noviembre 10, 2008. (<http://www.3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../DiagnosticoIntegralSituaciónActualHaciendasPúblicas>).

Wright, Deil. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations in the 1980s*. California: Brooks / Cole.