



Federalismo y descentralización fiscal en México

Nicolás Mandujano Ramos*

Resumen

El proceso de descentralización fiscal en México ha consistido fundamentalmente en una desconcentración administrativa del gasto como vía por excelencia para la transferencia condicionada de recursos a estados y municipios. Se explora en retrospectiva el proceso de planeación y descentralización con el propósito de indagar sus principales rasgos, composición y tendencia reciente del gasto público federalizado, a fin de contribuir con algunas reflexiones en el marco de la reforma hacendaria.



Palabras clave: federalismo fiscal, descentralización, planeación.

Abstract

The process of tax decentralization in Mexico has consisted mainly of an administrative de-concentration of expenses as the preferred manner for the conditioned transfer of resources to States and municipalities. The planning and decentralization process is explored in retrospective for the purpose of finding out its main features, its composition, and the recent trend of federalized public expenditure, in order to contribute some considerations within the framework of tax reform.

Key words: tax federalism, decentralization, planning.

*Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

El trabajo tiene por objeto pasar revista al proceso de descentralización fiscal en México, a efecto de mostrar sus principales rasgos y etapas. Asimismo, analizar la estructura, composición y tendencias del gasto público federalizado durante el periodo 2000-2010, con el propósito de esbozar algunas reflexiones en materia hacendaria.

El documento se ha estructurado en cuatro secciones: la primera plantea el marco de referencia en torno a la importancia que representa el proceso de descentralización en un régimen federal, toda vez que constituye la punta de lanza hacia estadios de organización intergubernamental con perspectiva de desarrollo; la segunda, puntualiza las etapas y rasgos más significativos del proceso de planeación y descentralización en México; la tercera analiza la evolución y tendencias del gasto público federalizado y, finalmente, la cuarta sección presenta algunas reflexiones.

Marco de referencia

El tema de la descentralización en sus diversas vertientes y acepciones se asocia en sentido axiológico y cultural al concepto de poder, históricamente a Tocqueville se le acredita la paternidad de la descentralización –política– como la forma de organizarse para el ejercicio de la democracia (Uvalle, 2000). Efectivamente, dicha categoría representa un sistema de vida que coadyuva a que las organizaciones de la sociedad e instituciones del Estado se articulen en los distintos ámbitos de competencia, con el objeto de que la relación entre gobernantes y gobernados sea más estrecha, directa y fluida.

Por su parte, Oates (1977: 126-128) acuña el término de federalismo fiscal y lamenta no haber denominado a esa rama de la economía como la teoría de la descentralización, cuyo proceso en el transcurso del tiempo ha dado motivo a diversos paradigmas que en la región de América Latina no han incidido de forma sustantiva en la calidad de la gestión pública; manteniendo una tendencia inequitativa del ingreso territorial y social, y por ende afectando la cobertura y eficiencia de los servicios públicos, en particular de los gobiernos subnacionales.

Efectivamente, la descentralización fiscal y el fortalecimiento municipal en México históricamente se han caracterizado por ser un proceso limitado, ya que en los hechos no presenta una correlación directa con el grado de desarrollo económico y con el avance democrático del país. El federalismo fiscal mexicano resulta insuficiente porque dada su naturaleza estructural, ha propiciado relaciones políticas asimétricas, que privilegian las relaciones económico-administrativas del gobierno central con los gobiernos subnacionales, limitando con ello el desarrollo de un auténtico federalismo.

En ese tenor, federalismo y descentralización en lo general son dos procesos correlacionados, referidos en esencia y desde la perspectiva política, a la celebración del pacto entre el régimen general y los gobiernos subnacionales que lo integran, ambos

subordinados a una constitución que suscribe la división de competencias y concurrencias, así como las bases de coordinación, autonomía, diversidad que conjugan mediante relaciones centrales y descentralizadas. La descentralización, como proceso de gobierno conduce a la transferencia de competencias de decisión, asignación y provisión nacionales hacia procesos locales que permitan mayor acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

En un estudio de la [Comisión Económica para América Latina](#) (CEPAL, 2001:16) se plantea que “Para que la descentralización política favorezca la eficiencia se requerirá que el gasto local estuviera vinculado con los respectivos esfuerzos fiscales, y que los procesos (locales) a través de los cuales se adoptan decisiones sobre provisión de bienes públicos fueran al menos democráticos como los centrales. En América Latina pocas veces se cumple con esas condiciones básicas. Hoy, sin embargo, sería imperativo acrecentar la autonomía de los ámbitos subnacionales para potenciar la competitividad económica.”

En el caso específico de México es evidente la necesidad de fortalecer el pacto federal. Asimismo, se observa la presencia de *resabios históricos* de una amplia divergencia entre el sistema centralista en materia fiscal y el autoritarismo político, no obstante haber cierto grado de diversidad política, cuya relación contradictoria hace un equilibrio inestable a través del cual el gobierno central conserva el monopolio de las principales bases tributarias propiciando una descentralización asimétrica.

En ese tenor, si bien es cierto que en las anteriores constituciones respecto a la actual no se delimitaron las competencias entre los órdenes de gobierno, optándose por un sistema de coincidencia de facultades tributarias, también lo es que en la Carta Magna de 1917 deriva un sistema fiscal intergubernamental resarcitorio que en esencia conlleva a la inequidad tributaria, luego entonces la implantación de un proceso de descentralización compensatorio con fuerte control operativo-administrativo desde el centro.

De hecho, la descentralización económica en México desde finales de los años noventa ha tenido un fuerte problema, ha mantenido un acelerado proceso del lado del ejercicio del gasto en contrapartida con la devolución de potestades tributarias, provocando que el incentivo para reducir la dependencia financiera sea cada vez menor. En ese sentido, la limitación principal para la descentralización fiscal tiende a ser de carácter político (referida al ejercicio del poder y la democratización del mismo), por lo que “No basta descentralizar el gasto, se debe descentralizar también su control, ya que el control último sobre el gasto es la devolución de potestades tributarias, de esa manera se devuelve al elector local el poder de veto sobre las acciones de cada nivel de gobierno” (Morales, 2000).

Asimismo, al estudiar la descentralización fiscal como práctica observamos que los regímenes políticos han avanzado históricamente hacia dos modelos de ordenamiento en sus relaciones financieras con los distintos órdenes de gobierno. Sintéticamente, el modelo centralista se caracteriza porque dicho gobierno recauda la mayor parte de los fondos públicos (principalmente aquellas fuentes de mayor base gravable) y los distribuye mediante un esquema resarcitorio y/o compensatorio entre los restantes niveles de

gobierno, de modo tal que éstos se tornan dependientes de dichas transferencias. Mientras que en un modelo menos centralizado, el nivel central de gobierno como los gobiernos locales, tienen por quehacer recaudar la mayor parte de sus fondos para las funciones que tienen encomendadas, siendo minoritarias las transferencias intergubernamentales, es decir se busca el equilibrio vertical para las necesidades del gasto respecto a las fuentes de recursos fiscales entre los órdenes de gobierno (Pineda, 1994: 252-264).

No obstante, en los hechos no existe consenso o fórmulas sobre el modelo fiscal ideal, ya que cada nación representa un caso estructuralmente distinto e incluso único, pese a ello la evidencia internacional muestra que el esquema federal anglo-sajón y europeo representan para los gobiernos subnacionales y sus relaciones financieras intergubernamentales mayor certidumbre jurídica y coherencia económica *versus* el modelo latinoamericano. En efecto, en América Latina a partir de la década de los ochenta se logran avances sustantivos en materia de descentralización fiscal;¹ sin embargo, la diferencia esencial respecto al paradigma anglo-sajón y europeo, estriba en que el avance democrático en algunos países de la región de régimen federal, no ha permeado sobre las políticas de descentralización económica, que acrecienten la eficiencia fiscal con equidad en la renta territorial y social con aval constitucional (Finot, 2002: 139).

A pesar de la dinámica observada por la sociedad civil para reivindicar una mayor democratización en las estructuras y del poder mismo, los canales institucionales en la distribución económica se han visto atrofiados a favor de los gobiernos centrales latinoamericanos (Penalva, 2006: 731-732). En ese tenor, la descentralización política no ha logrado sobreponerse y correlacionarse con la distribución espacial, en provecho de los gobiernos subnacionales, debido a la ausencia de un mandato constitucional.

Etapas de la descentralización fiscal en México

En México el proceso de planeación y descentralización fiscal, se ha caracterizado por ser un asunto de desconcentración administrativa como vía por excelencia para la transferencia de recursos de la Federación hacia los estados y municipios, en virtud de que dicho proceso no se ha considerado como una herramienta deliberada de política de Estado con fines de proporcionar servicios suficientes a nivel espacial a efecto de reducir desigualdades regionales en los ámbitos económico y social. Para efectos analíticos ubicaremos en tres etapas el desarrollo del proceso de descentralización del país: la primera denominada planeación para la estabilidad y unidad territorial (1940-1970), la segunda para el desarrollo regional (1970-1980) y la tercera, de desconcentración fiscal (1983-2010).

¹ En Latinoamérica existen rasgos comunes que expresan recientemente un desequilibrio en el traspaso de las funciones, por ejemplo en Brasil y Colombia los ingresos se han descentralizado a un ritmo mayor que el gasto; aspecto contrario se observa en Argentina y México, cuya asimetría fiscal provocó que los gobiernos de la periferia dependan financieramente del centro, por lo que no basta descentralizar los compromisos de ingreso y gasto entre los niveles de gobierno, sino sustentarlos mediante mecanismos de poder (marco constitucional) para fortalecer los equilibrios entre responsabilidades y competencias.

La primera etapa del proceso de planeación se caracteriza por constituirse en un proceso de planeación sin obligatoriedad constitucional y se identifica por las grandes obras de infraestructura realizadas por el gobierno central con el objeto de cohesionar y fortalecer la Federación, que a la postre propició polos de desarrollo económico. Para ello, se instrumentó una política de inversión altamente discrecional sin mayor poder de injerencia de los gobiernos subnacionales. En este periodo se observa, como resultante de las políticas gubernamentales, una fuerte heterogeneidad regional del país en materia económica-social.

La segunda etapa de desarrollo regional se orientó a la confección de [programas regionales](#), entre los más significativos el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER); Programa para Zonas Áridas; Programa de Desarrollo Estatal (PRODES); Programas Sectoriales Concertados (PROCEC), cuyos propósitos fueron reducir la brecha de desigualdad económica y social mediante las transferencias de recursos federales en proyectos de infraestructura básica y de servicios.

Desde una perspectiva institucional, se crearon los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPRADES), con el fin de que las entidades federativas participaran con un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo en sus jurisdicciones. Esta acción representó la simiente de la coordinación sectorial y regional entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, estableciéndose en cada estado de la República un [Comité de Planeación para el Desarrollo Regional](#) (COPLADE), asimismo provocó una regresión en los procesos de planeación. INDETEC (2003) señala: “Cuyo absurdo antidescentralizador, fue que la presidencia del mismo recaía en el entonces secretario de la Presidencia de la República, invitando a los Gobernadores de los Estados a participar como miembros del Comité”. Aspecto que a fines de la década de los setenta cambió su lógica administrativa, dando paso para que los ejecutivos estatales actuaran como presidentes de los comités.

Un aspecto cualitativo fue que mediante los COPLADE, al estar facultados por ley, se firmaron acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los estados vía los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), mismos que hacia principios de los años noventa se trastocaron en los Convenios de Desarrollo Social (CDS). Esta etapa no necesariamente representa un proceso estrictamente de descentralización política y económica, más bien expresa un mecanismo de planeación derivado por el “prurito de planificar” (Ceceña, 1980), dado que no significa una fase deliberada y sancionada en la estrategia de Estado, sin embargo es la simiente y adopción del concepto de la descentralización en su vertiente administrativa y económica más general.

La tercera etapa de planeación prácticamente inicia con las reformas constitucionales de diciembre de 1983, fortaleciendo y creando el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como al proceso de descentralización fiscal municipal en 1999, permitiendo a los municipios obtener mayor libertad para acrecentar las fuentes de ingresos propios y por ende, modificar las relaciones fiscales intergubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Otro aspecto, dada la aguda heterogeneidad regional y en aras de profundizar la descentralización horizontal, fue la desconcentración de funciones y facultades federales hacia los estados y municipios, a efecto de incrementar la equidad del gasto público. Dicha arista se expresa en forma recurrente en los planes institucionales de desarrollo y en los programas sectoriales federales de las últimas administraciones.

Efectivamente, en la década de los noventa cobra mayor impulso y se formaliza el proceso de la descentralización de los recursos federales. Por ejemplo, de 1993 a 1997 se transfieren recursos para el combate de la pobreza, mediante el ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional y a partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorpora en la [Ley de Coordinación Fiscal](#), los [Fondos de Aportaciones Federales \(Ramo 33\)](#), trasladando a los estados los servicios de salud y educación que con anterioridad se realizaban a través de convenios de coordinación.

Evolución y tendencias del gasto público federalizado

La adopción del sistema político federal en México se manifiesta cuando el Congreso Constituyente de 1824 aprueba el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”. No obstante, para materializar esta forma de organización en la que el poder central por una parte y los gobiernos subnacionales por la otra distribuyen y ejercen poderes en forma independiente, fue motivo de conflagraciones entre conservadores y liberales desde 1847 al expedirse el “Acta de Reformas” hasta el pronunciamiento del “Plan de Ayutla” en 1856, cuando se reimplanta el régimen federal y posteriormente en la Constitución de 1857 (González, 1995).

La [Constitución federal de 1917](#) si bien establece facultades y atribuciones entre los diversos niveles de gobierno, con el paso del tiempo este marco general –aun con las reformas constitucionales más recientes– resulta insuficiente para atender y constituir un autentico federalismo hacendario. Efectivamente, el [Sistema Nacional de Coordinación Fiscal](#) (SNCF) al aplazar la coincidencia tributaria creó relaciones financieras intergubernamentales dependientes y transitó de un esquema resarcitorio hacia otro con carácter compensatorio.

Actualmente un impedimento toral para transitar hacia un sistema de coordinación hacendaria estriba en primer término en la carencia del sustento constitucional explícito que defina cabalmente las competencias y responsabilidades hacendarias entre los niveles de gobierno. En segundo término, si bien el SNCF constituye un instrumento técnico para la ordenación del sistema fiscal, carece de la base constitucional expresa para la expedición de la ley de coordinación fiscal que le dé sustento.

Por otra parte, cabe reiterar la importancia de los CUD en materia del gasto público federalizado y su descentralización, lo cual implica reconocer dos momentos en torno al SNCF. El primero abarca de los años cincuenta hasta los ochenta, su objetivo era promover el desarrollo del país, dando impulso –como se mencionó– al esquema de inversiones hacia las regiones con mayor atraso socioeconómico y sobre aquellos sectores del campo,

industria y comercio,² donde el papel del CUD y su instrumento operador, los COPRADES, logran con la participación activa de las entidades federativas institucionalizar dicha herramienta para la transferencia de recursos, iniciando formalmente la etapa de la descentralización del gasto. El segundo momento se caracteriza por la intensidad y recurrencia del gasto público con el fin de amainar la brecha de desigualdad, el cual inicia con la firma en 1983 del CUD, impulsándose programas para atender problemáticas económicas y sociales concretas de las regiones de las entidades federativas y municipales.³

Una vez más, desde 1992 el cud se transforma en el Convenio de Desarrollo Social, el que a partir de los Fondos de Aportaciones en 1998, el peso absoluto de los Convenios por Descentralización (CD) pierde impacto económico, incluso dicho instrumento se restringe hacia la coordinación de acciones y recursos concurrentes entre el gobierno federal y los estados en programas que incluyen entre otros, al sector rural, construcción de obras de infraestructura y programas de empleo emergente, de forma que la participación de los cd respecto al gasto público federal transferido durante 2000 a 2010 pasa de 5.8% a 5.7%, situándose la tasa de crecimiento media anual (TCMA) en 3.8% durante dicho periodo; siendo el peor de los casos lo que va del actual sexenio al ubicarse en -2.5% anual (cuadro 1). Desde la constitución del CD y hasta la implantación del Ramo General 33, ha sido el instrumento mediante el cual el gobierno federal y las entidades federativas han establecido las bases legales para la ejecución de acciones, en particular en materia de educación y salud.⁴

Actualmente el [Gasto Público Federalizado](#) (GPF) es aquel que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios mediante los ramos generales: 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; 33 Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios; 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el cual se incorpora a partir de 2008 como el octavo Fondo de Aportaciones; 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y, 23 Previsiones Salariales y Económicas. Así como los correspondientes al Convenio por Descentralización y excepcionalmente por concepto de excedentes petroleros.

² Entre otros, los Programas de Desarrollo de la Frontera Norte; el Plan Interestatal de Yucatán; la Construcción de Ciudades y Parques Industriales en Diversas Zonas del País; el Plan Puebla-Panamá.

³ Por ejemplo el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); Programa de Atención de Zonas Marginadas (PAZM); Programa de Desarrollo Estatal (PRODES); Programas Sectoriales Concertados (PROCEC); Programa Emergente de Empleo dirigido a las Zonas Rurales y Zonas Urbanas Críticas (PEZUC); Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM), etcétera.

⁴ A partir de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); Acuerdo Nacional para la Descentralización de la Salud (ANDS); Convenio de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF); Convenios de Descentralización Social en Materia de Infraestructura Básica; Convenio de Coordinación para Construcción, Equipamiento y Rehabilitación de Instalaciones Educativas (CAPECE); Convenios de Colaboración en materia de Seguridad Pública; Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (CONALEP); Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA).

Para efectos de análisis y acotamiento del presente trabajo y de acuerdo con la figura 1, el GPF se agrupa en tres esferas: la primera corresponde al Gasto Público Federalizado Autónomo (GPFA) identificado con el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación y cuyos recursos a los gobiernos subnacionales, al igual que los recursos propios, son erogados libremente; la segunda comprende al Gasto Público Federalizado Inducido (GPEI) o bien, gasto descentralizado que se integra por Aportaciones Federales que tienen naturaleza distinta a las Participaciones; la tercera esfera referida a los Convenios por Descentralización (CD), son transferencias por erogarse en campos específicos y bajo la norma federal, de ahí su composición de etiquetados.



El comportamiento del GPF 2000-2010 se muestra en el cuadro 1 (a, b y c), cuya TCMA asciende a 4.0%. No obstante, lo preocupante es la evolución de esta tasa por administración, ya que mientras en el periodo de Vicente Fox ésta se ubica en 4.1%, la correspondiente al actual gobierno es de 2.3%; incluso el coeficiente GPF/RFP (Recaudación Federal Participable), durante 2000-2010 se reduce en 0.6%, por lo que se presenta un decrecimiento en la distribución de la renta tributaria hacia las entidades federativas y municipios, toda vez que la RFP para el periodo de estudio crece a un ritmo anual de 4.1 por ciento.

Cuadro 1a

Gasto Público Federalizado en México 2000-2010. (Millones de pesos de 2005)				
CONCEPTO	2000	2001	2002	2003
TOTAL GPF	504,577.48	534,892.23	555,774.86	571,219.70
Participaciones Federales	226,636.39	235,282.20	244,493.52	245,079.22
Aportaciones Federales	248 462.1	267,881.24	275,112.74	288,791.62
Convenios de descentralización	29,479.01	31,728.79	36,168.60	37,348.86
Recaudación Federal Participable	897,608.91	918,318.16	934,250.40	1,014,370.62
Producto Interno Bruto (1)	7,406,511,000.00	7,394,060,000.00	7,455,359,000.00	7,555,804,000.00
Estructura porcentual				
TOTAL GPF	100.0	100.00	100.00	100.00
Participaciones Federales	44.92	43.99	43.99	42.90
Aportaciones Federales	49.2	50.08	49.50	50.56
Convenios de descentralización	5.84	5.93	6.51	6.54
GPF/RFP	56.21	58.25	59.49	56.31
GPF/PIB	0.01	0.01	0.01	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno 2010.

Cuadro 1b

Gasto Público Federalizado en México 2000-2010. (Millones de pesos de 2005)				
CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
TOTAL GPF	577,588.05	630,428.70	679,196.14	709,693.96
Participaciones Federales	249,366.11	278,892.40	317,893.15	308,967.22
Aportaciones Federales	286,657.69	309,173.00	321,466.70	351,542.71
Convenios de descentralización	41,564.24	42,363.30	39,836.29	49,184.03
Recaudación Federal Participable	1,053,305.51	1,140,291.20	1,203,387.74	1,263,459.70
Producto Interno Bruto (1)	7,857,720,000.00	8,103,680,000.00	8,501,258,000.00	8,810,140,000.00
Estructura porcentual				
TOTAL GPF	100.00	100.00	100.00	100.00
Participaciones Federales	43.17	44.24	46.80	43.54
Aportaciones Federales	49.63	49.04	47.33	49.53
Convenios de descentralización	7.20	6.72	5.87	6.93
GPF/RFP	54.84	55.29	56.44	56.17
GPF/PIB	0.01	0.01	0.01	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno 2010.

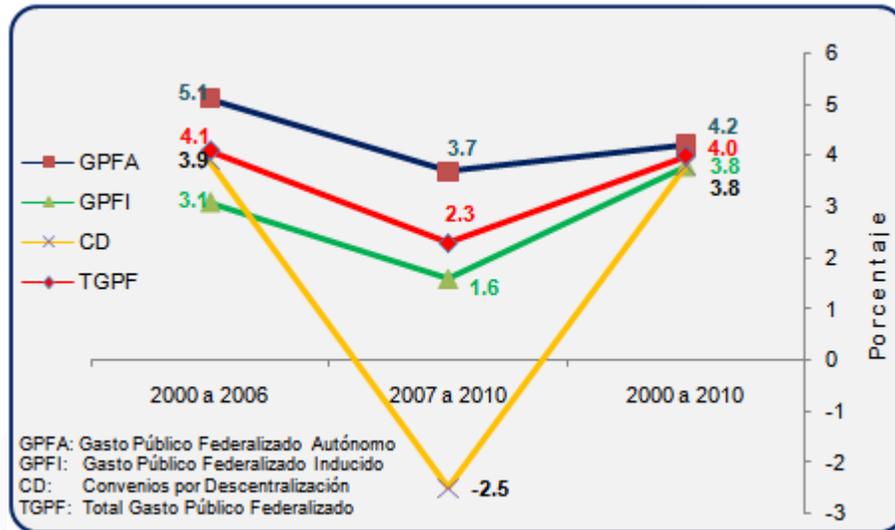
Cuadro 1c

Gasto Público Federalizado en México 2000-2010. (Millones de pesos de 2005)			
CONCEPTO	2008	2009	2010
TOTAL GPF	804,437.51	742,642.67	776,936.44
Participaciones Federales	373,746.60	314,934.87	357,554.01
Aportaciones Federales	370,822.07	368,354.57	375,021.86
Convenios de descentralización	59,868.84	59,353.23	44,360.57
Recaudación Federal Participable	1,488,795.50	1,249,202.10	1,397,766.80
Producto Interno Bruto (1)	8,942,350,000.00	8,398,750,000.00	8,860,703,000.00
Estructura porcentual			
TOTAL GPF	100.00	100.00	100.00
Participaciones Federales	46.46	42.41	46.02
Aportaciones Federales	46.10	49.60	48.27
Convenios de descentralización	7.44	7.99	5.71
GPF/RFP	54.03	59.45	55.58
GPF/PIB	0.01	0.01	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno 2010.

Tendencia semejante se observa en la gráfica 1 sobre la evolución de la TCMA para el GPFA, GPF y CD durante el periodo objeto de estudio, siendo 4.2%, 3.8% y 3.8% respectivamente, en contraste con la registrada en ese mismo orden para los primeros cuatro años de la actual administración (3.7% 1.6% y -2.5%), el cual considera el impacto de la [Reforma Integral de la Hacienda Pública](#) de 2007, con fines de expandir las facultades tributarias de los estados y municipios y de simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las participaciones y aportaciones.

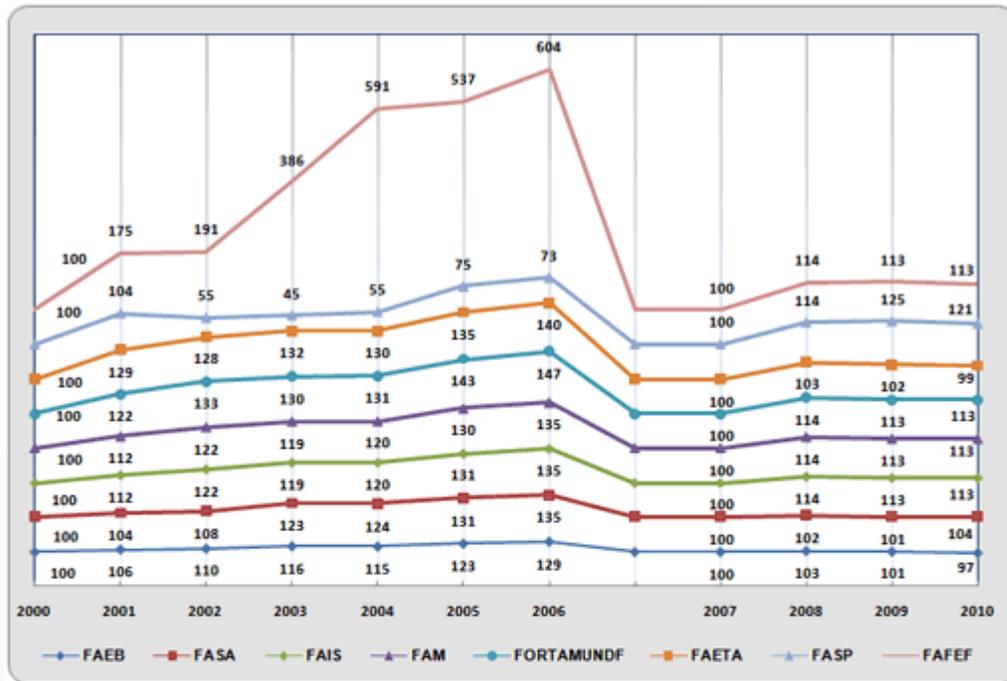
Gráfica 1.
México: Tasas de crecimiento del Gasto Público Federalizado por periodo



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno 2010.

Otro aspecto a destacar es la relación $GPFI > GPFA$, gravitando el primero debido al peso relativo de las aportaciones federales en el GPF. Aspecto que tiende a enrarecer la calidad del gasto transferido como elemento financiero condicionado de la descentralización. A partir del primer año de estudio el GPFI, caso de los Fondos de Aportaciones, tiende a superar el monto de las participaciones tal y como se observa en el cuadro 1; estructuralmente participa con 49.2% del gasto total en 2000 y hacia 2009 se ubica en un 49.6%, mientras que el GPFA pasa de 44.9% (2000) a 42.4% (2009), lo cual asume que el sistema de descentralización del gasto en México responde en la práctica a decisiones políticas, económicas y administrativas centralizadas.

Gráfica 2
México: Índice de crecimiento de las Aportaciones Federales
2000-2006 y 2007-2010



FAEB: Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal
 FASA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
 FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
 FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples
 FORTAMUNDF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
 FAETA: Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos
 FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
 FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno 2010.

En la gráfica 2 se presenta el índice de crecimiento de los ocho fondos de aportaciones⁵ 2000 a 2010, subdividido en dos periodos: 2001-2006 y 2007-2010, cuyas transferencias deben de erogarse en campos predeterminados, lo cual implica que los

⁵ Los recursos transferidos a las entidades federativas mediante el Ramo 33 se distribuían antes de 1998 a través de algunos programas contenidos en ciertos ramos presupuestales del PEF (sin considerar el FORTAMUNDF). Por ejemplo el Ramo 04, Gobernación; 11, Educación; 12, Salud; 23, Provisiones Salariales y Económicas; 25, Provisiones y Aportaciones para el Sistema de Educación Básica y Normal, y el 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, ramo que en el año 2000 cambió al 20, Desarrollo Social.

gobiernos estatales cuenten con un reducido o nulo margen de maniobra en el manejo de los recursos, ya que interactúan en calidad de administradores.

Durante el primer periodo de análisis los fondos observan un crecimiento excepto el FASP, cuyo rezago y punto de inflexión se muestra en 2002 debido a la menor asignación presupuestal en contraste con el FAFEF, el que desde su origen la asignación se proponía y aprobaba desde la [Cámara de Diputados](#) como parte del PEF y hasta finales de 2006 no había una norma para determinar su monto. De hecho se planteó como un fondo con recursos equivalentes a 1.4% RFP, posteriormente se vinculó al gasto que realizaban los estados para obra pública en educación, después cambió el énfasis y se consideró como un programa de subsidios de la Federación a las entidades orientado al saneamiento financiero, apoyo a los sistemas de pensiones e inversión en infraestructura de las entidades, por lo que en sus primeros años se mantuvo como parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, a partir de 2003 obtuvo el estatus de ramo 39 y finalmente en 2007 se formalizó como fondo incluido en el Ramo 33.

El segundo periodo de estudio relacionado con la actual administración se caracteriza por la pérdida de dinamismo de todos los fondos, principalmente decrecen el FAEB y el FAETA, ambos relacionados con la descentralización de la educación básica, normal y para adultos, cabe puntualizar que el primero de los fondos estratégicamente resulta ser el más castigado. Casualmente los fondos que han mantenido una tendencia creciente tienen una correlación con la RFP, caso del FORTAMUND, FAM y FAIS.

Otro concepto importante en el GPFI, corresponde a transferencias mediante la colaboración administrativa, caso del [Gasto Federal Reasignado](#), operado a través de programas federales sujetos a reglas de operación federal, este rubro incluye transferencias para el mantenimiento de carreteras federales, excepto caminos de peaje, prestación de servicios al sector agrícola y rural, así como fomento a actividades turísticas. Por último, y de manera excepcional se cuenta con recursos no recurrentes que incrementan la capacidad financiera de la hacienda local producto de los excedentes de ingresos federales estimados en el PEF y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, caso de los recursos administrados mediante el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Conclusiones y reflexiones en el marco de la reforma hacendaria

La descentralización del gasto público federal en México ha avanzado principalmente como un proceso administrativo durante los últimos años, principalmente por el lado de la aplicación del gasto sin la devolución de potestades tributarias, provocando un sistema asimétrico con una serie de incentivos perversos en la rentabilidad social del gasto.

Por otra parte, además de la importancia que representan las transferencias federales en el presupuesto de gasto de los gobiernos estatales y municipales, así como el efecto de dependencia financiera, es imperativo considerar como cualquier otro aspecto económico el incentivo en el margen. En ese sentido, lo sustantivo del financiamiento del gasto en el margen de los gobiernos locales es la devolución de potestades tributarias, devolviéndole al elector local el poder de veto sobre las acciones en cada nivel de gobierno; por lo que el riesgo de mantener una descentralización asimétrica deriva de los mismos incentivos que ésta implica y sobre el control inadecuado del gasto, de ahí que no basta descentralizarlo, sino proceder a transferir el control sobre el presupuesto y el control último es la devolución de potestades tributarias.

La fenomenología de la descentralización y su práctica por el gobierno federal es inversa a la evidencia internacional y a la literatura económica; es decir, ha sido supeditada para que mediante la desconcentración administrativa y la delegación de funciones se trastoque la distribución territorial de la renta, lo cual se observa en el presupuesto en educación y salud, toda vez que el gasto condicionado provoca que los estados de la Federación, además de actuar como agentes del gobierno federal en dichos rubros, presentan déficit recurrente en sus finanzas locales, puesto que las participaciones resultan insuficientes para compensar los requerimientos, responsabilidades y funciones que deben asumir los distintos órdenes de gobierno ante la sociedad.

Por otra parte, el caso del GPFA y de GPFI debe ser analizado en un marco de concurrencia ya que el sistema compensatorio es resultado de la gradual caducidad del SNCF, lo que ha dado origen a paliativos que lejos de incentivar el esfuerzo y capacidad fiscal de los estados y municipios, buscan nivelar la balanza mediante procesos descentralizadores de gasto. Resulta entonces que el federalismo fiscal, entendido como el accionar armónico entre ingreso, gasto y deuda es paradójico y contradictorio, en tanto no permite el desarrollo de la Federación y menos aún garantizar los servicios básicos de infraestructura a la ciudadanía.

Si bien el SNCF ha eliminado la concurrencia impositiva, en la actualidad la coordinación hacendaria debe buscar nuevas alternativas de ingresos, menores presiones financieras, mecanismos eficientes y competitivos para el financiamiento, así como el manejo de la deuda pública local; por ello, es imperativo modificar las bases constitucionales que den sustento a la descentralización hacendaria en competencias exclusivas y concurrentes.

Desde la perspectiva de reforma constitucional, toda propuesta de solución integral a los problemas del federalismo y la descentralización fiscal debe apuntar hacia la atención de los desequilibrios: vertical, que tiene que ver con la dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias federales, de manera que la autonomía estatal y municipal propicie la generación suficiente de ingresos propios y en el caso del desequilibrio horizontal, evitar la distribución desigual de transferencias entre niveles de gobierno en condiciones y circunstancias iguales; por el contrario, deberán perfeccionarse los medios y mecanismos para que la asignación de los recursos se incentive y para que los gobiernos locales impulsen un mayor crecimiento regional (Díaz, 2001: 42-43).

Se concuerda con lo planteado por Martínez (2010: 352) en que “el Estado debe estar preparado para expedir una nueva Ley de Coordinación Fiscal” y en “aceptar que el país ya posee una estructura tributaria moderna, pero que los impuestos sobre la renta de las empresas y de las personas, el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos especiales no cumplen su potencial, no sólo debido al estancamiento económico, sino a la centralización de las facultades administrativa y regulatorias del gobierno federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que paralizan e inhiben la capacidad administrativa de los estados y municipios”, por lo que es preponderante establecer nuevas relaciones intergubernamentales, mediante las cuales los estados –a manera de ejemplo–, administren integralmente el IVA y participen de este gravamen tanto a la Federación como a los municipios (Mandujano, 2010: 113-158).

Fuentes consultadas

- Astudillo, Marcela (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Colección Jesús Silva Herzog e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Ceceña Cervantes, José Luis (1980), *Desarrollo y planificación en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- CEPAL (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Serie Gestión Pública núm. 12, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- CNE (1999; 2000), Federalismo fiscal desde estados y municipios, México, *El Economista Mexicano*, núms. 2 y 3.
- Díaz Cayeros, Alberto (2001), *Federalismo fiscal*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC, sin número.
- Finot, Iván (2002), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Santiago de Chile, Revista de la CEPAL, núm. 78.
- García, Miroslava y Jorge Calderón (2001), *Reforma fiscal integral: Justa, equitativa y federalista*, México, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados e Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- González, Manuel (1995), *El Federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; *Las controversias entre la Constitución y la Política*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, Centro de Estudios

Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

INDETEC (2003), “Diagnóstico sobre el tema colaboración y coordinación intergubernamental”, México, Convencional Nacional Hacendaria.

Mandujano, Nicolás (2010), *Federalismo fiscal en México: Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Martínez, Ifigenia (2010), “Federalismo fiscal”, en Alicia Girón (coord.), *Debate fiscal y financiero. Agenda de cambio estructural*, México, Miguel Ángel Porrúa y LXI Legislatura, Cámara de Diputados.

Morales, Rodrigo (2000), “Federalismo y desarrollo económico en México”, México, Foro Federalismo Mexicano, organizado por la Asociación Nacional de Economistas del Sector Hacendario.

Oates, Wallace (1977), *Federalismo fiscal*, España, Aguilar.

Penalva, Angela y Liana Portilho (2006), *Reformas constitucionais e autonomia municipal no Brasil*, México, *Economía, sociedad y Territorio*, núm. 20, El Colegio Mexiquense, A.C.

Pineda, Nicolás (1994), “La descentralización fiscal en México”, México, *Foro Internacional*, núm. 136, El Colegio de México.

Uvalle, Ricardo (2000), *Descentralización política y federalismo: consideraciones para el caso de México*, México (mimeografiado).