

RASGOS DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO*

Mijael Altamirano Santiago

Instituto Politécnico Nacional, México

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey - Campus Estado de México.

Resumen

El presente ensayo hace una revisión teórica del significado y las implicaciones del federalismo en los estados nacionales. Al tiempo, detalla la dinámica y el cauce que ha adquirido éste en el entramado económico de México, así como da cuenta de la asignación de los recursos públicos federales a las entidades federativas a fin de que éstas cumplan con sus requerimientos.

Palabras claves: Federalismo Fiscal, Componentes del Federalismo, Base Competencial, México

Abstract

The essay provides a theoretical review on the meaning of federalism and its implications on national states. At the same time, it details the dynamics and the channel that federalism has acquired in economic structure in Mexico, and accounts for the allocation of federal public funds to sub national organization in order for them to fulfill their requirements.

Keywords: Fiscal Federalism, Federalism Components, Competence Base, Mexico.

* El presente ensayo forma parte del Programa Institucional para la Formación de Investigadores (PIFI) debidamente aprobado por la Secretaría de Investigación y Postgrado del Instituto Politécnico Nacional (México), y con registro asignado por la misma Secretaría SIP 2007 -0858.

1. Introducción

La concepción del federalismo mexicano ha servido para enlazar los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-, sea político, económico y social. Este modelo de Estado desde un primer momento pudo mantener el sistema nacional, toda vez que las condiciones políticas favorecían tal hecho. Hoy ésta llega a verse como un modelo *cuasi* rebasado, no sólo por su base legal-formal y la base competencial sobre la cual se desarrolla, sino más bien por el rumbo que tomó la dinámica política, que ha posibilitado, por una parte, que exista una fuerte centralización del poder político y económico del lado de la Federación, y por la otra, que persista en la realidad práctica política un deterioro y debilitamiento de los Estados federados en el quehacer nacional por la limitancia económica y la alta dependencia de los recursos públicos federales (SHCP, 2007).

Esta dinámica que tomó la nación mexicana durante varios lustros ha manifestado insatisfacción de los tres niveles de gobierno, por lo que todos argumentan que la evolución política, económica y social del país ha rebasado por completo al modelo de Estado, y más concretamente al federalismo fiscal vigente, toda vez que ha imposibilitado un desarrollo económico simétrico entre las colectividades territoriales (Caamaño, 1999).

Tal realidad hace necesario que el federalismo fiscal sea reformado y favorezca un reparto de recursos que promueva adecuadamente el desarrollo económico y social del país para, de ese modo, dejar atrás el sistema de recaudación existente actualmente en donde el 95% de los impuestos es de tipo federal y el restante 5% es estatal y municipal. Y no sólo eso, sino también, que esta transformación de esta categoría sirva de dique para inhibir el centralismo en la dinámica nacional, pues es sabido que el gobierno federal lleva a cabo la recaudación de los recursos económicos y la administración del gasto público conforme a sus prioridades y el Congreso de la Unión, mas no los poderes públicos en los estados –el congreso legislativo local, en este caso-, autorice finalmente las contribuciones federales y su destino, orillando a las colectividades territoriales y sus funcionarios públicos a gestionar sus propios presupuestos tanto en las dependencias federales como en el Congreso de la Unión.

Esta realidad presente en el entramado nacional, ha conducido que exista un sinfín de voces, resaltando entre ellas la posición de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que ha exigido reformar el actual federalismo fiscal con el fin de consolidar las entidades federativas y la propia nación mexicana en el ejercicio de sus respectivas responsabilidades.

2. El principio fundacional del federalismo y su tipología

La experiencia histórica de los países que se circunscriben dentro del proceso de federalización ha conducido a que en el estudio y tratamiento de esta categoría tenga diferentes acepciones y que su aplicación se diversifique en el espectro de las disciplinas que componen las ciencias sociales. Así, al hacer una revisión teórica del federalismo, el tener una realidad política enfrente hace que se genere un cúmulo de acepciones. Para García-Pelayo (1984: 215), el Estado federal proviene de dos situaciones: "(...) como resultado de una vinculación jurídica-política de los Estados independientes (...), o bien como resultado de una estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario"¹.

Elazar (1990:27), por su parte, detalla que el proceso de federalización tiene su antesala en los consorcios, uniones o ligas, en los cuales una vez que convivan las unidades territoriales tienden a fortalecerse y ceder su soberanía para que un poder central los defienda, y los coordine en la consecución de objetivos afines. Hesse y Wright (1993:3), señalan que el federalismo es "(...) un resultado consciente y deliberado rechazo a la opresión del centro bajo un régimen autoritario, ser un intento de ajuste institucional proveniente de una división cultural o, ser un compromiso en reacción al incremento al déficit de cumplimiento del Estado central en un esquema tradicionalmente unitario".

Con independencia de estas acepciones que dan cuenta sobre el federalismo, lo cierto es que viene dado por un pacto o un compromiso entre las diferentes unidades territoriales independientes y autónomas para hacer frente a la imposición de un Imperio o un Estado centralista-autoritario, así como para tomar decisiones que coadyuven en el fortalecimiento de cada una de ellas en un mismo espacio territorial denominado Estado. En efecto, señala García-Pelayo (1984: 215), las necesidades para su construcción responden: a) hacer posible la organización política nacional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones (de supra y subordinación) de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación como en los imperios coloniales; b) no solamente responde a esta necesidad de adecuación, sino también (independientemente de la amplitud estatal) a la integración de unidades autónomas en una unidad superior; y c) responde a un principio de organización estatal que tiene como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sea ello por motivos de índole técnica (mejor funcionamiento de la organización), sea por motivos de índole axiológica, como el reconocimiento y respeto a las entidades del ámbito local.

Esta multiplicidad de causas y necesidades gestada en la dinámica política de los diferentes Estados nacionales ha conducido hoy día a que no exista una estructura estatal de tipo federal

¹ En este mismo sentido se expresan G. Scelle, citado por Gumersindo Trujillo (1967: 19), y La Pérgola (1979: 169).

única y homogénea en el concierto de las naciones. La manifestación y las características producto de los componentes de los Estados federales han dado pie para que exista una base doctrinal que lo conceptúe bajo un rasgo polivalente. Esto es así, puesto que numerosos autores (Wheare, 1964; Oates, 1972: 17; Riker, 1975) en diferentes textos han dado cuenta de esta categoría (federalismo), utilizando las diferentes disciplinas de las ciencias sociales -la sociología, la economía, la ciencia política, el derecho, entre otros-, ya que con frecuencia ha sido difícil discernir los elementos/componentes (las instituciones) y los procesos (políticos, sociales o económicos) que se circunscriben en su entorno.

Puesto en evidencia lo anterior, lo que se ha generado actualmente es que exista un desacuerdo que defina al federalismo en una sola directriz. Esta situación y las contradicciones intrínsecas a esta forma de asociación política se deben, como señaló Schmitt (1982), a que en toda federación se vive una tensión permanente entre la soberanía del todo y la autonomía de los miembros, al modo de resolver esta tensión, así como su evolución en el tiempo, que son los que finalmente determinan las particularidades de cada estructura estatal. Al ser el federalismo un elemento *dinámico* y *vivo*, señala Leach (1970), se hace imposible verlo únicamente desde el prisma que marca su concepción etimológica -*foedus*: alianza, pacto-, sino también, en función de las instituciones políticas que fomenta, dado que son ellas inevitables al momento de evaluar si el entorno es el de una federación en *stricto sensu*.

La perspectiva jurídica-política, también llamada institucional, ha generado su propia acepción del que Wheare (1964) defiende, empero es la que más se acerca a la verdadera concepción del federalismo y aporta mayores elementos para caracterizarlo. Wheare define al federalismo, en cuanto existe una *división de poderes* entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinan y son independientes a la vez en sus respectivas esferas de acción. En este mismo tenor se expresa Friedrich (Trujillo, 1967: 15) cuando señala que el formato federal “representa la forma territorial de la separación de los poderes políticos bajo un régimen territorial”².

Para Croisat (1994:29), el federalismo es una estructura “compuesta de grupos territoriales autónomos que participan de forma ordenada y permanente en las instituciones y decisiones de la instancia central. Es un principio de organización de orden político, pero también social”. Por su parte, Durand (1965) señala que el federalismo representa un elemento que es capaz de proteger los privilegios de las colectividades territoriales, con independencia del tamaño territorial, económico o poblacional, así como integrarlos para cualquier adecuación jurídica, llámese reforma constitucional, instrumentación y formulación de leyes federales, sin que ellos

² Sobre esta tesis se expresa también Duverger (1965: 152), cuando señala que los dos niveles de gobierno que se constituyen en la sede de una Federación tienen un poder político y jurídico para tomar decisiones.

(los territorios) tengan el derecho de secesión. Así, como les es negado este derecho, y al configurarse el modelo estatal sobre una norma jurídica, que dicho sea de paso, funciona como mecanismo de coordinación, conduce a que los territorios o unidades políticas integrantes en el Estado adquieran deberes y obligaciones.

Expuesto de este modo todo lo anterior, el resultado sobre el federalismo es que éste obedece a elementos y causas diversas que se gestan en el plano de la interacción de las unidades territoriales, así como a la dinámica que desarrolla cada una de ellas. Esta situación que ha conducido a luz de los teóricos a que en la arquitectura jurídica-política exista una tipología del federalismo como modelo de Estado. En efecto, señala Ferrando Badía (1978)³ que se puede constatar una tipología de federalismo, resaltando el denominado federalismo local (o interno) que se gesta al interior de un Estado nacional y tiende a dar a cada una de las unidades políticas un alto grado de autonomía para autogestionar su política y su administración y, así, consolidarse como un ente federado. Es decir, las dota de obligaciones y derechos mediante la asunción de una norma jurídica.

Por su parte, Schultze (1993) señala dos tipos: i) el federalismo intraestatal, el cual se construye sobre una base de separación funcional de competencias y de cooperación entre poderes, y ii) el federalismo interestatal, que se erige sobre el principio de división vertical de poderes y/o autonomía de los Estados miembros.

Este federalismo intraestatal, del que habla Schultze, para algunos autores, en especial para Elazar (1962)⁴, es denominado federalismo cooperativo toda vez que en dicho modelo se da el compartimiento de responsabilidades (o funciones) entre los dos niveles de gobierno, tanto federal como estatal, en el cual uno, instrumenta la acción política, y el otro, la ejecuta en el ámbito de sus competencias. En este mismo sentido se expresa González Encinar (1984: 320), al señalar que este federalismo cooperativo “se manifiesta como una forma entre distintos niveles de gobierno en el interior de un Estado, que diluye la responsabilidad entre los mismos y supone un vaciamiento de competencia de los parlamentos en beneficio de las burocracias de uno y de otro nivel y que, en todo caso, sólo funcionan a base de altísimos niveles de consenso”.

³ Badía habla de tres tipos de federalismo: a) el local o interno, b) el corporativo, y c) el internacional. En el corporativo su comportamiento sólo se aboca a conformar organizaciones económicas o profesionales de carácter autónomas en el seno de una estructura estatal; en tanto el internacional se configura extraterritorialmente, en cuanto no se asienta en un plano local de una estructura estatal, sino que conduce a conjuntar o unir los Estados nacionales en comunidades supranacionales o bajo una asociación política, otorgando a los entes directivos de la Federación el poder para decidir sobre los Estados nacionales, contrario de lo que sucede en una Confederación.

⁴ En ese mismo sentido se expresa Gumersindo Trujillo (1979: 534): “El federalismo cooperativo es donde se desenvuelven formas de cooperación de los Estados miembros entre sí, y entre éstos y el Estado central (...)”.

Si bien es cierto que esta modalidad -el federalismo cooperativo- ha fortalecido las redes de colaboración entre los dos niveles de gobierno, no lo ha sido para las instituciones parlamentarias, especialmente para el Senado en los Estados federales, que se erige como una cámara territorial, puesto que con esta tipología, señala Croisat (1994: 140), “se asiste a un desplazamiento de los poderes de decisión de los dos niveles de gobierno (federal y federado) en beneficio de un mecanismo, más o menos complejo y formalizado, de negociación y de acuerdo gubernamental”. Con esta mecánica impuesta, se han constituido canales informales de negociación como los organismos intergubernamentales conformados por los ejecutivos federales y estatales -es decir, la burocracia- para formalizar acuerdos políticos, y evitar todo el entramado que significa llevar los asuntos públicos al pleno de las cámaras legislativas. Este hecho es una de las razones que ha desgastado a los Senados federales para representar a las colectividades territoriales en la toma de decisiones nacionales, en beneficio de la burocracia gobernante o partidista.

Con independencia del tipo de federalismo que se adopte, lo cierto es que su naturaleza ha ido más allá del carácter aglutinador de las unidades territoriales en la sede de la Federación, para facilitar la diversificación y descentralización del sistema de partidos en los dos niveles de gobierno. Esto es así, toda vez que los partidos políticos estructurados en el ámbito federal, al verse marginados en la estructura organizativa de las instituciones de representación federal, tienen la posibilidad de asumir responsabilidades en los gobiernos regionales o locales, situación que impide que se constituyan partidos antisistemas, y que todos ellos sean copartícipes en la dinámica política del Estado nacional (Lancaster, 1999). De este manera, el federalismo cumple otro papel, incentivando a los partidos de oposición o minoritarios a ser responsables en las tareas de gobierno en el ámbito federal o regional.

3. El proceso de federalización del Estado mexicano

La República mexicana adopta un modelo de Estado de tipo federal con base en los dictados del Constituyente de 1917, que recogió la experiencia impuesta por la Constitución de 1824. En efecto, tras la caída del emperador Iturbide el 19 de marzo de 1923, todas las provincias se alzaron violentamente contra el centralismo impuesto por Iturbide. Esta tendencia de las provincias de separarse e independizarse de la Colonia, y después formarse en pequeñas coaliciones para defenderse contra el poder central, fue lo que las llevó finalmente a convertirse en Estados autónomos, independientes y soberanos primero, y posteriormente, a unirse para dar vida a la Federación mexicana.

Sobre el proceso de federalización del Estado mexicano, Carpizo (1991)⁵ se ha ocupado en citar tres interpretaciones diferentes que buscan justificar el origen de éste: i) que dicho modelo fue una imitación *extralógica* del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica; ii) que el sistema fue una necesidad para unir lo que estaba desunido, y iii) que existe el antecedente que los pueblos de Anáhuac se organizaban de acuerdo con la idea de régimen federal.

Por su parte, Lee Benson (1955: 17-21) señala que: “El origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 por España y sus colonias. Ésta proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia (...). Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México (...). Cada provincia debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinados directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno (...). En el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había virrey (...). En cada provincia habría una diputación provincial formada por siete diputados designados por el pueblo en votación indirecta”.

Barragán (1978:113), por su lado, expresa que el modelo federal se impuso a raíz de “(...) a) la reinstalación del Congreso y aniquilamiento del imperio; b) la necesidad de pasar a convocar nuevo Congreso Constituyente; c) se producen las proclamas de soberanía e independencia de varias provincias; y d), como consecuencia del tercero, éstos imponen al Congreso su federalismo”.

Con lo antes expuesto, se constata que en la literatura mexicana existe un sinnúmero de interpretaciones sobre la base fundacional del federalismo, no así cuando se mira la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que estipula de manera formal la existencia de un sistema federal, en su artículo cuarto, como forma para estructurar el Estado mexicano.

La vigencia de esta Constitución fue efímera, al quedar suprimida en 1936 por la dinámica impuesta por la Carta Magna de ese año, y que al poco andar se instala el séptimo Congreso en 1847 para declarar y hacer válido el pacto federal establecido en la Constitución de 1824.

Teniendo presente este antecedente, los constituyentes de 1917 formularon una Norma Suprema con los referentes expuestos en la Constitución de 1824 para adoptar el modelo

⁵ Entre los autores que siguen la primera interpretación están, Serafín Ortíz Ramírez y Felipe Tena Ramírez. Entre los autores que siguen la segunda interpretación se encuentran: Mario de la Cueva, Jesús Reyes Heróles e Ignacio Burgoa Orihuela. La tercera interpretación la sostienen: Ignacio Romerovargas Yrurbide y Agustín Cué Cánovas.

De estas tres interpretaciones, señala el propio Carpizo, la más aceptable es la segunda puesto que el origen del sistema federal mexicano se visualiza en las Diputaciones Provinciales y se remite a la Constitución de Cádiz de 1812 “(...) el Rey nombrará en cada provincia el jefe superior y en cada provincia habrá una Diputación Provincial para promover su prosperidad(...)”. En 1823, las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis Diputaciones Provinciales en la Nueva España (...).”

federal de tipo cooperativo⁶ para la nación mexicana, en donde existe un cúmulo de materias compartidas entre la Federación y los estados federados (Alberti Rovira, 1996).

4. El federalismo fiscal mexicano. Sus componentes y su cause actual

Aunque el pacto federal conlleve una pérdida de soberanía (no autonomía) para los estados miembros, ésta se compensa con las sinergias económicas, sociales y políticas que se obtienen a cambio. Así, pues, en concordancia con el marco constitucional vigente, la Federación, a través de los poderes que la componen, es responsable de emitir las directrices para la nación mexicana, sea por medio del Plan Nacional de Desarrollo, los programas o proyectos federales, las legislaciones federales u otros instrumentos de carácter federal. Al ser de ese modo este cauce institucional, el Congreso de la Unión norma la vida de las personas y las empresas por medio de leyes para garantizar la educación pública a los mexicanos, cuidar el medio ambiente, crear impuestos o contribuciones, entre otros; el Ejecutivo Federal, por su parte, incide en el aspecto de la sociedad a través de sus programas y proyectos para cumplir con la responsabilidad de impulsar el desarrollo nacional; al tiempo también, tiene la facultad de cobrar impuestos e imponer otro tipo de contribuciones para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para finalmente devolverlos a los estados y municipios bajo el concepto de participaciones federales para que éstos, a su vez, dispongan de recursos que les permitan atender sus respectivas responsabilidades.

Este curso de acción y las normas de captación y reparto de los recursos públicos, así como los mecanismos de asignación y aplicación de los mismos para cumplir con las responsabilidades asignadas en los tres niveles de gobierno, constituyen la esencia de lo que se conoce como federalismo fiscal (Oates, 1972; Fimbres, 2005).

En los últimos años, los estados y los municipios han demandado al Gobierno Federal más participaciones porque las hasta ahora asignadas son insuficientes para atender sus respectivas responsabilidades. Argumentan que por su contacto más cercano con la gente, reciben directamente sus demandas y por ello conocen mejor sus necesidades; no obstante, la insuficiencia de medios económicos, los hace incapaces de solucionar adecuadamente los problemas sociales, mucho menos, impulsar el desarrollo regional.

⁶ El primero, diseña un listado de competencias compartidas entre la Federación y las entidades federativas (artículo 73 constitucional); el segundo, expresa un numeral de materias del cual las entidades federativas están imposibilitadas de tener participación alguna (artículo 117 constitucional); el tercero, establece que las materias no atribuidas a la Federación quedan en el ámbito de las entidades federativas (artículo 124 constitucional).

En respuesta a esto, desde 1992, el Poder Ejecutivo ha descentralizado responsabilidades y recursos públicos hacia los estados y municipios y que formalizaron en 1998 en lo que se llamó el Ramo 33. Sin embargo, los procesos de descentralización no partieron de una revisión integral al federalismo fiscal, sino más bien, han representado avances graduales originados por una presión política y social. Esto ha llevado al punto presente, donde los estados y los municipios demandan mayores recursos a pesar del hecho que ya administran una proporción mayor de gasto público que la del Gobierno Federal.

Aun cuando no es expreso en la Constitución, los estados federados administran actualmente diferentes áreas, como salud, educación, agricultura, programas contra la pobreza; poseen empresas de transporte público; administran organismos de agua potable, drenaje y alcantarillado; construyen y operan carreteras y caminos locales; legislan, procuran e imparten justicia en materias no federales; fomentan el turismo local; construyen vialidades en las ciudades; promueven el desarrollo regional y municipal; proporcionan el servicio de seguridad pública, entre otras actividades. Para cumplir con estas responsabilidades, los estados disponen de tres tipos de ingreso: i) ingresos propios; ii) participaciones federales, y iii) transferencias de gasto federal.

De esta tipología, la que reviste mayor importancia para el modelo federal son las participaciones, toda vez que corresponden a los ingresos que la Federación capta por concepto de impuestos y derechos federales, y que, finalmente, son distribuidos entre los estados para solventar sus responsabilidades. Las participaciones representan las prerrogativas que se obtienen de la sinergia entre la Federación y los estados federados en la implantación del federalismo.

Con base en el artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales a estados y municipios están compuestas por varios rubros, los que se calculan al aplicar los siguientes porcentajes a la Recaudación Federal Participable (RFP): Fondo General de Participaciones, 20%; coordinación en derechos, 1%; Bases Especiales de Tributación, 0,05%; Fondo de Fomento Municipal, 1%, y Reserva de Contingencia, 0,05%.

La asignación de las participaciones entre los estados es asimétrica a su contribución individual a los ingresos federales; si bien se ha reformado la Ley de Coordinación Fiscal para que éstas reflejen la aportación y el esfuerzo de los estados, hasta el momento sólo el 49,1% de las participaciones reconoce tal aportación, conocida como criterio resarcitorio.⁷ Es decir, de

⁷ Los porcentajes de participaciones que recibieron los estados con base en el criterio resarcitorio en el año 2003 fueron los siguientes: los incentivos económicos representaron el 1, 1%; la recaudación del impuesto sobre tenencia y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el 7, 6%; la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el 1, 6%, y la proporción del Fondo General que se distribuye con base en el criterio resarcitorio, el 38,6% (igual al 45,17% del Fondo General, el cual representa el 85, 3% de las participaciones).

cada peso que aporta un Estado a la Federación para constituir la RFP, el 22, 21% se transforma en participaciones a redistribuir. De este porcentaje, casi la mitad le será devuelta en proporción directa a lo que aportaron a la recaudación de impuestos federales.

El 49, 1% también puede interpretarse como el reconocimiento al Estado por la promoción de las actividades productivas que generan ingresos federales, principalmente, Impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA). El restante 50, 9% es devuelto con base en otros criterios basados en indicadores vinculados al desarrollo, crecimiento o a condiciones sociales.

Algunos estados han propuesto cambiar las fórmulas de reparto para que la mayor parte de las participaciones se distribuya con base en criterios resarcitorios, pues el argumento, según ellos mismos, es que algunos de sus similares no se esfuerzan por recaudar ingresos por considerar a los impuestos antipopulares (Stiglitz, 2000); empero son beneficiarios de los estados que sí lo hacen. Tal propuesta aún no es aceptada al interior de la CONAGO, ni por las instancias federales, pues más de uno de ellos han señalado reiteradamente que de prosperarse ésta, los estados más desarrollados económicamente recibirían más participaciones, en tanto los estados pobres, y de alta marginación, obtendrían menos recursos, lo cual ensancharía la brecha de desarrollo entre regiones y, en consecuencia, daría pie a la existencia de un federalismo asimétrico en la realidad nacional (Altamirano, 2007).

Así, las fórmulas de reparto consideran, además de los criterios resarcitorios, los compensatorios y los de equidad. El primero tiene presente las participaciones en proporción inversa al nivel de desarrollo económico, lo cual posibilita que la Federación compense o nivele el bajo nivel de desarrollo entre las regiones con mayores recursos y, por consiguiente, tiende a construir un sistema federal simétrico y dualista. El segundo, por su parte, otorga igualdad a los habitantes respecto de los beneficios económicos que produce la Federación; así, los estados reciben el mismo monto por habitante, de manera que los de mayor población, independientemente de su desarrollo económico, reciben más recursos que los estados menos poblados.

La conjugación de estos tres criterios de reparto que persiguen objetivos distintos, ha sido un tema recurrente para algunos estados federados con el argumento de que existen unos que más aportan que otros, pero que también son los más poblados (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León) y no son necesariamente los que reciben más participaciones. Incluso, los estados más pobres tampoco son los más beneficiados (Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Puebla, Hidalgo). Dicha conjugación termina favoreciendo principalmente a los estados medianamente desarrollados y medianamente poblados. En 2003 y en los años subsecuentes, los estados que más recursos *per cápita* recibieron fueron: Tabasco, Campeche, Baja California Sur, Colima y Sonora. Los que menos recibieron: Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo

y Guanajuato. Esta realidad está ocasionando resultados contraproducentes en el sentido de que se está beneficiando proporcionalmente a los estados que no son los más poblados, ni los que más impuestos federales aportan; de hecho, varios de los más pobres son los que menos participaciones reciben (SHCP, 2003 y años subsecuentes).

Una de las causas que provoca este resultado, proviene del uso inadecuado del Sistema de Coordinación Fiscal (Janetti, 1989). Este instrumento de política económica se está utilizando también como medio para compensar a las entidades de menor desarrollo económico siendo que su principal propósito es resarcir a los estados por su participación en la sinergia federal. No obstante, la falta de alineación entre objetivos buscados y los criterios utilizados para alcanzarlos, no está produciendo los resultados esperados. Para compensar o nivelar a las entidades federativas con mayor atraso económico, existen otros instrumentos más adecuados, como el Sistema de Transferencias Federales, que, dicho sea de paso, no se circunscriben en el Sistema de Coordinación Fiscal.

Desde 1992, el Gobierno Federal ha estado llevando a cabo procesos de descentralización de funciones federales a los estados, particularmente, los servicios de salud y educación básica, al tiempo también ha transferido recursos federales a los mismos para solventar esta política pública, y no sólo eso sino que esta transferencia se ha constituido en la principal fuente de ingreso de los estados.

Estos recursos vía transferencias que reciben los estados se dividen en: i) Ramo 33. Fue creado, en 1998, para institucionalizar y transparentar recursos que se destinan a responsabilidades federales, como la educación y la salud. El monto que constituye es el más importante de las transferencias federales ya que ha representado, hasta hoy, en promedio el 80, 5% del total de las transferencias federales y normalmente se dividen 84, 5% para los estados y 15, 5% para los municipios⁸.

⁸ El Ramo 33 está compuesto por varios fondos, los más importantes son el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); ambos representaron el 62, 3% del total de las transferencias de gasto federal en 2003. El monto de estos fondos fue mayor que el total de las participaciones recibidas por los estados en ese año.

El resto de los fondos son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN), y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

El presupuesto del FAEB y del FASSA se asigna con base en la infraestructura educativa y de salud que la Federación había constituido previamente en cada Estado. En adición a la responsabilidad de administrar los hospitales, centros de salud y escuelas públicas federales, el Gobierno Federal traspasó el gasto que implicaba mantenerlos, especialmente lo correspondiente a la nómina de los maestros, los médicos y las enfermeras. El resto de los fondos del Ramo 33 se distribuye según la base poblacional, el grado de marginación de la población y las necesidades de cada Estado.

El otro rubro de transferencias federales lo constituye el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Enti-

El sistema de transferencias de gasto federal tiene varios inconvenientes que lo debilitan como instrumento de política económica: favorece el centralismo del Gobierno Federal porque la mayor parte de los recursos se asigna y autoriza en el orden federal y no en los estados, dispersa los objetivos del desarrollo nacional porque las participaciones y las transferencias de gasto federal no están coordinadas y afecta negativamente las finanzas públicas de los estados (Altamirano, 2007).

Cuando se transfirió la administración de las escuelas y las clínicas en la etapa de Ernesto Zedillo en la Secretaría de Educación Pública, faltó establecer suficientes fuentes de ingresos propios para que los estados continuaran el desarrollo de los sistemas de educación y salud en función de sus necesidades. Esta omisión ha orillado a los estados a gestionar en las dependencias federales y en la cámara baja recursos pertenecientes al Ramo 33. Esto ha provocado más de una vez que se otorguen recursos adicionales vía mecanismos informales, sea por coincidencia política, presión de los grupos de poder, entre otros, lo cual merma la equidad y el desarrollo entre estados federados, pero sobre todo minimiza el papel de la cámara alta donde por antonomasia están representados (Altamirano, 2004) y alza el rol de la CONAGO.

Antes de la descentralización, había estados donde la mayor parte de las escuelas públicas o centros de salud eran mantenidos por la Federación en tanto que en otros, dependían en mayoría del presupuesto estatal. Por ello, los estados donde existía mayor infraestructura federal estatal reciben ahora más presupuesto del Ramo 33 a través del FAEB y del FASSA, lo que fortalece el *status* de ellos, mientras que los estados donde el Gobierno Federal tenía una presencia marginal, reciben menos presupuesto de dicho Ramo. En contraste, el resto de los fondos se asigna con criterios de necesidad, como índices de marginación y carencias de infraestructura, lo que beneficia a los estados de menor desarrollo; no obstante, su monto representa la menor proporción del presupuesto del Ramo 33.

Los recursos que captan los estados por medio del FAEB y el FASSA están presionando negativamente a las finanzas públicas de los estados. Los que más recursos reciben, porque se ven obligados a completar el presupuesto federal con sus propios recursos para mantener y elevar la calidad de la infraestructura heredada; los menos favorecidos cargan a costas toda la responsabilidad de sufragar la expansión de los servicios de educación y de salud sin suficiente

dades Federativas (PAFEF), el cual representó el 9, 4% del total de las trasferencias recibidas. Este programa se instituyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2000 para resolver los problemas financieros de los estados que provocaron los procesos de descentralización, principalmente, en materia de educación. A través del PAFEF, los estados reciben recursos federales para destinarlos a infraestructura y saneamiento financiero, entre otros.

apoyo federal. Lo más delicado es que ni unos ni otros cuentan con recursos propios suficientes pues tienen potestades tributarias limitadas y aprovechamientos mínimos.

Ante las asimetrías creadas a partir del curso de acción gubernamental en este contexto, el Ramo 39 –el PAFEF- ha sido el instrumento que se diseñó para subsanar este problema. A fin de incentivar a los estados a destinar más recursos a educación, en un principio el presupuesto del PAFEF se diseñó para asignar sus recursos con base en el gasto por habitante en educación que se hubiera sufragado con ingresos propios. Así, los recursos federales complementaban a los recursos estatales.

Desde 2001, a los estados se les permitió destinar los recursos no sólo a infraestructura educativa como se planeó originalmente, sino a cualquier proyecto de obra pública, aun cuando existe un fondo especial para infraestructura en el Ramo 33 (en este caso, el llamado Fondo de Infraestructura Social). Hoy día es posible aplicar parte de los recursos en saneamiento financiero.

No obstante que ha cambiado la orientación del programa, el criterio de reparto, basado en el gasto en educación financiado con ingresos estatales, permanece. Asimismo, el propósito del PAFEF se ha desvirtuado porque las entidades con mayores carencias en infraestructura como Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Puebla, están recibiendo recursos por habitante menores al promedio nacional.

La principal debilidad que tiene actualmente el PAFEF es que no cuenta con una estructura programática definida en el PEF que muestre los objetivos establecidos, así como los criterios de asignación de recursos entre los estados con sus fórmulas correspondientes y las metas por alcanzar. Esta falta de transparencia es inaceptable en el contexto democrático y político actual, toda vez que complica el ejercicio del poder público.

Los convenios de descentralización, por su parte, afectan negativamente a las finanzas públicas estatales, toda vez que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo piden aportaciones económicas complementarias a los estados y municipios para ejecutar alguna obra o proyecto, lo que representa una presión adicional a sus escasos ingresos.

Los inconvenientes del sistema de transferencias de gasto federal mencionados, la debilidad de los ingresos propios y el insuficiente reconocimiento a los estados que más aportan ingresos a la Federación da como resultado un modelo de federalismo fiscal que se sustenta en ingresos de origen federal, cuyos objetivos y criterios de asignación no responden a una lógica de desarrollo nacional, sino más bien a la inercia histórica-política, la capacidad de gestión y la presión política. Esta falta de alineación de objetivos e incentivos explica algunas de las causas que provocan la ineficacia del gasto público federal en términos de beneficios sociales e impacto económico.

Debe reconocerse que la solución a los problemas del Sistema de Coordinación Fiscal y de las Transferencias Federales no consiste únicamente en encontrar fuentes adicionales de recursos para los estados, sino en una mejor repartición de los que actualmente genera la Federación. Por lo mismo, resultaría contraproducente aumentar los ingresos de los estados sin reformar primero el modelo de federalismo fiscal. Además, los grados de libertad para aumentar los recursos de los estados son limitados ya que éstos administran actualmente una parte significativa de la Recaudación Federal Participable (RFP) que la del Gobierno Federal. *Verbi gratia*, en el año 2003 las participaciones a los estados representaron el 24, 6% de la RFP y las transferencias federales, el 34, 9%, lo que da un total de 58, 5%.

Los ingresos propios y las participaciones generalmente se destinan a cubrir el costo de los programas y los proyectos que diseñan e implantan los estados. Por el contrario, las transferencias federales sólo pueden aplicarse en los objetivos marcados por el Gobierno Federal. Por ello, no sorprende que la mayor parte del gasto se destine a la educación y la salud, dada la composición de sus fuentes de ingreso, donde predominan las transferencias de gasto federal.

Actualmente, se puede conocer sólo parcialmente el destino del gasto público porque la mayoría de los estados no cuenta con sistemas de contabilidad transparentes, que permitan hacer un escrutinio cuidadoso y detallado de sus cuentas públicas, y una valoración a la administración del patrimonio de sus haciendas públicas. Incluso, algunos de ellos no cuentan con leyes de planeación, leyes de transparencia ni leyes de fiscalización con el alcance y profundidad que tienen las del ámbito federal.

5. Conclusiones

El modelo federal mexicano, así en su estado actual, debe incorporar integralmente la planeación, los ingresos, el gasto público, la deuda, la contabilidad gubernamental y los instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas.

Al tiempo, también se constituye como base fundamental contemplar una etapa de transición, tarea de igual importancia y complejidad que la reforma del Estado, pues las colectividades territoriales no tienen actualmente la infraestructura legal, ni administrativa, ni tampoco contable-financiera, para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades y potestades.

El federalismo actual debe permitir a los estados hacer frente a sus compromisos de manera autónoma, especialmente los que están fuertemente endeudados; asimismo, estar en capacidad de solucionar el problema financiero de sus sistemas de pensiones y el de las universidades estatales; reestructurar sus organismos públicos, y afrontar sus pasivos laborales, todo lo cual

está constituyendo un serio problema financiero no sólo para sus finanzas públicas locales, sino para la propia Federación.

El federalismo fiscal, hoy por hoy, representa una de las reformas estructurales más importantes del país que posibilitará culminar la transición democrática iniciada en 1997, así como el proceso de descentralización del poder político, sentándose las bases para el desarrollo nacional.

Referencias Bibliográficas

- Alberti R. E. 1996. El Federalismo Actual como Federalismo Cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología* 58 (4): 51-68.
- Altamirano, M. 2004. *El Senado en las Democracias Contemporáneas*. México: Plaza y Valdés.
- . 2007. *El Federalismo Mexicano*. Mimeo.
- Ayala, J. 1999. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barragán, J. 1978. *Introducción al Federalismo*. México: Ediciones UNAM.
- Benson, N. 1955. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México: El Colegio de México.
- Caamaño, F. 1999. Federalismo Asimétrico: La Posible Renuncia al Equilibrio. *Revista Española de Derecho Constitucional* 19 (15): 359-363.
- Chávez, J. 2000. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2003. Iniciativa de Ley que Crea la Comisión de Estado para el Federalismo de la Hacienda Pública. *Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados*. 1167.
- Croisat, M. 1994. *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Cuadrado, J. 2001. *Política Económica. Objetivos e Instrumentos*. México: McGraw-Hill.
- Durand, C. 1965. El Estado Federal en el Derecho Positivo. En *El federalismo y federalismo europeo*, editado por G. Berger. Madrid: Editorial Tecnos.
- Duverger, M. 1965. Los Partidos Políticos y el Federalismo en Europa. En *El federalismo y federalismo europeo*, editado por G. Berger. Madrid: Editorial Tecnos.
- Elazar, D. 1962. *The American Partnership: Intergovernmental Competition in the Nineteenth-Century United States*. Chicago: The University Chicago Press.
- Elazar, D. 1990. *Exploración del Federalismo*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Ferrando, J. 1978. *El Estado Unitario, el Federal, y el Estado Autonómico*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Fimbres, H. 2005. Federalismo Fiscal Mexicano. *Economía, Sociedad y Territorio Dossier Especial*: 103-121.
- Trujillo, G. 1967. *Introducción al Federalismo Español, Ideologías y Fórmulas Constitucionales*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- García-Pelayo, M. 1984. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial.

González, J. J. 1984. Federalismo. En *Diccionario del Sistema Político Español*, dirigido por González, J. J. y D. Nohlen. Madrid: Akal.

Hesse, J. y V. Wright (Eds.). 1996. *Federalizing Europe. The Cost, Benefits and Preconditions of Federal Political System*. Oxford: Oxford University Press.

Janetti, M. 1989. La Coordinación Fiscal y los Ingresos Estatales. *Comercio Exterior* 39 (9): 769-774.

La Pérgola, A. 1979. Federalismo y Regionalismo: Caso Italiano. En *Federalismo y Regionalismo, Instituciones Políticas*, coordinado por Trujillo, G. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Lancaster, T. 1999. Complex Self-Identification and Compounded Representation in Federal Systems. *West European Politics* 22 (2): 59-89.

Leach, R. 1970. *American Federalism*. New York: Norton.

Martner, G. 1995. *Presupuesto por Programas*. México: Siglo XXI.

Musgrave, R. y P. Musgrave 1995. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. México: McGraw-Hill.

Nicholson, W. 2001. *Microeconomía Intermedia y sus Aplicaciones*. México: McGraw-Hill.

North, D. 1991. *A Neoclassical Theory of the State, Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.

———. 1990. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Riker, W. 1975. Federalism. En *Government and Processes*, editado por Greenstein, F. y N. W. Polsby. Massachusetts: Addison Wesley.

Romer, D. 1996. *Advanced Macroeconomics*. México: McGraw-Hill.

Schmitt, C. 1982. *Teoría de la Constitución, Teoría Constitucional de la Federación*. Madrid: Alianza.

Schultze, R. 1993. El Federalismo en los Países Industrializados. Una Perspectiva Comparada. *Contribuciones* 5 (4): 19-38.

Stiglitz, J. 2000. *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.

Trujillo, G. 1979. Presupuestos Político-Constitucionales y Principios Estatutarios de un Régimen Autónomo para Canarias. En *Federalismo y Regionalismo, Instituciones Políticas*, coordinado por Trujillo, G. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Wheare, K. 1964. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press.

Documentos Oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa.

Ley de Coordinación Fiscal. México: Poder Ejecutivo Federal.

Ley de Ingreso de la Federación 2000 – 2003. México: Poder Ejecutivo Federal.

Ley de Planeación. México: Poder Ejecutivo Federal.

Ejecutivo Federal 2001. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Presidencia de la República.

INEGI. 2003. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998 – 2001*. México: INEGI.

SHCP. 2002, 2003 y 2004. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*. México: Poder Ejecutivo Federal.

———. 2002. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*. México: Poder Ejecutivo Federal.

———. 2003a. *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. México: Poder Ejecutivo Federal.

———. 2003b. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2003*. México: Poder Ejecutivo Federal.

———. 2003c. *Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas Ordenados por Nivel de Ingreso. Resultados para el año 2000*. México: Poder Ejecutivo Federal.

———. 2004. *Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2003*. México: Poder Ejecutivo Federal.

SPP. 1985. *Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Mijael Altamirano Santiago es Profesor-investigador en el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional y Profesor de Cátedra de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas y del Departamento de Economía y Negocios Internacionales del ITESM-Campus Estado de México. Es Doctor en Ciencia Política y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, España. Forma parte del Comité de Pares de Evaluación en el área de Ciencias Sociales del Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) en el CONACYT 2007 y participó del Comité de Evaluación en el área de Ciencias Sociales del CONACYT, entre 2001 y 2004. Es autor del *El Senado en las Democracias Contemporáneas* (Plaza y Valdés, 2004).

E-Mail: maltamirano@itesm.mx