



Cámara de Diputados
Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/054/2009

Federalismo

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, AGOSTO 2009.

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en su carácter de órgano de apoyo técnico, institucional y no partidista, en cumplimiento de su función de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados en materia de finanzas públicas, pone a su disposición el presente documento que considera el tema del federalismo desde diferentes perspectivas.

En el trabajo se retoman elementos teóricos, históricos y económicos para explicar el surgimiento de los esquemas federalistas. De la misma manera se explican los elementos específicos que en el presupuesto integran el gasto federalizado. El objetivo del documento es explicar el federalismo en México de una forma integral y contemporánea.

Contenido

Introducción.

1. El sustento del federalismo.

- 1.1 Generalidades.
- 1.2 La implantación del sistema de coordinación y el erario público.
- 1.3 La Constitución y federalismo.
- 1.4 Visión económica.
- 1.5 La frontera del federalismo.
- 1.6 Principios del federalismo.

2. El sistema federal en México.

- 2.1 Ingresos.
- 2.2 Gasto Federalizado.
- 2.3 Transferencias.
- 2.4 Estados y Municipios en el federalismo.
 - 2.4.1 Federalismo mexicano: Nuevo León y Oaxaca.
 - 2.4.2 Federalismo mexicano: Naucalpan de Juárez del Estado de México y Texcoco, Estado de México.

3. Reforma fiscal y federalismo.

- 3.1 Marginación y federalismo.
- 3.2 Fiscalización.
- 3.3 Efecto de las transferencias en el desempeño de los estados.

4. Comentarios finales

Bibliografía

Introducción

El federalismo es un esquema de organización política que conlleva un concepto normativo y en donde son necesarias dos fuentes de autoridad: los poderes centrales y los locales¹. En los sistemas federales, las distintas unidades territoriales del país pueden adoptar denominaciones como estados, municipios, provincias, entre otros. Estas pueden ser gobernadas con relativa autonomía y coordinadas por una entidad central. Es importante mencionar que existe una amplia variedad de sistemas federales en el mundo, cada uno con distintos grados de autonomía en sus unidades y concentrando diversas facultades en el gobierno central. Esta composición responde a necesidades específicas, lo que impide definir el “esquema ideal” federalista.

Los sistemas federales deben ser evaluados de acuerdo a las peculiaridades y disposiciones de cada país y acorde a su Constitución. Dentro de la variabilidad de esquemas federalistas en el mundo se encuentran casos polares. Canadá es expuesto como un ejemplo de federalismo autónomo. *La British North American Act* en 1867, lo estableció como una nación federal. En ese país, las fuentes de recursos propios de los gobiernos provinciales y territoriales son significativas y el grado de dependencia de las transferencias federales por parte de las provincias es menor, comparado con otros países. Las unidades territoriales tienen autonomía de gestión en un grado sobresaliente.

Por el contrario, Alemania es un ejemplo de federalismo de naturaleza distinta; más restringido. Los arreglos de organización política de este país lo acercan al esquema de un estado unitario. Las transferencias dominan sobre los ingresos de los Länders (o estados) y existe un menor grado de capacidad autonómica para diseñar políticas regionales. En Alemania, a pesar de que la Constitución de 1949 confiere amplios poderes a los estados, los problemas de concurrencia en la legislación favorecen al gobierno federal. Así, aunque la Constitución de Alemania divide las funciones entre órdenes de gobierno, su esquema federalista difiere del modelo canadiense.

¹ En este estudio se ha asumido un criterio para distinguir el Estado Federal de las Entidades Federativas o “estados”. El Estado Federal se escribirá con mayúsculas y la palabra en minúscula “estados”, indicará a las entidades locales.

A pesar de la variabilidad de esquemas federales, se pueden hablar de cuatro puntos² en una estructura federalista:

i) El federalismo es una norma que permite organizar políticamente espacios territoriales de un país. Al hacerlo, incorpora relaciones de paridad entre las distintas unidades y suprime relaciones de subordinación. *En un esquema federal prevalece la coordinación sobre las jerarquías.*

ii) Comprende un esquema de organización que integra unidades relativamente autónomas en una entidad superior. *El federalismo propende a salvaguardar las singularidades culturales de las regiones integradas pero establece una entidad coordinadora.*

iii) *Permite dividir el poder político geográficamente y consecuentemente tiende a minimizar los escenarios de autoritarismo.* Tal como sucede con la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división territorial del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial de las regiones.

iv) Establece una asignación de bienes públicos que no son divisibles territorialmente (gobierno central) y bienes públicos que tienen incidencia territorial acotada (gobiernos locales). *Un sistema federal ofrece un abanico más grande de elección entre diferentes cantidades de bienes públicos.* Asigna funciones de gasto y fuentes de financiamiento, entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, establece mecanismos de coordinación y previsiones de decisiones fiscales, transferencias intergubernamentales, fiscalización y endeudamiento.

² Ver en relación a los puntos i-iii, Carbonell, Miguel. El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. 2003. UNAM www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf

En este estudio se explorarán los elementos mencionados en el contexto mexicano; se analizarán los fundamentos constitucionales del federalismo y los argumentos económicos que lo sustentan. Por ejemplo, el argumento en el sentido de que la consolidación del esquema federalista exige como condición un erario central fuerte y descentralizado es explorado en la primera sección de este trabajo. Desde un punto de vista económico, resulta indispensable para el tránsito del federalismo nominativo al funcional, otorgar autonomía económica a las entidades federativas. Edmund Burke estableció que los ingresos del Estado son el Estado, lo que indica que un Estado sin recursos económicos no es funcional y, por tanto, no puede ser una entidad subsistente. Un Estado con baja capacidad recaudatoria será un Estado débil, por la simple razón de que no contará con recursos para atender necesidades sociales. Dicho de otra manera, no contará con recursos para solventar bienes y servicios del sector público que satisfacen las singularidades de las preferencias locales. Ante esta situación, es evidente que equilibrios fiscales débiles pueden conducir a desequilibrios políticos, derivados de la inconformidad social. Por tanto, la relación entre fortaleza económica y estabilidad política es tan válida a nivel del gobierno central como de las entidades locales. *Los recursos económicos de las entidades federativas son las entidades federativas.* Así, es dable pensar que la debilidad en el esquema de coordinación fiscal federalista se puede traducir en un factor de vulnerabilidad de las finanzas públicas locales y, en casos subsecuentes, en toda la estructura del Estado. En este sentido y, en tanto no exista un esquema de coordinación fiscal estable y transparente, no se puede hablar de un esquema federalista.

El objetivo de este trabajo es el estudio del federalismo en México, con una visión integral, considerando elementos históricos, legales y económicos. El estudio se divide en tres partes. La primera de ellas se enfoca en el sustento del federalismo: en esta sección se desarrolla el basamento jurídico, constitucional y económico del sistema federal. En la segunda sección se expone el sistema federal en México, proporcionando información estadística revelante de las transferencias. Finalmente, en la última se tocan temas como la reforma fiscal, marginación y fiscalización.

1. El sustento del federalismo.

1.1 Generalidades.

La experiencia federalista de los Estados Unidos de Norteamérica es el precedente inmediato para México, aún cuando la herencia política del colonialismo mexicano se decantaba más por el centralismo derivado del Estado unitario colonial. La conformación federalista en México fue peculiar pues en la etapa de independencia no hubo una conformación regional que cediera poderes a una entidad federal central. Todo lo contrario, el Federalismo en México ha sido un proceso gradual de descentralización de poderes a regiones de conformación incipiente en su estructura socio-económico.

Aunque en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 se enumeraron por primera vez los estados de la federación, esta determinación fue nominal, pues no existían factores subyacentes consolidados que los impulsaran. No es el caso, por ejemplo de Estados Unidos de América, en donde la emergencia de la federación provino de estados locales representados y con una sustancia propia.

El federalismo mexicano ha dado lugar a opiniones encontradas, algunas en el sentido de que éste nunca ha existido, otras, más moderadas, observan que el federalismo, en sus etapas iniciales, remitió a los estados a ser departamentos administrativos. Es oportuno mencionar que incluso a principios del siglo XX en el proceso constituyente, prevaleció la visión de que el federalismo era más bien un objetivo deseable y alcanzable, pero no una realidad. Por ejemplo, Venustiano Carranza en un discurso del primero de diciembre 1916, manifestó:

“...ha sido hasta hoy una promesa vana, el precepto que consagra la federación de los estados que forman la Republica Mexicana. Ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel...”³

³ Ibidem

Esta visión prevalece incluso hoy en día; la razón es que el concepto de Estado Federal integrado por estados regionales, necesariamente exige como precondition una matriz institucional-económica -regional, distintiva, autónoma y funcional. En este sentido, Arteaga Nava sostiene que “el federalismo mexicano no sólo ha circunscrito la actuación de las autoridades locales sino también ha restringido la función de su constituyente”. Es decir, la autonomía de los constituyentes ha sido en el mejor de los casos incipiente. También menciona que “México, formalmente, ha adoptado un sistema federal con la mayor regulación (en el sentido de que poco es dejado a la espontaneidad de las legislaturas locales); las características que le son propias lo hacen diferente de otros sistemas (...) El federalismo mexicano, más que de carácter legislativo, es un federalismo administrativo; es una forma de descentralización administrativa”⁴.

Se desprende de lo anterior, que el federalismo en México se entiende como un sistema constitucional que ha tenido como objetivo descentralizar los poderes unificados heredados de estructuras coloniales en el país. El federalismo se ha desarrollado en forma gradual y, en las últimas décadas, se ha enfocado a fortalecer el ejercicio de la economía pública regional. Por tanto, la estructura federalista en México existió desde el siglo XIX pero no fue desde su primer momento funcional. La funcionalidad sólo se concretó hasta finales del siglo XX⁵ cuando se implantó un sistema de coordinación federal y las entidades federativas fortalecieron su erario público. Este último componente es determinante en la organización federal, como se verá a continuación.

4 Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. 2da Edición. Oxford. México D.F. 2007.

5 A pesar de esto, la existencia previa del federalismo en México se había sustentado en que: i) los estados tuvieron existencia jurídica propia. Como antecedente se puede citar la Constitución Federal de 1824. ii) ha existido una evolución del erario público a descentralizarse, reconociendo con esto entidades receptoras de recursos públicos de facto.

1.2 La implantación del sistema de coordinación y el erario público

El economista estadounidense Douglas North, estableció una idea fundamental sobre la preeminencia económica en la configuración territorial del Estado: *“El Estado es una organización (...) que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudación”*⁶. **La fortaleza del erario es determinante del Estado.** En México, en algunos momentos históricos, ha quedado patente que la fortaleza del erario público puede explicar la subsistencia nacional⁷: proyectos nacionales de descentralización o centralización política-económica pueden quedar sujetos a la disponibilidad de recursos del erario.

En el caso del federalismo mexicano se ha desarrollado un debate largamente sostenido y que involucra el fenómeno de la configuración política del Estado mexicano. El debate se ha enfocado en que, aunque éste existía jurídicamente desde el siglo XIX, no cobró sentido y forma hasta que el erario público comenzó a descentralizarse a través de un proceso tardío de coordinación fiscal.

Dos componentes son centrales para entender este fenómeno: primero, los principios derivados de la Constitución pueden dividir a un país en unidades territoriales o provincias y segundo, la Constitución puede asignar responsabilidades fiscales a cada nivel de gobierno. Sin embargo, ambos son hechos jurídicos independientes, toda vez que puede organizarse un país en provincias pero sin asignarles responsabilidades fiscales lo que, en ese caso, lleva a un gobierno centralizado. Por el contrario, cuando la Constitución divide a la nación en provincias y les asigna responsabilidades fiscales se está ante un gobierno descentralizado. No obstante, puede existir un caso adicional: una Constitución que divide territorialmente al país en provincias y que le asigna responsabilidades fiscales pero que en última instancia no se llevan a cabo. Es decir, las asignaciones son nominales y no reales.

Esto puede suceder por diversas razones que pueden ser tanto políticas como históricas. Por ejemplo, puede darse la situación de un gobierno que decide centralizar decisiones

⁶ North, D.C. “Structure and Change in Economic History”. New York W.W. Northon 1981..

⁷ Durante el primer imperio mexicano se anexaron las repúblicas centroamericanas. En este momento histórico, México alcanzó su mayor extensión territorial, poco más de 5 millones de kilómetros cuadrados. La ausencia de un plan económico y de recursos han sido factores esgrimidos para explicar la disolución de esa gran extensión territorial.

fiscales aunque éstas hayan estado previstas para los órdenes de gobierno por un proyecto político que reconoce debilidad institucional en las provincias, impidiéndoles desarrollar capacidades recaudatorias y de erogación eficientes.

En México, las facultades tributarias en los estados sólo se llevaron a cabo hasta que se dio el arribo de esquemas de coordinación fiscal entre las unidades integrantes (los estados) y el poder central. Con esas medidas se desarrolló una transición de un federalismo centralizado a un federalismo descentralizado y funcional. El tránsito hacia la funcionalidad en las entidades federativas dependió de la fortaleza y consolidación de su propio erario público.

La funcionalidad del erario local es tan relevante que ésta puede afectar la subsistencia de los gobiernos locales, su conformación y extensión. Aún en la actualidad, la falta de recursos para los estados y municipios se sigue esgrimiendo como causa principal del problema en el federalismo mexicano⁸.

En la Constitución de 1917 se definió la forma de gobierno, pero no se establecieron claramente las competencias tributarias entre órdenes de gobierno. Este hecho dio parte a uno de los principales problemas en la consolidación del federalismo mexicano, que en un principio se manifestó como una indeterminación y produjo un desarrollo tardío de los sistemas de coordinación fiscal en el país. En los años siguientes a la firma de la Constitución se emprendió un proceso gradual de corrección de indefiniciones constitucionales en materia de facultades tributarias. Este proceso continúa hasta la fecha, -en razón de que el federalismo es un esquema ideal y nunca puede decirse que es definitivo. En los años posteriores a la implementación de la Constitución de 1917, tocó el papel a los gobiernos estatales de establecer las facultades tributarias. Así, impulsados por la necesidad de recursos se instauraron varias convenciones fiscales entre los gobiernos estatales que se caracterizaron por no contar con la participación del poder Legislativo. En la convención fiscal nacional de 1947 se definió un esquema de coordinación fiscal entre la federación y los estados. En aquel momento se asentó el precedente más importante: los estados renunciaron al cobro de impuestos que el gobierno federal podría hacer, a cambio

⁸ Carbonell, Miguel. *El Estado Federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática*. Revista Jurídica. Boletín de Derecho Comparado, pág. 2

de una participación en la recaudación. Más recientemente, en 1980 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal, que establece un mecanismo de participaciones sobre el total de los ingresos de la federación provenientes de impuestos. Los ingresos propios de los estados quedaron acotados a impuestos sobre la nómina y otros impuestos de menor relevancia, en tanto que los municipios percibirán sólo como fuente de ingresos autónomos el impuesto al predial. El año de 1982, marca una referencia en cuanto al envío de transferencias de recursos federales a estados y municipios. No obstante, el parteaguas del federalismo en México se puede identificar no en aquellos años donde se dieron las primeras participaciones, sino en la década de los noventa cuando se empezaron a descentralizar sectores hacia los estados, aunque no fue el caso de las políticas regionales que debería considerarse el paso definitivo en el diseño de un esquema federal más autónomo.

1.3 La Constitución y el federalismo

En el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), encontramos la definición del concepto de federalismo. Un conjunto de artículos cimientan el esquema federalista en sus componentes indispensables. En este sentido, la Constitución acota ámbitos de competencia para los órdenes de gobierno; define campos de acción concurrentes; mecanismos para la resolución de problemas de competencias entre las entidades, el gobierno federal y las atribuciones de entidades como el Distrito Federal. En la conformación federal de México, el Distrito Federal guarda diferencias respecto al ámbito de competencias con otras entidades. Recientemente se le ha conferido cierta autonomía con la instauración de la Asamblea del Distrito Federal, pero aún existen atribuciones que dependen exclusivamente del Congreso de la Unión.

En el Artículo 40 de la Constitución se define la forma del Estado. De acuerdo a la Constitución, México es republicano, democrático, representativo y federalista. Como menciona Carbonell, los cuatro conceptos son ponderados con igualdad en el contenido del artículo constitucional. Es decir, el federalismo es tan importante como la democracia o la república en la determinación y conducción política del país. El Artículo 115 traslada este

sentido y esencia del párrafo anterior pero a nivel de los estados. La Constitución establece textualmente:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”⁹.

Una característica que ha sido resaltada en la Constitución mexicana es que, a diferencia de otros países, no señala el objetivo social del pacto federal. Por ejemplo, en Alemania se establece el objetivo ideal de uniformidad en las condiciones de vida para los ciudadanos, mientras que en Canadá se aspira a la igualdad de oportunidades para todos¹⁰.

En los Artículos 73 y 124 se presentan elementos adicionales del federalismo mexicano. Estos artículos son importantes porque definen competencias y distribuyen materias en la estructura federal entre los órdenes de gobierno. Al estar ante un conjunto de unidades territoriales y un poder central es indispensable definir la distribución territorial del poder político y las atribuciones económicas de cada una de las partes integrantes. También es necesario establecer la articulación o coordinación entre estos poderes para evitar duplicidades, traslapes de funciones o vacíos de competencia. Los territorios locales en el esquema federalista son depositarios y generadores del ejercicio del poder político. Por tanto, deben de ser acotados en su ámbito de materia. A su vez, el ámbito de materia debe quedar gobernado por una norma. En el esquema federalista, la coordinación constitucional entre órdenes de gobierno impide la incidencia de normas territoriales entre los ámbitos de materia de los estados locales y de éstos con el estado federal. Como la estructura federalista no es un esquema definitivo sino que se encuentra expuesto a la presión de la dinámica del cambio social, la Constitución prevé en el Artículo 73 las

⁹ Artículo 115. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. Cámara de Diputados. LX Legislatura.

¹⁰ Courchene, Thomas y Díaz Cayeros Alberto, en su artículo “Transferencias y la Naturaleza de la Federación Mexicana” mencionan que en “la mayoría de las federaciones las constituciones hablan de la naturaleza del pacto federal” y que por lo tanto esto provee alguna guía sobre la naturaleza y el papel de las transferencias federales. Giugale M. Marcelo y Wedd B. Steven. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson From Mexico. The World Bank. Washington D. C. Mayo 2000.

facultades del Congreso de la Unión para modificar o crear leyes¹¹ acordes a las necesidades sociales.

Dentro de los artículos constitucionales que definen al federalismo se encuentran aquellos que otorgan atribuciones a los entes integrantes del mismo, pero también se encuentran artículos que definen y limitan competencias. El Artículo 24 establece que el Congreso no puede dictar leyes que prohíban religión alguna o, por poner otro ejemplo, en los Artículos 117 y 118 se encuentran las prohibiciones explícitas a los estados. El federalismo acota competencias y simultáneamente prevé concurrencias. La concurrencia es el hecho en que se generan invasiones en las esferas de competencias de gobiernos locales o federales. De acuerdo con Carbonell, *las concurrencias ocurren porque hay materias que no pueden ser asignadas en forma terminante*. Ejemplo de esto, es la seguridad pública, educación, asentamientos urbanos, protección al ambiente, etc. Al existir concurrencias debe diseñarse ex profeso un mecanismo de previsión para la solución de los conflictos. Este mecanismo es la resolución de controversias expresado en el Artículo 105, Fracción primera. En relación a las atribuciones constitucionales en materia fiscal se establecen en la Constitución, los elementos medulares para integrar un sistema presupuestal federal. Se definen las atribuciones federales, estatales y municipales en materia impositiva y se asientan elementos conceptuales importantes como las transferencias y las participaciones entre niveles de gobierno. Aunque algunas de las definiciones de los atributos pueden ser genéricas se encuentran sustentadas a nivel constitucional. Existen opiniones relevantes en el sentido de que las atribuciones en la Constitución se decantan por el gobierno federal, haciendo poca mención a las entidades federativas. El Artículo 124, hace mención a las facultades que tendrán las entidades federativas pero por residualidad¹², es decir, una vez concedidas las facultades a la federación. En el Artículo 31 se confiere un atributo

¹¹ También en la Constitución se define la manera en que los estados son partícipes de esa acción. De acuerdo con el Artículo 71, el derecho de iniciar leyes o decretos puede competir a las legislaturas de los Estados. El artículo 135 menciona que para llevar a cabo una reforma de la Constitución es una condición *sine qua non*, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

¹² Para los estados se establecen varias limitaciones: en el Artículo 27, 73, y 117 y para los municipios en el 115. Es decir, antes que definir atributos para ese orden de gobierno se manifiestan prohibiciones. El caso más conocido es el del Artículo 117 constitucional que menciona: "los estados no podrán en ningún caso gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía".

referente a la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”¹³.

La Constitución otorga derechos impositivos con mayor claridad a la federación y el municipio. En el caso de la federación, el Artículo 73 establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y en la fracción XXIX especifica que estas pueden ser sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, sobre los llamados especiales. En este Artículo, se menciona que los estados participarán de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine y menciona que las legislaturas locales establecerán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica.

En el caso de los municipios, las atribuciones se encuentran en el Artículo 115. En este se menciona que los municipios “administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”¹⁴. Por ejemplo, se menciona que “percibirán contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”¹⁵. En el texto del mismo Artículo se asienta el concepto de participación federal de la federación a los municipios “las participaciones federales que serán cubierta por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados”¹⁶.

¹³ Artículo 31. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. Cámara de Diputados. LX Legislatura.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

1.4 Visión económica

Para la teoría económica, la existencia de bienes públicos representa un concepto central para entender la consolidación de los países como sistemas federalistas. Los bienes públicos son imposibles de proveer a través de los mercados privados porque los agentes no tienen incentivos a revelar sus preferencias por ellos, en virtud de que están disponibles para todos sin necesidad de un proceso de intercambio de mercado. Los bienes públicos son aquellos que presentan las siguientes propiedades:

- i) Tienen consumo conjunto (no hay rivalidad). Estos bienes gozan de la característica de que al adicionar un agente al uso, no disminuye la cantidad disponible para otros.
- ii) No se puede excluir a los agentes del disfrute de los beneficios del bien. Por ejemplo, los servicios exteriores de un país brindan sus beneficios a todos los agentes de dicho país y no es posible imaginar un proceso de discriminación.
- iii) Los bienes públicos presentan beneficios indivisibles.

Existen bienes públicos puros de alcance nacional y otros que se denominan *bienes públicos locales*¹⁷ cuya incidencia territorial es limitada. Asimismo, existen otro tipo de bienes como los preferentes, que se definen como bienes públicos, pero con la característica de que en su oferta se atienden necesidades sociales que no consideran las preferencias individuales de los agentes. Ejemplos tradicionales son la vacunación obligatoria o la educación primaria y secundaria obligatoria. Estos bienes son de consumo conjunto pero se convierten a naturaleza rival cuando en su proveeduría local entran otras jurisdicciones territoriales. Los mercados privados no ofrecen bienes públicos porque los

¹⁷ Es oportuno mencionar la caracterización de bienes públicos mixtos y preferentes ya que son susceptibles de descentralizarse. Los bienes mixtos son bienes que comparten características de bienes públicos y privados. Los bienes preferentes son bienes que pueden ser provistos por el mercado pero que pueden ser subprovistos. Esto es en razón de que el mercado toma en cuenta el costo y beneficio privado pero ignora el beneficio social. Por esta razón es necesario la intervención del presupuesto público para asegurar que no se presente una subprovisión de estos bienes. Una característica adicional es que el Estado provee los bienes preferentes sin importar las preferencias individuales.

beneficios son indivisibles y una vez provisto el bien estará al alcance de todos. En esta situación ningún agente tiene incentivos para revelar sus preferencias¹⁸ ni para colaborar en la provisión de estos bienes. Como el gobierno tiene la responsabilidad de asignar recursos públicos en donde los mercados privados fallan se enfrenta al problema económico de diseñar la distribución óptima de los recursos territorialmente. Si el mercado privado no es capaz de llevar a cabo una asignación de los bienes públicos, entonces se requiere un sistema alternativo de distribución social que es el presupuesto público. De esta manera, para que el presupuesto refleje adecuadamente las preferencias individuales es necesario un mecanismo de representatividad política, a través del cual se obtengan revelaciones de preferencias de los individuos. El mecanismo de representatividad es necesario para distribuir recursos entre programas y asignar bienes entre la sociedad, así como también establecer impuestos que permitan solventar las políticas económicas. El mecanismo de representatividad política es el Congreso y sus resoluciones tienen trascendencia en la asignación de recursos del país.

En este contexto, el Congreso deviene como un sistema social de asignación y es complementario al mercado privado. Los mercados privados asignan recursos eficientemente en tanto cumplan supuestos necesarios. De la misma manera, el Congreso para ser eficiente debe cumplir requerimientos esenciales como sustentarse en un sistema de elección democrático y consolidarse a partir de mecanismos de representatividad que traduzcan las decisiones colectivas en representatividad legislativa. De lo anterior se debe deducir que un Congreso, cuyos canales de representatividad no funcionan adecuadamente, puede ser tan ineficiente y resultar oneroso para la sociedad como lo es un mercado privado ineficiente.

Una vez establecida la idea de que la provisión de bienes públicos es una cuestión fuera del alcance de los mecanismos de mercados privados, surge la interrogante de cómo pueden y deben ser distribuidos los bienes públicos entre los distintos niveles de gobierno.

¹⁸ En su influyente artículo en 1956, Tibou expresó que la movilidad de los individuos entre jurisdicciones produce una solución al problema de los bienes públicos locales. Así, como los individuos revelan sus preferencias acudiendo al mercado y pagando el precio por el bien deseado, los individuos satisfacen (y revelan) su demanda de bienes públicos escogiendo la comunidad y los impuestos asociados estos.

En su influyente estudio en 1965, Buchanan plantea el número óptimo de comunidades fiscales y agentes en cada comunidad. La conformación de las comunidades y la provisión de bienes públicos han sido descritas y formalizadas a través de la *teoría de los clubes*.

Los miembros de una comunidad enfrentan el problema de la contribución para hacerse de servicios públicos y, simultáneamente, la definición del tamaño de su comunidad. Así cuando ésta se enfrenta a la maximización de la función de bienestar social genera el siguiente problema: acceder a que entren más miembros al club puede originar un beneficio que consiste en que los costos de los servicios disminuyan al repartirse entre un mayor número de personas pero, al mismo tiempo, esto trae consigo la saturación de los bienes y servicios públicos ofrecidos localmente. De acuerdo a este planteamiento, el tamaño óptimo de una comunidad es aquel en el que el número de miembros y el nivel del bien o servicio público solventan la condición de que el costo marginal es igual al beneficio marginal. En un plano teórico, las recomendaciones se han centrado en que los gobiernos locales provean los servicios con características de bienes públicos de cuya provisión deriven beneficios territoriales regionales. El sector educativo, salud, ambiental y de justicia son susceptibles de descentralización, así como servicios de alumbrado, recolección de basura y oferta de agua. Por el otro lado, el gobierno central debe proveer servicios de bienes públicos puros: sistema de defensa, impartición de justicia federal, comercio exterior y regulaciones que no se acotan territorialmente¹⁹. Atrás de esta propuesta de política se encuentra el supuesto central de que los gobiernos locales serán capaces de tomar esa serie de atribuciones, aunque en la realidad la descentralización puede tener como límite la capacidad institucional u organizacional de los gobiernos locales²⁰.

¹⁹ Este razonamiento no implica que un estado centralizado no pueda llevar a cabo la asignación de bienes locales. De hecho no existe ningún impedimento a ello. La diferencia estriba en que el gobierno centralizado tendría que crear niveles administrativos para la oferta de estos bienes, en tanto que en el federalismo la estructura está diseñada para llevar a cabo la asignación y en ese sentido, en principio, se genera una ventaja.

²⁰ Las transferencias tienen como objetivo corregir desigualdades horizontales o verticales dentro de una federación y son producto de la disparidad entre la capacidad recaudatoria de una región y las necesidades públicas locales. Sin embargo, algunos analistas han advertido de sus consecuencias perniciosas. Las transferencias pueden restringir la movilidad de factores hacia zonas o regiones del país más dinámicas pues representan un tipo de subsidio que trastoca las manifestaciones reales de la economía. En la literatura económica hay un efecto adicional que se conoce como *flypaper* y reside en que la burocracia local tiene como objetivo maximizar su presupuesto local pero no tienen incentivos para rendir información sobre el nivel de las transferencias recibidas, generando así una distorsión en la información pública disponible.

Sin embargo, la definición del tamaño óptimo de la jurisdicción en economía es una cuestión de eficiencia entre dos dimensiones relacionadas: la interna a la jurisdicción o comunidad y la que involucra la eficiencia que se puede dar entre jurisdicciones. De acuerdo a Alberto Porto, de la Universidad de la Plata, en un plano teórico es predecible que, en la medida en que se incremente el tamaño de la jurisdicción se puede complicar la adaptación de la oferta de bienes y servicios públicos locales a las preferencias de los agentes locales. No obstante, a mayor tamaño, mayor es la probabilidad de encontrar internalizaciones de externalidades que se comparten entre provincias o jurisdiccionalmente²¹.

La eficiencia al interior de la jurisdicción estriba en que la oferta de bienes y servicios públicos sea determinada por la demanda de la localidad de acuerdo a preferencias locales²². El tamaño óptimo de la jurisdicción se dará para aquel nivel de población en el que el costo de provisión del bien o servicio es mínimo. Sin embargo, al tener bienes en una comunidad y no tan sólo un bien que ofrecer, pueden existir diversos tamaños óptimos para la jurisdicción. Siguiendo con el planteamiento de Porto, los costos de transacción, de toma de decisiones y los de administración hacen imposible que existan tantos gobiernos como bienes públicos se oferten y, en adición, factores de orden histórico, político e incluso geográfico determinarán el tamaño de la jurisdicción que ofrecerá una cartera de bienes y servicios públicos heterogéneos. Por otra parte, la eficiencia entre comunidades o jurisdicciones enfrenta el problema de la existencia de externalidades compartidas y el de la libre movilidad de factores: las externalidades pueden tener incidencias en vastas zonas geográficas, con lo que se crea el incentivo de generar políticas fiscales que rebasan las fronteras jurisdiccionales. Un ejemplo tradicional y conocido es el de la seguridad pública que propende a generar regulaciones entre las comunidades para hacer un frente común al problema de origen. Las externalidades pueden llegar en el extremo a involucrar a todo el país, como es el caso de la administración macroeconómica, distribución del ingreso, coordinaciones de inversión, etc. En el caso de la movilidad de factores, pueden existir

²¹ Porto Alberto. La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. Universidad de la Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. Mimeo. Mayo, 2003.

²² Esto significa que la oferta eficiente de un bien público requiere que el costo de proveer el bien público sea distribuido de modo que la suma de los precios marginales individuales sea igual al precio marginal.

casos de comunidades cercanas en donde una de ellas tenga una dotación natural de algún recurso fijo. Esta situación genera presiones para que el factor trabajo se mueva hacia la comunidad en donde se explota económicamente el factor fijo, asumiendo que la renta de ese factor sea más elevada. Hay, por tanto, direcciones encontradas en la selección de la forma de gobierno ya que la eficiencia hacia el interior de las jurisdicciones son favorecidas por gobiernos descentralizados, en tanto que la eficiencia entre jurisdicciones amerita gobiernos centralizados. Tenemos que la descentralización del gasto entre órdenes de gobierno es atractiva económicamente porque involucra el beneficio²³ que, al acercar el gasto público en bienes públicos hacia el receptor, se genera un gasto local acorde a perfiles de preferencias regionales²⁴. Sin embargo, la descentralización conlleva un costo y tiene un límite²⁵. La función del Estado no se reduce únicamente a la provisión de recursos para ofertar bienes públicos; tiene también la función de estabilización y distribución del ingreso. Estas últimas dos, de acuerdo a Musgrave, se consideran funciones de alcance y coordinación nacional que son imposibles de llevar a cabo por los estados locales. Si el grado de descentralización de los recursos se eleva, el Estado Federal puede perder capacidad de administración en la distribución del ingreso y de estabilización de la economía.

Por ejemplo, en México, por cuanto hace a la función distributiva, los instrumentos de tributación progresivos son recaudados a nivel central y representan los de mayor cuantía

²³ Otros autores como Oates W. han sugerido otras ventajas del proceso de descentralización. De acuerdo a este autor, cuando un bien se provee desde el gobierno central, el nivel de gasto corresponderá con las preferencias del votante medio. En cambio, el bien se provee a nivel local, el nivel de gasto correspondiente se vinculará con las preferencias del votante medio de cada jurisdicción. Inman propuso una visión política de la descentralización. Este autor sostiene que se ha observado un crecimiento contemporáneo de coaliciones o grupos interesados en el gasto a nivel regional o local. Pone el ejemplo de desarrolladores suburbanos que desean que se incremente el gasto en infraestructura. A través de un proceso de cabildeo, el gobierno federal puede responder generando o incrementando transferencias. Brennan y Buchanan han señalado que la descentralización es útil como una medida restrictiva del gobierno central cuyos políticos intentan maximizar la función objetivo del tamaño del estado central. Por tanto la descentralización es un mecanismo en contra del expansionismo central.

²⁴ Existe un argumento teórico paralelo que intenta dar racionalidad a la existencia del federalismo. Las unidades integrantes del país (los estados) pueden tener como objetivo unirse en una federación para aminorar riesgos de eventos adversos que pudieran afectar sus recursos tributarios. Al constituirse como federación, los estados ceden en recursos tributarios y la federación los acumula en un fondo común que es repartido nuevamente en base a criterios diversos. Al hacer esto, los estados se protegen de pérdidas que tendrían que enfrentar solos. Al existir una bolsa de recursos conjunta, asegurar un monto mínimo de recursos que no se enfrenta a los riesgos que tiene cada unidad. Este mecanismo conocido como compartición de riesgos es el mismo que ha sido aplicado por agentes individuales en el ámbito agrícola para atenuar eventos catastróficos.

a nivel federal. En el caso de México, el impuesto sobre la renta representó en 2008, el 33.6 por ciento de los ingresos no petroleros y el 21.3 por ciento de los ingresos totales del sector público presupuestario. De la misma manera, la necesidad de fondeo para la función de estabilización requiere la concentración de asignaciones tributarias en el gobierno central²⁶. El Impuesto al Valor Agregado, asociado con instrumentos de estabilización macroeconómica, representó el 25.3 por ciento de los ingresos no petroleros y el 16.9 por ciento de los ingresos totales del sector público presupuestario para 2008.

Una característica importante en la consolidación del federalismo mexicano lo representa la concentración de recursos que se generan a través de la paraestatal PEMEX, ya que por la concentración geográfica de los yacimientos y la explotación de éstos se impediría delegar mayores capacidades de tributación en los gobiernos locales y se generaría un desequilibrio geográfico en la recaudación propia de esta actividad.

Los ingresos presupuestarios provenientes del petróleo, representaron en 2008, el 36.8 por ciento; monto que se concentra en el gobierno central. Al considerar los montos de los impuestos sobre la renta y los recursos petroleros se alcanza una proporción del 58.1 por ciento de los ingresos totales.

El poder central, al delegar funciones asignativas de bienes públicos a los gobiernos locales, puede enfrentarse a la situación en la cual, éstos tengan debilidades estructurales recaudatorias para solventar las erogaciones necesarias. De acuerdo al concepto de correspondencia fiscal, toda decisión de gasto debe estar vinculada a la decisión del pago del impuesto para financiarlo. Ante esto, el esquema federalista se enfrenta con un problema recurrente: las demandas públicas por ciertos bienes pueden ser locales –y puede ser eficiente cubrirlas en ese orden de gobierno- pero las capacidades recaudatorias pueden no ser las ideales.

²⁶ Teóricamente, un sistema tributario federal debe cumplir los siguientes principios: i) Los impuestos de carácter progresivo debe estar bajo la administración del gobierno central (ser congruentes con la función distributiva del gobierno); ii) el gobierno central debe tributar sobre las bases mas móviles; en contra sentido, los gobiernos locales deben evitar imposición sobre bases móviles; iii) Los impuestos centrales deben ser sensibles a cambios en el ingreso (ser congruentes con la función de estabilización); iv) El gobierno central debe tributar sobre bases que están de modo dispar entre regiones; v) Los impuestos sobre beneficios son recomendables para los gobiernos locales; vi) Un sistema centralizado en tributación puede generar economías de escala.

Las necesidades sociales que enfrentan los gobiernos locales y la gran concentración de impuestos asignados al gobierno central, originan lo que se conoce como brechas fiscales o desbalances verticales entre el nivel federal y el local²⁷. Esto es lo que justifica la emergencia de un mecanismo de transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales. Un mecanismo que tiene como objetivo dotar de recursos a las entidades federativas para disminuir los desbalances dentro de las unidades que se agrupan en una federación.

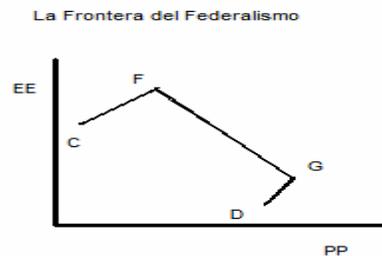
1.5 La frontera del federalismo²⁸

Cuando los mecanismos de participación política de las comunidades o jurisdicciones son mayores, esto beneficia directamente a la económica pública regional, porque la oferta de bienes y servicios públicos puede delinearse acorde a manifestaciones de preferencias locales más específicas. La actividad política, en este sentido, puede conducir a mejoras en la oferta de bienes públicos. Del mismo modo, la actividad política de los ciudadanos beneficia el entorno político al restringir los comportamientos del estado depredador o leviatánico. Cuando un país centraliza las decisiones y restringe la actividad política se incrementa la probabilidad de contar con un Estado de esta naturaleza. La actividad política y la eficiencia económica dentro de las jurisdicciones son entonces fomentadas por esquemas de gobierno descentralizado. La eficiencia económica entre jurisdicciones es fomentada por el centralismo, en el sentido de que ejerce mayores controles macroeconómicos y de estabilización en la economía.

²⁷ También existen disparidades horizontales que se dan cuando los gobiernos locales tienen diversos grados y variedades de demandas por los servicios locales y distintas capacidades tributarias propias para cubrirlas.

²⁸ Esta sección esta basada en "Porto, Alberto, La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. Mimeo. Mayo 2003.

Dibujo 1



Una forma de analizar esta relación se presenta a través del gráfico de arriba. En el eje horizontal se mide hipotéticamente la actividad política de los ciudadanos; en el eje vertical la eficiencia económica. El Punto C, se vincula con un gobierno centralizado y se asocia con un determinado nivel de eficiencia económica, como se puede apreciar en el gráfico. Al darse un movimiento de C a F, se incrementa la participación política y esto lleva necesariamente a un incremento en la eficiencia a través de un incremento en la revelación de preferencias de los ciudadanos y un acotamiento de las acciones del Estado centralista. Por su parte un punto como D, refiere a un esquema de organización totalmente descentralizado (asociado al anarquismo) que conforme los ciudadanos salen de este estado, incrementan la eficiencia (movimiento de D a G). El continuo de F a G, representa una disyuntiva entre mayor participación política a costa de eficiencia económica. Por ejemplo, una mayor descentralización puede incrementar excesivamente la participación política, incrementando dilaciones en la toma de decisiones públicas.

1.6 Principios del Federalismo

Los principios del federalismo se presentan una vez que se ha dado una revisión general de su evolución y significancia. De acuerdo a Brown and Jackson para el federalismo existe:

“El Principio de Diversidad. El sistema federal debe proveer un abanico de variabilidad, los esquemas fiscales de los estados y localidades.

El Principio de Equivalencia. El enfoque espacial de los servicios públicos difiere. Algunos son de beneficio nacional (p.e. defensa), otros son de alcance regional (p.e

caminos y sistemas de inundaciones) y otros son locales (p.e. policía ciudadana, alumbrado público). Los arreglos fiscales para considerarse verdaderamente eficientes deberían, para cada tipo de servicio, considerar ser votado y pagado por los residentes del área que se benefician.

El Principio de Distribución Centralizada. La función redistributiva de la política fiscal (tasación progresiva y transferencias) debe ser centralizada a nivel federal. De otra forma, la redistribución llega a ser ineficiente y las decisiones locales son distorsionadas.

El Principio de Neutralidad Local. Las diferencias fiscales regionales tienden a interferir con localización de la actividad económica. Algún grado de interferencia es un costo inevitable del federalismo fiscal, pero este debe ser minimizado. Impuestos diferenciales, los cuales distorsionan las decisiones locales deben ser evitados.

El Principio de Estabilización Centralizada. El uso de los instrumentos fiscales para propósitos de macro política (estabilización y crecimiento) tienen que estar a nivel nacional. El gobierno local no tiene los instrumentos para hacer políticas de estabilización por su propia cuenta.

Corrección para los efectos dispersión. La dispersión de los beneficios entre jurisdicciones conduce a decisiones de gasto ineficientes. Esto demanda para su corrección niveles de gobierno más altos.

Provisión mínima de servicios públicos esenciales. El gobierno nacional debe asegurar que cada ciudadano, no importa en que estado o localidad resida, debe ser provisto con un mínimo de servicios públicos esenciales tales como seguridad, salud, bienestar y educación.

Igualdad de posición fiscal. La existencia de una diferencia aguda regional entre capacidad fiscal y necesidades en los gobiernos locales no puede ser pasada por alto. Es necesario, algún grado de igualdad fiscal entre lo gobiernos locales para garantizar

que un mínimo nivel de servicios pueda ser asegurado, con un mayor o menor esfuerzo en impuestos comparables”²⁹.

2. El Sistema Federal en México

Los sistemas federales responden por su conformación a objetivos sociales predeterminados que son identificados en el cuerpo constitucional y que pueden referirse por ejemplo a la búsqueda de niveles de igualdad económica y social de los habitantes del país. En el caso del federalismo mexicano, aunque no se encuentra definido el objetivo social a nivel constitucional, es posible encontrar elementos que indican la intencionalidad final. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece que “la naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista constituye una piedra angular para alcanzar una estabilidad macroeconómica y un crecimiento equilibrado que se traduzca en una mejor calidad de vida y en la disminución de la pobreza y la marginación”³⁰. Durante la discusión de la reforma fiscal, en el cuerpo de la iniciativa del Ejecutivo se menciona que “si bien se han logrado avances importantes en el combate a la pobreza y la marginación, la desigualdad regional sigue siendo un problema imperante que requiere de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno. Una política hacendaria responsable es también elemento imprescindible para una política económica que ataque frontalmente la desigualdad regional en nuestro país”³¹.

Los elementos que integran el recurso federalizado en México, como el Ramo 33 y el 28, han tenido como características predominantes ser resarcitorios y redistributivos. Esto colateralmente lleva la idea de que el federalismo en México busca revertir condiciones de rezago a la vez que integra mecanismos de recompensa a las entidades federativas de mayor dinamismo económico. El problema se ha presentado cuando, para el mismo componente presupuestal se han buscado los dos objetivos simultáneos, como expresó la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público: “Las actuales fórmulas de distribución de las aportaciones y participaciones son complejas y contienen elementos que han llevado a

²⁹ Brown C. V y Jackson P. M. Public Sector Economics. Blackwell. Oxford UK .1990

³⁰ SHCP. Ejecutivo Federal. Iniciativa de Ley de Reforma Hacendaria. 2007

³¹ Ibidem

que las transferencias per cápita tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales. En alguna medida, el problema ha sido que el mismo fondo busca ser resarcitorio y redistributivo a la vez, lo cual es imposible³².

El sistema federal en México, como en otros países, busca incrementar la eficiencia y el bienestar poblacional descentralizando el gasto y acercándolo a las preferencias de los ciudadanos. En México, este proceso se ha acentuado en las últimas dos o tres décadas. Es decir, el proceso de descentralización del gasto se inició en la esfera decisoria del gobierno central y posteriormente por la intervención de las entidades federativas. Sin embargo, la reciente consolidación democrática y el fortalecimiento de la participación política han incrementado las demandas ciudadanas que buscan mejoras en la cantidad, calidad, composición y focalización del gasto público local.

2.1 Ingresos

La tendencia mundial reciente en los sistemas federales se encuentra marcada por la devolución del gasto hacia los gobiernos locales. No obstante, esta tendencia no es tan señalada respecto a la distribución de las fuentes tributarias. Los sistemas federales se caracterizan por asignar responsabilidades políticas y económicas entre órdenes de gobierno. Sin embargo, las responsabilidades tributarias son heterogéneas entre los órdenes de gobierno. El gobierno central regularmente es el que concentra mayores recursos y responsabilidades. Una razón que se ha esgrimido para explicar esto es que es el orden de gobierno que administra la provisión de los bienes públicos no divisibles territorialmente (v.gr. Defensa, Relaciones Exteriores).

Los desequilibrios fiscales son connaturales en la conformación de los sistemas federales debido a que puede existir diferencia en capacidades administrativas, dotaciones de recursos y dinamismos económicos entre los órdenes de gobierno. Esto origina capacidades recaudatorias distintas y, por lo tanto, montos recaudatorios diferentes. Por ejemplo, en el cuadro siguiente puede observarse que los impuestos federales representaron respecto al PIB, el 12.4 por ciento en 2001 y 11.3 por ciento en 2007. La

³² Ibidem

recaudación propia de las entidades federativas se ha venido elevando, aunque su nivel aún es muy bajo. En el 2007, representó el 0.29 por ciento del PIB. Por parte de los municipios, los montos recaudados siguen siendo bajos al compararlos con los recursos federales pero se ha observado un incremento marginal. En este sentido, los impuestos municipales representaron 0.18 por ciento del PIB en el 2001 y se incrementaron a 0.28 por ciento del PIB en 2007.

Cuadro 1

Proporción respecto al PIB de los Impuestos Federales, Estatales y Municipales 2000-2007						
Año	Impuestos Federales	% PIB	Impuestos Estatales	% del PIB	Impuestos Municipales	% del PIB
2000	581,703,400.0	11.7	8,991,290.2	0.18	8,016,046.4	0.16
2001	654,870,300.0	12.4	10,840,449.0	0.21	9,554,226.9	0.18
2002	728,283,900.0	12.7	12,655,996.4	0.22	11,703,050.6	0.20
2003	766,582,300.0	12.3	13,720,659.1	0.22	13,282,817.8	0.21
2004	770,119,500.0	11.1	14,975,008.3	0.21	15,543,043.0	0.22
2005	810,511,000.0	10.8	18,020,811.9	0.24	17,750,542.9	0.24
2006	890,078,200.0	10.8	21,560,406.2	0.26	21,077,521.1	0.26
2007	1,002,670,000.0	11.3	25,979,858.6	0.29	24,336,718.1	0.28

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con datos de SHCP e INEGI.

El diferencial de capacidad de recaudación que se apreció en el cuadro anterior se conoce como diferencial vertical pero también existe un gran diferencial de capacidades recaudatorias entre los estados, lo que se conoce como diferencial horizontal.

En el cuadro siguiente se observa que los estados varían en capacidades de recaudación (ingresos estatales). Esto puede deberse al dinamismo económico; al desarrollo de su sistema tributario, así como a la eficiencia en el ámbito institucional de cada entidad. En el cuadro, se han agrupado los estados por región. Destacan los estados del Centro, Noreste y Noroeste del país como los de mejor desempeño recaudatorio propio y, en el otro extremo, el Sur -Sureste como los de mayor dependencia a los recursos federales.

Cuadro 2

Porcentaje que representan los Ingresos Estatales y Federales del Total de Ingresos de los estados de México (Regionalizado)

Regiones	2006					
	Ingresos Totales	Ingresos Estatales	Ingresos Federales	Ingresos Totales	Ingresos Estatales	Ingresos Federales
Noroeste	100	9.4	90.6	100	8.9	91.1
Noreste	100	10.1	89.9	100	10.6	89.4
Centro Occidente	100	6.4	93.6	100	7.9	92.1
Centro	100	12.9	87.1	100	13.3	86.7
Centro (sin DF)	100	6.3	93.7	100	6.2	93.8
Sur Sureste	100	5.9	95.0	100	6.1	94.5

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con datos de Fitch México.

Dicha dependencia es producto del diseño del sistema de asignación del gasto federal, que fomentó en la distribución de los recursos federales el componente compensatorio. La recepción de transferencias compensatorias ha dado lugar a la discusión sobre su efecto en el esfuerzo recaudatorio propio: recibir sin esfuerzo puede llevar al problema de la dependencia. Por tal razón, en las nuevas fórmulas de distribución del gasto federalizado se ha intentado revertir ese problema.

En el sistema federal mexicano una vez distribuidas las fuentes tributarias entre el gobierno central, estados y municipios se conforma una bolsa de recursos públicos de todos los impuestos que obtiene la federación, a partir de la cual se distribuyen las participaciones y aportaciones federales (transferencias). Esta bolsa se denomina Recaudación Federal Participable (RFP). A partir de ella se distribuyen los recursos de las participaciones (Ramo 28) y se referencian fondos de las aportaciones (Ramo 33). La Recaudación Federal Participable (RFP) tiene su referente en el artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal. En él se define que la RFP se integrará con todos los impuestos federales y los derechos de extracción del petróleo³³ y minería. Estos componentes conforman la Recaudación Federal Participable Bruta. Sin embargo, se deben deducir varios componentes para llegar al concepto repartible que se conoce como Recaudación Federal Participable Neta. Para esto se deben deducir devoluciones, compensaciones, el derecho adicional sobre extracción de petróleo, así como las participaciones de los estados en el

³³ La RFP no incluye el derecho extraordinario de extracción del petróleo

IEPS en tabacos labrados (8 por ciento), cerveza (20 por ciento) y bebidas alcohólicas (20 por ciento), la recaudación de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos, incentivos económicos y loterías. Por ejemplo, para el 2009 se presentan los siguientes datos:

Los ingresos tributarios ascenderán 1 billón 161 mil 270 millones de pesos y los derechos a 509 mil 863.9 millones de pesos. Estos montos resultan en una recaudación federal participable bruta de 1 billón 671 miles 134.2 millones de pesos. Al deducir los componentes previstos en la Ley se obtiene una recaudación federal neta de 1 billón 595 mil 227.9 millones de pesos.

Cuadro 3

Recaudación Federal Participable de 2009 aplicable para el cálculo de participaciones
(miles de pesos)

Concepto	Monto
Ingresos tributarios	1,161,270
Impuesto sobre la Renta	596,053.9
Impuesto al Valor Agregado	490,513.7
IETU	55,408.4
IDE	7,511.5
IEPS	-59,627.5
Gasolina y diesel para combustión automotriz	-105,871.9
Artículo 2o.-A, fracción I ^{1/}	-130,583.5
Artículo 2o.-A, fracción II ^{2/}	24,711.6
Bebidas Alcohólicas	6,351.1
Cerveza	17,216.2
Tabacos Labrados	21,370.0
Juegos y Sorteos	1,307.1
Importaciones	27,612.2
Exportación	0.0
Imp. Rendimientos Petroleros	5,795.0
ISAN	5,191.2
Impuesto sobre Tenencia (aeronaves) ^{1/}	0.0
Impuesto sobre la Tenencia y Uso de Vehículos	21,050.3
Otros ^{3/}	11,682.4
No comprendidos ^{4/}	79.2
Derechos	509,863.9
82.52% de Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	501,178.9
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos para Municipios ^{5/}	8,685.0
Recaudación Federal Participable Bruta	1,671,134.2
Menos:	75,906.3
Tenencia	21,050.3
Automóviles Nuevos	5,191.2
Extacción adicional de Petróleo	8,685.0
20% de Bebidas Alcohólicas	1,270.2
20% Cerveza	3,443.2
8% Tabacos Labrados	1,709.6
Diesel y Gasolina sobre Ventas	24,711.6
Otros ^{6/}	9,845.2
Recaudación Federal Participable Neta (2008)	1,595,227.9

1/ IEPS con tasa aplicable cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel aplicable a cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

2/ IEPS correspondiente a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel.

3/ Incluye tenencia de aeronaves, recargos y actualizaciones y derechos de minería.

4/ Fracción IV del artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009: Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.

5/ Corresponde a la aplicación del factor de 0.0143 a la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, para dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 261 de la Ley Federal de Derechos.

6/ Incluye incentivos económicos, loterías, rifas y sorteos (premios).

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la Ley de Ingresos para 2009.

A partir de la conformación de la Recaudación Neta Participable se deriva una serie de transferencias hacia los estados y municipios. Como se explicará en las siguientes secciones.

2.2 Gasto federalizado.

En economía existe un consenso casi universal de que la descentralización del gasto involucra una mejora en el bienestar social³⁴. Como se ha mencionado, la descentralización del gasto, genera beneficios por el ajuste a las preferencias locales. Sin embargo, tal acción puede llegar a significar costos por la pérdida de instrumentos de control, estabilización y distribución macroeconómica. El gasto federalizado típicamente se asocia con el Ramo 33, 28, 25 y con algunos componentes del 33. Pueden existir conceptualizaciones más extensas cuando se introduce el gasto sectorial y delegacional aunque estos últimos escapen de la esfera decisoria de los gobiernos locales. En este trabajo se utiliza gasto federalizado de acuerdo a su integración típica.

Para analizar la distribución del recurso público se dividió el gasto neto del sector público por orden de gobierno. De esta manera, se tiene que la administración central absorbe en 2009, 1 billón 722 mil 649.2 millones de pesos, lo que representa el 56.6 por ciento del total. Conjuntamente, para el mismo año, entidades federativas y municipios absorben, 43.4 por ciento de los recursos del gasto neto del sector público. Estas proporciones son relevantes al compararlas con el año anterior. La administración central en el 2008 absorbió el 57.1 por ciento de los recursos mientras que los otros órdenes de gobierno, el 42.9 por ciento. Esto indica que, de un año a otro, hubo un cambio en la distribución de los

³⁴ De acuerdo a Oates, cuando se provee un bien público centralizadamente, el nivel de gasto asociado se vinculará con las preferencias del votante medio. Si este bien es en cambio provisto por gobierno locales, el nivel de gasto local se vinculará con las preferencias de votante medio de cada entidad. De esta manera, la correspondencia entre nivel de gasto y ajuste a las preferencias locales es mas alto en un proceso de descentralización. Asimismo en su libro sobre la relación entre felicidad y economía, Bruno Frey y Alois Stutzer, plantean que la felicidad de las personas es influenciado por el tipo de sistema político en donde viven: los habitantes de democracias constitucionales son más felices porque los políticos son motivados a gobernar de acuerdo a los intereses de los ciudadanos. De esta forma el tipo de instituciones que delimitan y dirigen las decisiones y asuntos del país, así como la descentralización de estas, están correlacionadas con la felicidad de los ciudadanos.

recursos presupuestales en favor de los estados y municipios, producto inmediato de la reforma hacendaria discutida en 2007.

El punto destacable es que las entidades federativas y municipios tienen una capacidad recaudatoria de menos de un punto porcentual del PIB pero erogan, a través de transferencias federales, 9.05 por ciento del PIB 2008.

Cuadro 4

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009
(Millones de pesos)

CONCEPTO	2007	2008	2009
Gasto Neto del Sector Público	2,498,977.8	2,569,450.2	3,045,478.6
Administración Central	1,617,101.9	1,468,280.8	1,722,649.2
Entidades Federativas	806,513.1	1,007,074.9	1,224,372.7
Municipios ¹	75,362.8	94,094.5	98,456.7

¹ Tanto del Ramo 28 como del 33, se indentificaron los Fondos para Municipios que vienen explícitos en el PEF con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009.

Cuadro 5

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009
(Estructura porcentual)

CONCEPTO	2007	2008	2009
Gasto Neto del Sector Público	100.0	100.0	100.0
Administración Central	64.7	57.1	56.6
Entidades Federativas	32.3	39.2	40.2
Municipios ¹	3.0	3.7	3.2

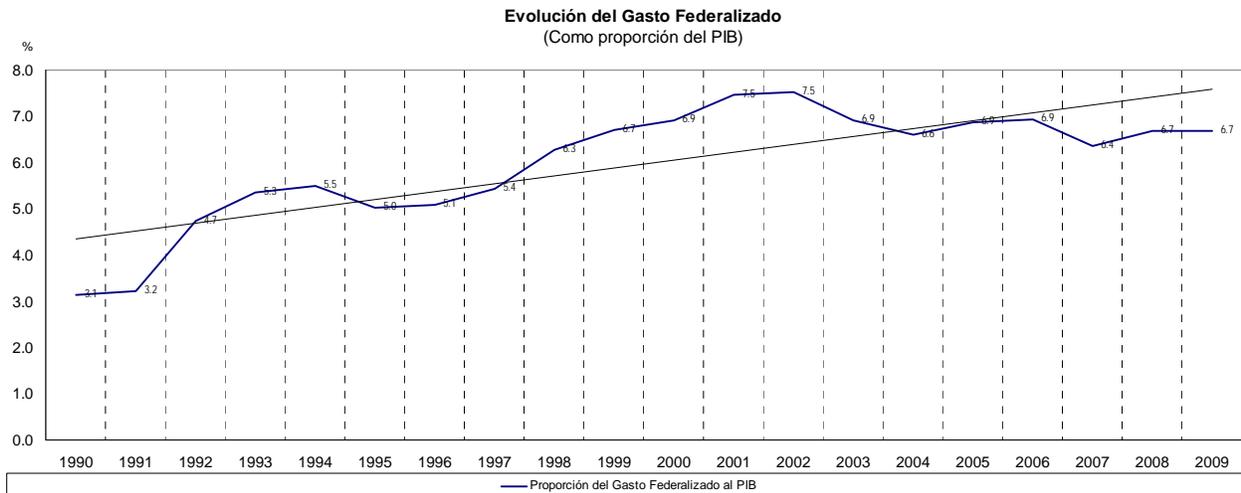
¹ Tanto del Ramo 28 como del 33, se indentificaron los Fondos para Municipios que vienen explícitos en el PEF con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009.

2.3 Transferencias

El gasto federalizado se puede entender como recursos que responden a una política económica que tiende a fortalecer a las entidades federativas teniendo como objetivo final la satisfacción de las necesidades locales de manera eficiente. Las necesidades locales no atendidas suelen generar presiones a las autoridades que son consideradas con mayor conocimiento y eficiencia a nivel de las entidades federativas. No obstante, los recursos para atenderlas provienen de ingresos concentrados en el gobierno central. Las presiones de demandas sociales locales han llevado a que el gasto federalizado se incremente gradualmente como proporción del PIB -aunque las facultades tributarias no muestren la misma tendencia.

Gráfico 1



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2007, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2009 y el Sistema de Cuentas Nacionales.

En 1992, los montos de gasto federalizado representaron el 4.7 por ciento del PIB. Una década después, la proporción era del 7.5 por ciento del PIB. A partir de este último año, la participación del gasto federalizado ha disminuido pero se mantiene por arriba del nivel observado en 1998. El gasto federalizado se puede entender como recursos que responden a una política económica que tiende a fortalecer a las entidades federativas teniendo como objetivo final la satisfacción de las necesidades locales de manera eficiente.

Las disparidades entre la concentración de la recaudación no es tan sólo entre entidades y centro (verticales) sino también entre las entidades federativas (horizontales), que pueden llevar a introducir un objetivo adicional en el gasto federalizado tendiente a compensar estas disparidades. Estos diferenciales son solventados a través de transferencias. Los mecanismos de operación del gasto federalizado dentro de una estructura federalista, son agrupados en dos grandes agregados:

i) Acuerdos de compartición de ingresos. Estos se refieren a mecanismos que propenden a revertir el diferencial vertical entre los órdenes de gobierno. La compartición de la tributación entre los niveles de gobierno sobre una misma base es un ejemplo. En México, existe el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio (IEPS). En este caso, se intenta cumplir con un principio de correspondencia que observe la premisa de aplicar el gasto con recaudación propia.

ii) Transferencias: Las transferencias se agrupan básicamente en dos grupos: no condicionadas y condicionadas. Las transferencias no condicionadas o de propósitos generales, -como también se les conoce-, están diseñadas para atender el diferencial vertical y horizontal entre los órdenes de gobierno; las transferencias condicionadas tienen un destino final especificado en el uso del recurso.³⁵

En México, una parte importante de las transferencias es el concepto de gasto federalizado. Este componente presupuestal se integra por los Ramos Generales 25, 28, 33 y una parte del ramo 23. Existen otros recursos que se erogan en las entidades federativas pero no tienen la naturaleza del gasto federalizado, tal es el caso de los convenios de descentralización y el gasto erogado a través de las delegaciones federales. En este último caso, los recursos son erogados por las representaciones de la administración central en las entidades federativas³⁶. A continuación se describe cada componente:

I. Gasto Federalizado. Típicamente se integra con los recursos de los Ramos 25, 28, 33 y una parte del 23 que se destinan a las entidades federales y municipios para que sean administrados por estos niveles de gobierno. La proporción que significa este concepto en el gasto neto total es de 29.4 por ciento para 2009.

El Ramo 28. Dentro de la estructura presupuestal representa el Ramo más antiguo en el presupuesto federalizado del país. Se menciona que es de carácter resarcitorio³⁷ debido a que los estados que muestran una mayor eficiencia recaudatoria son beneficiados con una mayor asignación de recursos respecto a los que muestran menor recaudación. Este Ramo se remonta al año 1980 y deriva de la Ley de Coordinación Fiscal de 1954. Está integrado por recursos participables que se destinan a los gobiernos estatales y municipales.

³⁵ En la literatura es también identificable las transferencias etiquetadas tanto por sector como por programas.

³⁶ Los recursos para las entidades federativas se aprueban por la Cámara de Diputados conforme a los procedimientos y a los tiempos que marcan la fracción IV del Artículo 74 Constitucional, los Artículos 42, 44, 82, 85, 107 y 111 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; se supervisan conforme a los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Los Ramos 28 y 33 se distribuyen entre las entidades federativas y municipios a partir de fórmulas, indicadores, criterios, calendarios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

³⁷ Aunque no íntegramente ya que se identifican también recursos repartidos de manera compensatoria.

La característica principal de estos recursos es que pueden ser ejercidos con autonomía pero con la supervisión de los órganos fiscalizadores federales y locales. La distribución de la federación hacia las entidades federativas se sustenta en fórmulas en las que se toma en consideración la población, la recaudación de cada entidad y otros elementos dependiendo del Fondo de que se trate. En el 2009, este Ramo tiene asignados 430 mil 182.1 millones de pesos de los cuales se identificaron 18 mil 397.1 millones de pesos para municipios. Para estos montos, la Ley de Coordinación Fiscal establece que al menos el 20 por ciento de los recursos que las entidades federativas reciben por ramo 28, deberán canalizarlos a sus municipios. Existe fondos que se canalizan a los municipios y que se encuentran referenciados a la Recaudación Federal Participable (RFP) con porcentajes, tal es el caso del Fondo de Fomento Municipal, con el 0.136 por ciento de la RFP.

Cuadro 6

**Recursos Federales para Entidades Federativas
(Millones de pesos)**

CONCEPTO	2007	2008	2009
TOTAL	806,513.1	1,007,074.9	1,224,372.7
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (sólo Estatal)	309,623.3	382,562.4	411,785.0
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (sólo Estatal)	271,593.1	296,662.1	320,340.6
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	189,155.8	204,027.0	220,332.6
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	41,572.8	43,995.4	48,617.8
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal	3,864.8	4,641.6	4,833.5
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	10,382.6	12,469.5	12,985.2
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)	5,000.0	6,000.0	6,916.8
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	3,760.0	4,082.3	4,321.6
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	17,857.0	21,446.4	22,333.2
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	39,922.6	42,183.4	49,036.4
FIES-FEIEF ¹	0.0	2,800.0	
Delegaciones Federales y otros Sectores y Programas	185,374.1	282,866.9	443,210.7
Sectores y Programas diversos	137,706.2	214,361.4	376,324.8
Delegaciones Federales	47,668.0	68,505.6	66,885.9

¹ En 2008 incluye Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo correspondiente al cuarto trimestre del 2007 pero que se pagará en el primer trimestre del 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009.

Cuadro 7

Recursos Federales para Municipios 2007-2009
(Millones de pesos)

CONCEPTO	2007	2008	2009	Aumento
TOTAL	75,362.8	94,094.5	98,456.7	4,362.1
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	14,657.7	17,598.2	18,397.1	798.9
Fondo de Fomento Municipal	12,755.0	15,318.8	15,952.3	633.4
Otros fondos para Municipios	1,902.7	2,279.4	2,444.8	165.5
0.136% de la Recaud. Fed. Particip.	1,734.7	2,083.4	2,169.5	86.1
3.17% del Derecho Adicional sobre la Ext. de Pet.	168.0	196.0	275.3	79.3
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	60,705.0	72,906.9	75,921.7	3,014.7
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)	28,022.8	33,655.5	35,047.2	1,391.7
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUNDF)	32,682.2	39,251.5	40,874.5	1,623.1
Ramo 36 Seguridad Pública				
Subsidios a la Seguridad Municipal (SUBSEMUN Art. 10-11 del PEF)		3,589.4	4,137.9	548.5

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009.

El Ramo 28 se integra por los siguientes componentes: el Fondo General de Participaciones, determinado con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable y regulado en el Artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se establece su fórmula de repartición; en el Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal se explica la distribución del Fondo de Fomento Municipal referenciado con el uno por ciento de la Recaudación Federal Participable; el Fondo de Fiscalización que toma como referencia el 1.25 por ciento de la RFP y se encuentra detallado en el Artículo 4 de la LCF; el Fondo de Compensación a las 10 entidades más pobres encuentra su referencia en el Artículo 4-A, donde se explica que el monto se determinará a partir de la recaudación derivada de los 2/11 de la aplicación de las cuotas previstas en el Artículo 2-A Fracción II de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; los 9/11 restantes corresponderán a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio; el Fondo de Extracción de Hidrocarburos está conformado con el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX Exploración y Explotación, en términos de lo previsto en el Artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

Finalmente, en el rendimiento de las contribuciones que se señalan en el Artículo 2-A, participarán los municipios en la forma siguiente: 0.136 por ciento de la recaudación federal participable, a aquellos municipios que colinden con la frontera o los litorales por los que se realice la entrada o salida de bienes importables o exportables; 3.17 por ciento del derecho adicional sobre extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el

mismo a los municipios que colinden con la frontera o litorales por lo que se realice la salida del dichos productos.

Cuadro 8

Normatividad (LCF) de los Fondos del Ramo 28

Fondos:	El monto se determina con referencia en:	Contiene fórmula de distribución a los Estados	Claridad en la LCF en la fecha para publicar calendarios	Ambito de distribución (LCF)
Fondo General de Participaciones	RFP (20%)	SI	SI	Estatal y Municipal
Fondo de Fomento Municipal	RFP (1%)	SI	SI	Municipal
Fondo de Fiscalización	RFP (1.25%)	SI	NO	Estatal y Municipal
Fondo de compensación a las 10 Entidades más pobres	2/11 del Impuesto a la venta final de Gasolina y Diesel	SI	NO	Estatal y Municipal
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0.46% del Derecho Ord. sobre Hidroc.	SI	NO	Estatal y Municipal
IEPS	20% Imp. Beb. Alcohol. y cerveza y 8% Imp. Tabacos	SI	NO	Estatal y Municipal
0.136% de la Recaud. Fed. Particip.	Comercio exterior (RFP 0.136%)	SI	NO	Municipal
3.17% del Derecho Adicional sobre la Ext. de Pet.	3.17% del 0.0142% por Derecho Ord. sobre Hidrocar.	SI	NO	importadores exportadores de petróleo
Incentivos a la Venta Final de Gasolinas y Diesel de 9/11	9/11 del Impuesto a la venta final de Gasolina y Diesel	En proporción de la recaudación local	NO	Estatal y Municipal
Incentivos por el Impuesto a la Tenencia	La recaudación local	En proporción de la recaudación local	NO	Estatal y Municipal
Fondo de Compensación del ISAN	La recaudación local	En proporción de la recaudación local	NO	Estatal y Municipal
Incentivos sobre el ISAN	La recaudación local	En proporción de la recaudación local	NO	Estatal y Municipal
Incentivos de Colaboración Administrativa Fiscal Federal	La recaudación local	En proporción de la recaudación local	NO	Estatal

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, actualizado con reformas publicadas en el D. O. F. el 21 de diciembre de 2007.

En el caso de los incentivos por el impuesto a la tenencia, el Fondo de Compensación del ISAN, los Incentivos sobre el ISAN y los Incentivos de Colaboración Administrativa Fiscal Federal, su monto queda determinado en referencia a la recaudación local. Este grupo de componentes, por tratarse de Impuestos Federales de Administración Local se rigen por Acuerdos entre la Federación y los estados, cuyas bases se establecen en la Ley de

Coordinación Fiscal, específicamente en el Capítulo II del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ramo 25. Este Ramo deriva de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que establecieron los gobiernos estatales, el Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el 18 de mayo de 1992. Como consecuencia, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1993 se creó el Ramo 25 denominado Aportaciones para Educación Básica para los Estados. El Ramo 25 tenía como objetivo fundamentar las políticas de descentralización del sector educativo. Es previsible que si el Distrito Federal firmará el Acuerdo de Descentralización Educativa con la Federación, los recursos serían asignados a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) del Ramo 33, como acontece con todas las Entidades Federativas.

Ramo 33 es compensatorio (aunque no completamente), toda vez que los Estados tienden a asignar mayores recursos a las entidades federativas más pobres. Se crea en 1998, integrado por cinco fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Para el FAM se identifica como precedente inmediato los desayunos escolares del DIF y el gasto en infraestructura educativa. En 1999, al Ramo 33 se le incorporó el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); para el ejercicio 2007 se le adhirió, el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Actualmente, el Ramo 33 se ha integrado por otros fondos como es el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológicas y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Públicas (FASP).

El siguiente cuadro detalla, para cada fondo: i) la existencia de referenciación a la RFP, ii) la existencia de la fórmula de distribución a los estados, iii) la claridad en la fecha de publicación y iv) el ámbito de distribución del fondo. Es pertinente señalar que, a pesar de

que existe una amplia regulación en el contenido de la Ley de Coordinación Fiscal, aún existen vacíos legales que ameritan un esfuerzo adicional por parte de las autoridades y el legislativo para su resolución.

Cuadro 9

Normatividad de los Fondos del Ramo 33

Fondos:	El monto se determina con referencia en la RFP	Contiene fórmula de distribución a los Estados	Claridad en la LCF en la fecha para publicar calendarios	Ámbito de distribución (LCF)
FAM	0.814%	NO	NO	Estatal
FORTAMUNDF	2.35% y 0.2123% DF	% de la población	SI	Municipal
FAIS	0.303% Estat. y 2.197% Mpal	SI	SI	Estatal y Municipal
FAFEF	SI	SI	NO	Estatal
FASSA	NO	SI	NO	Estatal
FASP	NO	SI	SI	Estatal
FAEB	NO	SI	NO	Estatal
FAETA	NO	NO	NO	Estatal

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, actualizado con reformas publicadas en el D. O. F. el 21 de diciembre de 2007.

En el siguiente cuadro se precisa el destino de las aportaciones. Por ejemplo, para el FAM la aplicación se da en desayunos escolares y en infraestructura en educación básica y superior; en el caso del FORTAMUNDF la aplicación es en obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y atención a la seguridad públicas. El FAIS se divide en dos componentes: el FAIS estatal se canaliza a obras de alcance regional o intermunicipal y el FAIS municipal se enfoca en agua potable, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. En general, el destino de los recursos de todos los fondos se presenta en el recuadro siguiente:

Cuadro 10

Destino de los Fondos del Ramo 33

Fondos:	Destino o aplicación
FAM	DESAYUNOS ESCOLARES, INFRAESTRUCTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y SUPERIOR
FORTAMUNDF	OBLIGACIONES FINANCIERAS Y SEGURIDAD PÚBLICA
FAIS	ESTATAL , OBRAS DE ALCANCE REGIONAL O INTERMUNICIPAL MUNICIPAL , AGUA POTABLE, DRENAJE Y LETRINAS, URBANIZACIÓN MUNICIPAL, ELECTRIFICACIÓN RURAL Y DE COLONIAS POBRES, INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE SALUD, INFRAESTRUCTURA BÁSICA EDUCATIVA, MEJORAMIENTO DE VIVIENDA, CAMINOS RURALES E INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA RURAL
FAFEF	INVERSIÓN FÍSICA, PAGO DE DEUDA, RESERVAS ACTUARIALES, FORTALECIMIENTO DE CATASTROS, MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO Y DEL COMERCIO
FAEB	ATENCIÓN A LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL
FAETA	ATENCIÓN A LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS
FASSA	ATENCIÓN A LA INFRAESTRUCTURA MÉDICA Y PLANTILLA DE PERSONAL
FASP	RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN, DEPURACIÓN Y EVALUACIÓN Y FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS VINCULADOS CON LAS TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Ley de Coordinación Fiscal.

En referencia a la evolución que ha tenido el ramo 33, antes de 1998 se podían identificar algunas acciones de descentralización. Por ejemplo, el 18 de mayo de 1992 se establece el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, donde se plantea la descentralización del sistema educativo. El 20 de agosto de 1996 se suscribe el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ACDIS) que se entiende como un paso decisivo para la descentralización de los servicios de salud. Este acuerdo lo suscribió el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.

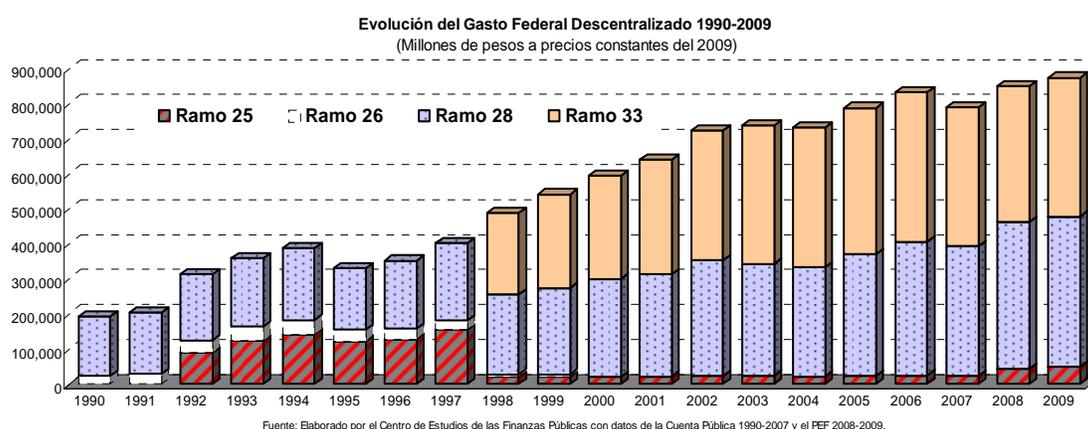
Otro antecedente importante en el proceso de descentralización del gasto, lo constituye el Ramo 26, Fondo de Desarrollo Municipal y Programa de Prioridades Estatales que existía en 1996 y habría de convertirse en el Fondo de Infraestructura Social (FAIS), parte integrante del Ramo 33.

El 7 de abril de 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública dentro del contexto del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP). En el programa se contempla la obligación de la federación, de los estados y del Distrito Federal para

coordinarse en materia de seguridad pública y dar lugar a la creación del sistema nacional de seguridad pública. Este programa evolucionará hasta convertirse en 1999 en el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP); también en ese año se crea el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) en respuesta al proceso de descentralización de la educación técnica que se imparte por medio del Colegio Nacional para la Educación Profesional y Técnica (CONALEP); de la educación para adultos que proporciona el Instituto Nacional para la Educación para Adultos.

En el año 2000 se incorpora en el Ramo 23, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); mismo que en el 2003 se identifica como el Ramo 39; finalmente, en el 2007 se incorpora en el presupuesto como el octavo Fondo del Ramo 33.

Gráfico 2



Como se puede apreciar en la gráfica anterior, a partir de 1998 se da una reconfiguración en los Ramos integrantes del gasto federalizado. La primera observación es que a partir de ese año se observa un quiebre favorable en el crecimiento total de los ramos. Los Ramos considerados en el gráfico, crecen entre 1997 y 1998 21.4 por ciento. En 1998 se conforma el Ramo 33 de recursos de los Fondos del Ramo 25 y el 26.

En los años subsecuentes se puede hablar de una transición: el Ramo 26 gradualmente pierde significancia hasta desaparecer en el año 2000 y el Ramo 25 cede en importancia a favor del Ramo 33. En el 2007, se observa la composición del gasto federalizado, una gran proporción de recursos es representada por el Ramo 33 seguido de Ramo 28 y finalmente el Ramo 25. Otra característica del gasto federalizado es que aunque ha crecido por las

dinámicas de las participaciones y aportaciones; las participaciones son más importantes. Finalmente, considerando los cuatro fondos en su conjunto, los montos asignados para el 2009 son: para el Ramo 28, 430 mil 182.1 millones de pesos; para el Ramo 33, 396 mil 262.3 millones de pesos; Ramo 25, 49 mil 036.4 millones de pesos y del Ramo 23, 19 mil 526.1 millones de pesos.

Cuadro 11

Gasto Federalizado para Entidades Federativas
(Millones de pesos)

CONCEPTO	2008	2009
TOTAL	830,224.5	895,006.9
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	400,160.6	430,182.1
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	369,569.1	396,262.3
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	42,183.4	49,036.4
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	18,311.4	19,526.1

¹ En 2008 incluye Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo correspondiente al cuarto trimestre del 2007 pero que se pagará en el primer trimestre del 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009.

Ramo 23

Antes del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, el Ramo 23 se denominaba erogaciones adicionales y, posteriormente, tomó el nombre de erogaciones no sectorizables. Durante su sexenio adoptó finalmente el nombre de “Provisiones Salariales y Económicas”. En este Ramo se han vinculado numerosos subsidios y transferencias para seguridad pública, desarrollo local, infraestructura, desastres naturales etc. Representa un complejo de recursos y puede identificarse como un renglón presupuestal de componentes variados.

Cuadro 12

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Recursos para impulsar el desarrollo regional incluidos en el Ramo
General 23, Provisiones Salariales y Económicas

(Millones de pesos)

Concepto	2009
TOTAL	19,526.1
Programas Regionales	4,717.1
Fondo Regional para los 10 Estados con menor IDH *	5,900.0
Fondo para el Desarrollo del Altiplano Semidesértico	750.0
Fondo de Modernización de los Municipios	500.0
Fondos Metropolitanos	5,985.0
Valle de México (Distrito Federal, Hidalgo y México)	3,300.0
Guadalajara	1,100.0
León	300.0
La Laguna (Coahuila y Durango)	250.0
Monterrey	425.0
Puebla (Puebla y Tlaxcala)	150.0
Querétaro	100.0
Acapulco	40.0
Aguascalientes	40.0
Cancún	40.0
Mérida	40.0
Oaxaca	40.0
Tijuana	40.0
Tuxtla Gutiérrez	40.0
Veracruz	40.0
Villahermosa	40.0
Zonas de la Frontera Norte	200.0
Desarrollo y Mejoramiento Rural	704.4
Programa Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS)	369.6
Distrito Federal	400.0
Centro Histórico	200.0
Seguridad	200.0

* IDH.- Índice de Desarrollo Humano (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Michoacán, Hidalgo, Puebla, Zacatecas, Tlaxcala y Nayarit de acuerdo al PNUD).

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Anexo 12 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.

Para este Ramo en el Presupuesto 2009, se identificaron los recursos vinculados con transferencias a los estados, sumando 19 mil 526.1 millones de pesos. Dentro de los componentes del Ramo se identifican fondos regionales, como el destinado a los diez estados con menor Indicador de Desarrollo Humano, el Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado de reciente incorporación y los fondos metropolitanos. Hasta la década pasada, el Ramo 23 alojaba la partida secreta presidencial

II. Delegaciones Federales. Es un monto relativamente bajo respecto al total del gasto federalizado. Este componente es el que ejerce directamente la administración central a través de las delegaciones federales con sede en los estados. Representa respecto al gasto federalizado, el 2.2 por ciento. Es importante señalar que si bien lo ejerce la federación en los estados y que la mayor parte es para cubrir gasto corriente, contiene recursos de inversión que se destinan a infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.

III. Convenios de Descentralización. El Artículo 82 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala: “Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales”. En este sentido, se pueden considerar erogaciones adicionales que se canalizan a través de las Delegaciones Federales. Estos recursos se derivan de la firma de convenios entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, con base en un convenio modelo emitido por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública. Este componente del Gasto Federalizado representaba el 2.8 por ciento del gasto neto total y el 3.1 por ciento del gasto primario en el 2008.

Cuadro 13

**Recursos Federales a Entidades Federativas
(Millones de pesos)**

Conceptos	2007	2008	2009
Gasto Neto Total	2,498,977.8	2,569,450.2	3,045,478.6
Gasto Primario	2,288,034.9	2,334,353.3	2,786,527.0
Gasto Federalizado	746,627.5	830,224.5	895,006.9
Delegaciones Federales	47,668.0	68,505.6	66,885.9
Convenios con la Federación ¹	56,370.6	73,075.4	--
Participación % en el Gasto Neto Total			
Gasto Federalizado	29.9	32.3	29.4
Delegaciones Federales	1.9	2.7	2.2
Convenios con la Federación ¹	2.3	2.8	--
Participación % en el Gasto Primario			
Gasto Federalizado	32.6	35.6	32.1
Delegaciones Federales	2.1	2.9	2.4
Convenios con la Federación ¹	2.5	3.1	--

¹ Convenios de Descentralización y de Reasignación con la SEP, SAGARPA, SEMARNAT-CONAGUA, SECTUR y SCT

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009, los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, correspondiente al Cuarto Trimestre de 2007-2008; SHCP y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

2.4 Estados y municipios en el federalismo

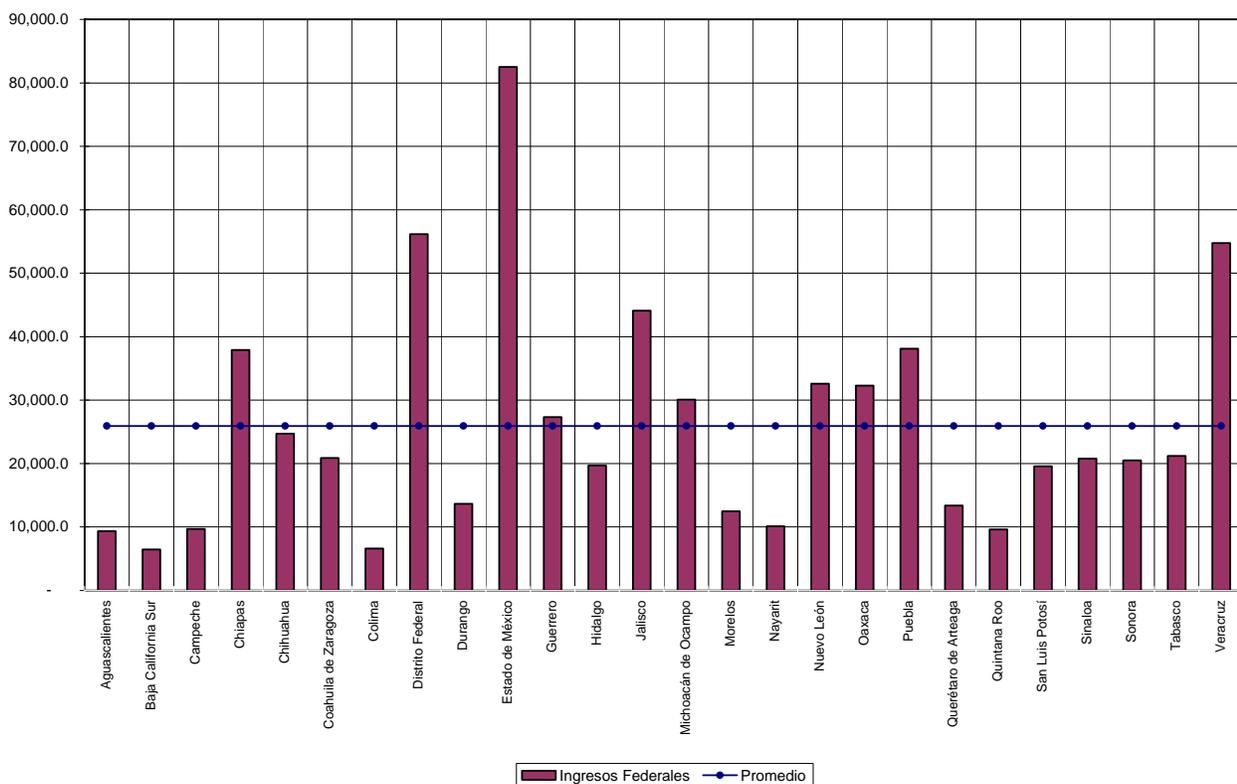
En esta sección se presentan datos sobre recursos públicos federalizados de las entidades federativas y municipios del país. Se ha tratado de que los ejemplos sean contrastantes: presentando estados o municipios de mayor dinamismo económico contra aquellos marginados. En el caso de los estados se presentan Nuevo León y Oaxaca y en los municipios, Naucalpan de Juárez y Texcoco, en el Estado de México. Este ejercicio tiene como objetivo exponer cómo operan las transferencias federales en entidades desiguales. Los estados del país tienen una amplia heterogeneidad en sus dinámicas económicas y sociales. Por ejemplo, existen estados cuya actividad económica participa con el 20 ó 10 por ciento del Producto Interno Bruto Nacional como es el caso del Distrito Federal y el

Estado de México; otros tienen una participación menor como es el caso de Nayarit, Colima y Tlaxcala, con participaciones inferiores al punto porcentual del total nacional.

No obstante la existencia de una amplia diversidad económica, los estados comparten una característica estructural común en sus finanzas públicas consistente en un alto grado de dependencia a los recursos federales. En promedio, los estados presentan una dependencia de recursos federales de 91 por ciento. Estados como Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Quintana Roo Nuevo y el Distrito Federal, son casos de entidades con baja dependencia. Por otra parte, estados como Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz son de alta dependencia. En la estructura de sus ingresos se distingue que los ingresos propios (estatales) de los estados en promedio en 2007, fueron de 3 mil 484.5 millones de pesos y los ingresos federales 25 mil 947.3 millones de pesos.

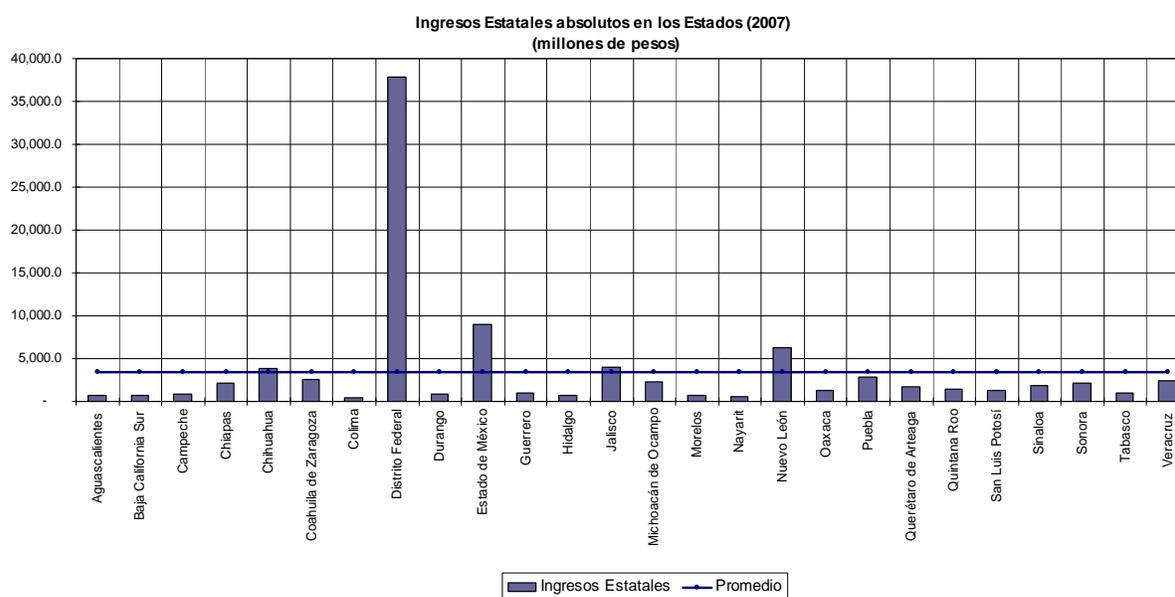
Gráfico 3

Ingresos Federales absolutos en los Estados (2007) (millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de FitchMéxico.

Gráfico 4



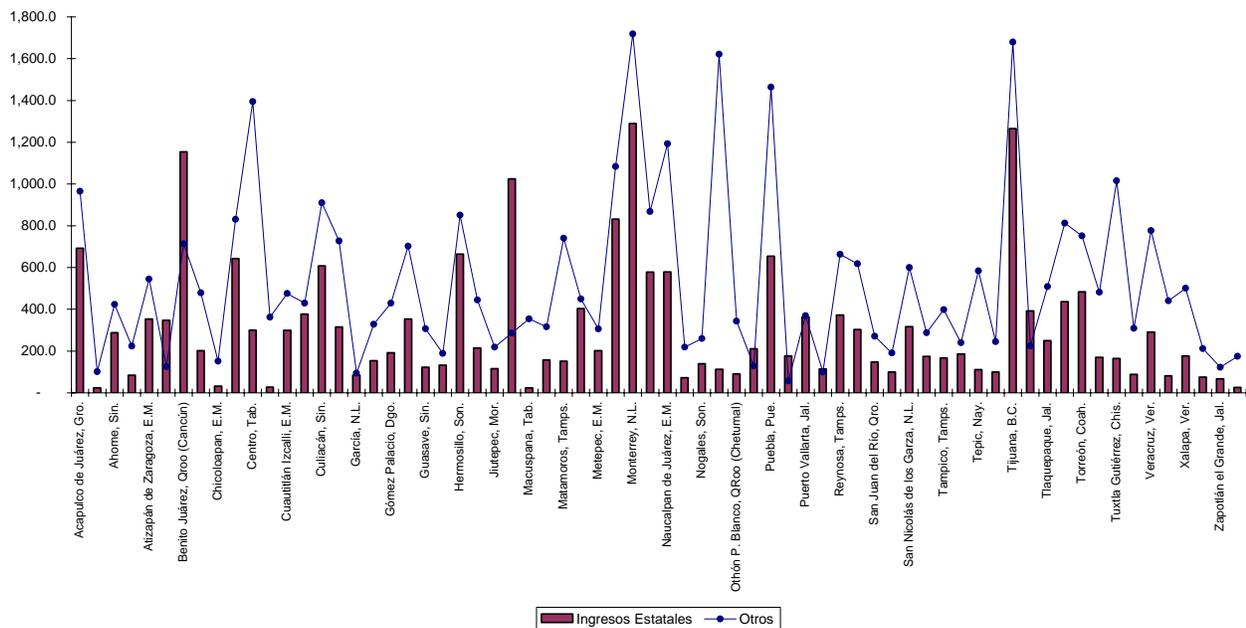
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de FitchMéxico.

Por lo que respecta a los municipios, su grado de dependencia de ingresos distintos a los propios es en promedio del 64 por ciento³⁸. En la gráfica siguiente puede observarse que los ingresos de fuentes distintas conforman la mayor parte de los ingresos de los municipios. Así, municipios como Benito Juárez en Quintana Roo y San Pedro Garza García, Nuevo León son excepciones a la regla, representando municipios con recursos significativos propios.

³⁸ Este cálculo considera únicamente a los municipios que han presentado estados de resultados ante la calificadora privada FitchRatings, México.

Gráfico 5

Ingresos Estatales y Otros en los Municipios
(millones de pesos)
2007



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de FitchMéxico.

2.4.1 Federalismo mexicano: Nuevo León y Oaxaca

En este apartado se presentan casos polares en el Federalismo de México. En primera instancia, el estado de Nuevo León, considerada una entidad con diversificación económica y de alto dinamismo. Esta entidad federativa tiene una población de 4 millones 448 mil habitantes en el 2009. Respecto al tamaño de su economía se encuentra en la tercera posición nacional, sólo después del Distrito Federal y el estado de México. El estado de Nuevo León se caracteriza por su baja marginalidad social, lo cual se explica por una pujante industria y su elevado nivel en infraestructura pública educativa y una adecuada cobertura de servicios básicos. En el 2009, recibió recursos en el rubro de gasto federalizado por 33 mil 258.7 millones de pesos, lo que implica un incremento del 3.2 por ciento, respecto al año anterior. Considerando el total del gasto federalizado en el país,

Nuevo León recibe el 4.0 por ciento de los recursos del gasto federalizado 2009; en tanto que su participación económica es del 7.5 por ciento en el total nacional.

Cuadro 14

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Gasto Federalizado para el Estado de Nuevo León
(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Aprobado		2009/2008 Variaciones	
	2008	2009	Nominal	Real %
Gasto Federalizado	30,763.6	33,258.7	2,495.1	3.2
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	11,853.2	12,838.2	985.0	3.3
Educación Básica y Normal (FAEB)	6,954.4	7,637.6	683.2	4.8
Aportaciones para Salud (FASSA)	1,276.1	1,419.0	142.9	6.1
Infraestructura Social (FAIS)	370.7	388.0	17.3	-0.1
Aportaciones Múltiples (FAM)	415.5	428.6 ¹	13.2	-1.6
FORTAMUNDF	1,611.0	1,683.9	72.9	-0.3
Seguridad Pública (FASP)	230.0	265.1	35.1	10.0
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	115.1	119.8	4.7	-0.7
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	880.5	896.3	15.7	-2.9
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	18,910.4	20,420.4	1,510.0	3.0

¹ Debido a que solamente se ha publicado la parte de Asistencia Social del FAM, se hizo una estimación del Fondo para Infraestructura Educativa con base en la estructura porcentual del 2008, por lo que esta cifra será modificada cuando la SHCP publique la distribución de dicho Fondo.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2009 y el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre, 19 y 31 de diciembre de 2008.

Respecto al gasto sectorial para Nuevo León, se identifica en el presupuesto aprobado de 2009, una cantidad de 6 mil 192.6 millones de pesos.

Cuadro 15

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN 2008-2009
NUEVO LEÓN
(Millones de pesos)**

Ramos/Entidades y Dependencias Federales	Programas/Proyectos	Monto Asignado PEF2008	Monto Asignado PEF2009
TOTAL		5,302.8	6,192.9
SALUD		108.4	156.4
EDUCACIÓN		2,653.9	2,820.6
CULTURA		10.6	55.5
PROGRAMA HIDRÁULICO		594.7	841.3
INFRAESTRUCTURA CARRETERA		1,653.0	1,693.1
<i>Construcción y Modernización</i>		1,076.8	775.0
<i>Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras</i>		209.0	545.6
<i>Conservación y Mantenimiento</i>		341.2	343.8
<i>Programa de Empleo Temporal</i>		26.0	28.7
ALIANZA PARA EL CAMPO		182.3	-
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Ordenamiento Ecológico Regional Sur	-	1.0
SEGURIDAD PÚBLICA		-	200.0
<i>Centros Federales de Readaptación Social</i>	Construcción Cadereyta de Jiménez, Nuevo León	-	200.0
Fondo Metropolitano	Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey ¹	100.0	425.0
OTROS FONDOS		-	750.0
<i>Fondo para el Desarrollo Productivo del Altiplano Semidesértico</i>	Apoyo a los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas	-	750.0

*UPEAS: Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario; UPES: Universidades Públicas Estatales

¹ Este Fondo era de 570 millones de pesos, pero se cambió a 425 millones de pesos derivado la fe de erratas que envió la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados con fecha 12 de noviembre de 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de los Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2009.

En último componente de los recursos que se distribuyen a los estados es el gasto delegacional que representa en el presupuesto aprobado de 2009, 2 mil 78.2 millones de pesos.

Cuadro 16

**Presupuesto de Egresos de la Federación
Programas y Proyecto de Inversión 2008-2009
Nuevo León
(Millones de pesos)**

Ramos/Entidades y Dependencias Federales	Programas/Proyectos	Monto Asignado PEF2008	Monto Asignado PEF2009
TOTAL		5,302.8	6,192.9
SALUD		108.4	156.4
EDUCACIÓN		2,653.9	2,820.6
CULTURA		10.6	55.5
PROGRAMA HIDRÁULICO		594.7	841.3
INFRAESTRUCTURA CARRETERA		1,653.0	1,693.1
<i>Construcción y Modernización</i>		1,076.8	775.0
<i>Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras</i>		209.0	545.6
<i>Conservación y Mantenimiento</i>		341.2	343.8
<i>Programa de Empleo Temporal</i>		26.0	28.7
ALIANZA PARA EL CAMPO		182.3	-
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Ordenamiento Ecológico Regional Sur	-	1.0
SEGURIDAD PÚBLICA		-	200.0
<i>Centros Federales de Readaptación Social</i>	Construcción Cadereyta de Jiménez, Nuevo León	-	200.0
Fondo Metropolitano	Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey ¹	100.0	425.0
OTROS FONDOS		-	750.0
<i>Fondo para el Desarrollo Productivo del Altiplano Semidesértico</i>	Apoyo a los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas	-	750.0

*UPEAS: Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario; UPES: Universidades Públicas Estatales

¹ Este Fondo era de 570 millones de pesos, pero se cambió a 425 millones de pesos derivado la fe de erratas que envió la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados con fecha 12 de noviembre de 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de los Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2009.

Considerando todos los elementos descritos anteriormente, Nuevo León recibirá en el 2009, 41 mil 629.8 millones de pesos por recursos federalizados con la reiteración de que se consideran gasto sectorial y en delegacionales. Este monto representa, en términos per cápita para la población de esa entidad, 9 mil 359.2 pesos.

Por otro lado se encuentra el estado de Oaxaca. Un estado de alta marginalidad social, lo que se revela por el desempeño deficiente en sus indicadores sociales relevantes. Tiene la más baja participación del empleo formal en el país y una participación económica de su Producto Interno Bruto Estatal de 1.4 por ciento del nacional. Esta entidad federativa tiene 3 millones 550 mil habitantes de acuerdo a cifras del CONAPO en 2009. El gasto federalizado destinado a esta entidad representa el 3.7 del total federalizado nacional para 2007.

Cuadro 17

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Gasto Federalizado para el Estado de Oaxaca
(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Aprobado		2009/2008 Variaciones	
	2008	2009	Nominal	Real %
Gasto Federalizado	29,403.8	31,491.4	2,087.6	2.2
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	19,463.0	20,581.2	1,118.2	0.9
Educación Básica y Normal (FAEB)	11,145.1	11,780.4	635.3	0.9
Aportaciones para Salud (FASSA)	1,838.1	2,042.5	204.5	6.0
Infraestructura Social (FAIS)	3,672.4	3,798.6	126.2	-1.3
Aportaciones Múltiples (FAM)	570.9	598.9 ¹	28.0	0.1
FORTAMUNDF	1,317.6	1,359.4	41.8	-1.6
Seguridad Pública (FASP)	189.4	218.4	28.9	10.0
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	93.4	100.4	7.0	2.6
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	636.3	682.7	46.4	2.4
Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	9,940.8	10,910.2	969.4	4.7

¹ Debido a que solamente se ha publicado la parte de Asistencia Social del FAM, se hizo una estimación del Fondo para Infraestructura Educativa con base en la estructura porcentual del 2008, por lo que esta cifra será modificada cuando la SHCP publique la distribución de dicho Fondo.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2009 y el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre, 19 y 31 de diciembre de 2008.

En el ejercicio fiscal de 2009, recibirá recursos federales por 31 mil 491.4 millones de pesos; un monto superior en 2.2 por ciento respecto al 2008.

El gasto sectorial en Oaxaca es de 4 mil 328.1 millones de pesos; una diferencia de 199.6 millones de pesos respecto a 2008. Finalmente, el gasto delegacional para el 2009 es de 3 mil 148.1 millones de pesos. En suma, por los tres componentes federalizados Oaxaca recibirá 38 mil 967.6 millones de pesos, lo cual representa 10 mil 974.4 pesos (véanse cuadros siguientes).

Cuadro 18

**Presupuesto de Egresos de la Federación
Programas y Proyecto de Inversión 2008-2009
Oaxaca
(Millones de pesos)**

Ramos/Entidades y Dependencias Federales	Programas/Proyectos	Monto Asignado PEF2008	Monto Asignado PEF2009
TOTAL		4,128.5	4,328.1
SALUD		152.3	201.0
EDUCACIÓN		687.3	656.0
CULTURA		76.5	113.5
PROGRAMA HIDRÁULICO		502.9	661.4
INFRAESTRUCTURA CARRETERA		2,126.0	2,269.2
<i>Construcción y Modernización</i>		<i>693.6</i>	<i>736.4</i>
<i>Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras</i>		<i>940.2</i>	<i>1,115.0</i>
<i>Conservación y Mantenimiento</i>		<i>410.2</i>	<i>334.2</i>
<i>Programa de Empleo Temporal</i>		<i>82.0</i>	<i>83.6</i>
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES		-	12.0
ALIANZA PARA EL CAMPO		567.6	-
TURISMO		16.0	-
<i>Fondo Metropolitano</i>	Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca	-	40.0
<i>Programa Especial Concurrente, SAGARPA</i>	Programa Especial de Solidaridad Alimentaria	-	375.0
OTROS FONDOS		-	2,450.0
<i>Fondo Regional (Ramo 23)</i>	Chiapas, Guerrero y Oaxaca	-	2,450.0

*UPEAS: Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario; UPES: Universidades Públicas Estatales

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de los Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2009.

Cuadro 19

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Gasto Identificado por Ramos Administrativos para el Estado de Oaxaca
(Millones de pesos)

RAMOS	2009 Proyecto	Ampliaciones o Reasignaciones	2009 Aprobado
TOTAL	2,121.8	1,026.3	3,148.1
Ramo 08: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	108.5	-1.8	106.8
Ramo 09: Comunicaciones y Transportes	1,460.1	1,028.8	2,488.9
Ramo 10: Secretaría de Economía	8.0	-0.2	7.8
Ramo 11: Educación Pública	6.1	-0.1	6.0
Ramo 14: Trabajo y Previsión Social	10.2	-0.1	10.2
Ramo 15: Reforma Agraria	11.8	-0.1	11.8
Ramo 16: Medio Ambiente y Recursos Naturales	23.3	-0.3	23.0
Ramo 17: Procuraduría General de la República	35.9	0.0	35.9
Ramo 20: Desarrollo Social	457.8	0.0	457.8

n.a. No aplicable

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con cifras del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Cuadro 20

Comparativo		
2008		
Concepto	Nuevo León	Oaxaca
Población ¹ (2008)	4,393,095	3,552,300
PIB ² (2006) (pesos=1993)	126,005,891	24,107,810
PIB per cápita ³	28.7	6.8
Gasto Federalizado ⁴ (2008) (m.p.)	30,764	29,404
Gasto Federalizado per cápita ⁵	7,003	8,277
Índice de Marginación ⁶ (2005)	muy bajo	muy alto

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de:

¹CONAPO; ²INEGI; ³INEGI/CONAPO; ⁴CEFP; ⁵CEFP/CONAPO; ⁶CONAPO

Como se puede observar, el sistema de distribución de recursos federales, permite que las diferencias en la actividad económica per cápita (28.7 versus 6.8) se compensen en la distribución del gasto federalizado. En la tabla superior Oaxaca recibe en términos per cápita más recursos federales que el estado de Nuevo León.

2.4.2 Naucalpan de Juárez y Texcoco, Estado de México

Naucalpan de Juárez es un municipio relevante dentro del Estado de México y en todo el país. Concentra sus actividades económicas en el comercio, industria y servicios. De acuerdo al CONAPO, la población de este municipio en 2009 llegará a ser de 799 mil 889 habitantes, lo que representa el 5.3 por ciento de la población estatal y el 0.74 por ciento de la poblacional nacional. No son más de 20 los municipios en México los que alcanzan una población de esta magnitud o superior al 0.7 por ciento del total nacional. De acuerdo con calificadoras privadas, el producto per cápita del municipio es superior al promedio del Estado de México y del nacional. En términos de marginación, el grado del municipio es muy bajo.

Durante el 2007, Naucalpan tuvo ingresos fiscales por 1 mil 771.4 millones de pesos, de los cuales 578 millones de pesos provienen de fuentes propias. Es decir, del total de sus percepciones únicamente el 33 por ciento es autónomo. Del otro lado, las fuentes ajenas son de 1 mil 192.6 millones de pesos (que incluyen transferencias de la federación y del estado). Las fuentes ajenas representan el 67 por ciento de los ingresos de este municipio. Una referencia obligada es ver cuánto representan estas proporciones por habitante. Con la población de 2007, la proporción generada de ingresos propios por cada habitante de Naucalpan fue de 690 pesos. En tanto que la proporción per cápita en ingresos ajenos fue de 1 mil 264.2 pesos.

Cuadro 21

Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México						
Estado de Origen y Aplicación de Recursos						
(mdp, pesos nominales)	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Ingresos Totales	1,298.00	1,347.90	1,477.20	1,684.10	1,771.40	2,189.40
Ingresos Propios	435.1	428.5	469.6	532.3	578.8	671.7
Impuestos	278.4	283.0	303.4	361.7	381.6	458.4
Impuesto Predial	159.9	184.0	202.7	221.5	246.4	307.6
Otros Impuestos	118.5	99.0	100.8	140.2	135.2	150.9
Otros (Derechos, Productos, Aprovechamientos, etc.)	156.8	145.5	166.2	170.6	197.2	213.3
Otros Ingresos	862.8	919.4	1,007.60	1,151.80	1,192.60	1,517.70
Participaciones Federales	435.2	469.8	510.7	587.6	574.8	738.6
F-III: Fondo de Infraestructura Social (Ramo 33)	48.3	51.6	58.9	60.7	69.1	80.6
F-IV: Fondo de Fortalecimiento Municipal (Ramo 33)	203.5	206.5	226.5	276.0	260.9	314.5
Otras Aportaciones	175.8	191.5	211.5	227.5	287.8	384.0
Egresos Totales	1,094.30	1,276.30	1,426.10	1,526.20	1,696.10	2,647.50
Gasto Primario	1,079.20	1,264.00	1,414.80	1,512.50	1,672.10	2,581.20
Gasto Corriente	864.4	938.1	1,015.40	1,052.90	1,358.70	1,333.50
Servicios Personales	602	673.1	768.5	827.1	1,055.10	980.9
Otros Gastos Corrientes	262.4	265	247	225.8	303.7	352.6
Transferencias Etiquetadas	16.3	27.4	34.4	11.7	35.9	0.0
Transferencias No-Etiquetadas	42.3	42.4	48.7	86.1	71.5	156.4
Inversión Municipal	83.1	194.8	221.3	223	69.7	740.3
Inversión Etiquetada (F-III y otros)	32.0	33.8	44.7	72.6	114.4	247.8
ADEFAS	41.0	27.5	50.4	66.3	21.9	103.2
Balance Primario	218.8	83.9	62.4	171.6	99.4	-391.8
(-) Intereses	15.2	12.3	11.3	13.6	24.0	66.3
Balance Financiero	203.7	71.6	51.1	157.9	75.4	-458.1
(-) Amortizaciones de Deuda	153.1	110.2	54.1	113.5	100.5	247.4
(+) Disposiciones de Deuda	109.3	25.0	135.0	225.0	455.4	400.0
Balance Fiscal	159.8	-13.6	131.9	269.4	430.3	-305.5
Efectivo al Final del Período	197.4	144.3	101.1	369.3	524.9	58.0

Fuente: Finanzas Públicas de Fitch Ratings México

En cambio, el municipio de Texcoco, también perteneciente al Estado de México, en el 2009 tiene una población de 216 mil 081 habitantes. Es decir, el 27 por ciento de la población de Naucalpan de Juárez. Texcoco es un municipio que pertenece a la zona metropolitana de la Ciudad de México, razón que lo hace atractivo para migrantes de bajo ingreso. Actualmente, concentra alrededor del 1.4 por ciento de la población del estado. De hecho, es un municipio que destaca por su dinámica demográfica. En los últimos cuatro años ha tenido una tasa de crecimiento de población de 0.67 por ciento. Es un municipio considerado por CONAPO de marginalidad baja y sus principales actividades económicas se concentran en servicios y en el sector primario. Durante el 2007, el municipio tuvo ingresos totales de 344.4 millones de pesos, de los cuales 99.7 millones provienen de fuentes propias (30.0 por ciento) y 244.7 millones de fuentes ajenas (71.0 por ciento). El grado de dependencia de Texcoco a los recursos ajenos es más alto que en el caso de Naucalpan de Juárez 71.0 por ciento versus 67.3 por ciento. En términos per cápita, los habitantes de Texcoco tienen 461.40 pesos en fuentes propias. Respecto a las fuentes ajenas, estas representan en términos per cápita 1 mil 132.4 pesos. Al comparar los recursos propios per cápita es evidente, que los habitantes de Naucalpan realizan un mayor esfuerzo en sus tributaciones propias. En tanto que los habitantes de Texcoco

perciben menores recursos per cápita de la federación y el estado que en el caso de Naucalpan.

Cuadro 22

Municipio de Texcoco, ESTADO DE MÉXICO						
Estado de Origen y Aplicación de Recursos						
(mdp, pesos nominales)	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Ingresos Totales	206.20	240.40	290.90	345.90	344.40	370.50
Ingresos Propios	46.7	56	77.1	76.2	99.7	111.1
Impuestos	21.3	24.1	25.1	25.5	23.2	43.6
Impuesto Predial	16.7	17.5	10.7	9.8	10.7	-
Otros Impuestos	4.6	6.6	14.4	15.7	12.6	43.6
Otros (Derechos, Productos, Aprovechamientos, etc.)	25.4	31.9	52	50.7	76.4	67.5
Otros Ingresos	159.5	184.4	213.80	269.70	244.70	259.4
Participaciones Federales	82.2	88.6	89.8	123.8	113.7	120.50
F-III: Fondo de Infraestructura Social (Ramo 33)	19.4	20.5	23.3	24.2	27.3	29
F-IV: Fondo de Fortalecimiento Municipal (Ramo 33)	48.2	48.5	58	72.1	66.3	70.3
Otras Aportaciones	9.8	26.7	42.7	49.5	37.4	39.6
Egresos Totales	197.10	229.50	370.70	337.80	358.00	340.10
Gasto Primario	196.20	227.40	368.00	335.30	353.80	340.10
Gasto Corriente	116.6	138.7	201.40	214.40	230.40	241.90
Servicios Personales	94.6	108.6	131.4	156.9	175.60	181.6
Otros Gastos Corrientes	22.0	30.2	70.0	57.5	54.7	60.3
Transferencias Etiquetadas	12.1	27.0	41.5	54.5	38.2	-
Transferencias No-Etiquetadas	14.4	18.9	24.4	25.4	25.7	30.4
Inversión Municipal	35.2	20.0	70.9	20.1	43.2	67.8
Inversión Etiquetada (F-III y otros)	14.7	18.1	27.0	20.0	16.1	-
ADEFAS	3.2	4.6	2.8	1.2	0.2	-
Balance Primario	10	13	-77.1	10.6	-9.5	30.4
(-) Intereses	0.9	2	2.7	2.6	4.2	-
Balance Financiero	9.1	11	-79.8	8	-13.7	30.4
(-) Amortizaciones de Deuda	21.0	35.7	24.2	47.6	40.5	50.4
(+) Disposiciones de Deuda	-	67.8	17.5	80	43	20
Balance Fiscal	-11.9	43.1	-86.5	40.4	-11.2	0.0
Efectivo al Final del Período	10.2	26.8	-2.9	19.4	24	-

Fuente: Finanzas Públicas de Fitch Ratings México

Nota: El asterisco en el año 2008 indica que los datos son producto de una estimación.

Cuadro 23

Comparativo		
2008		
Concepto	Naucalpan	Texcoco
Población ¹ (2008)	808,983	214,806
Ingresos propios (m.p. 2008)	671,700,000	111,100,000
PIB per cápita ³	830.3	517.2
Gasto Federalizado ⁴ (2008) (m.p.)	1,517.7	259.4
Gasto Federalizado per cápita ⁵	1,876.1	1,207.6
Índice de Marginación ⁶ (2005)	muy bajo	muy bajo

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de:

¹CONAPO; ²INEGI; ³INEGI/CONAPO; ⁴CEFP; ⁵CEFP/CONAPO; ⁶CONAPO

En el caso de los municipios, la distribución de los recursos federalizados, en algunos componentes federalizados, pasan a través de la tesorería de los estados. En la tabla superior se aprecia que un municipio dinámico como Naucalpan recibe más recursos federalizados per cápita. Teóricamente, Texcoco debería ser compensando a través de los recursos federalizados. Sin embargo, no es el criterio compensatorio el que prevalece en la distribución de los recursos.

3. Reforma Fiscal y Federalismo

La corresponsabilidad entre gobiernos ha cobrado significancia a partir de la consolidación democrática en el país. Un cauce abierto a las críticas del sistema federal mexicano fue sin duda la Convención Nacional Hacendaria, celebrada en el 2004. Los planteamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), entre otros. A partir de estas discusiones se encontró que el federalismo fiscal debería fortalecerse en:

- i) Expandir las facultades tributarias de los estados,
- ii) modificar y mejorar las fórmulas de transferencias, tanto las participaciones como las aportaciones federales.

A partir de la aprobación del paquete de reformas fiscales del 2007, las participaciones y aportaciones de los estados tuvieron modificaciones a la alza. El conjunto de medidas que se implementaron en 2007 se realizaron en la Ley de Coordinación Fiscal y se concentraron en la estructura de la Recaudación Federal Participable. La Recaudación Federal Participable se incrementó en 136 mil 928.9 millones de pesos. Finalmente, esto se tradujo en un incremento a las participaciones de 42 mil 509.1 millones de pesos y en 10 mil 963.4 millones de pesos las aportaciones.

Las principales modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal son:

Aportaciones (Ramo 33)

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. A partir del 2008, su distribución se llevará a cabo tomando como base la distribución de cada estado en el 2007, los incrementos subsecuentes se darán de acuerdo a la matrícula, el índice de calidad educativa y el gasto estatal en educación básica.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. La distribución de este fondo se garantizará sobre la distribución para cada estado en 2007. Los incrementos subsecuentes se darán de acuerdo al inverso del PIB per cápita.

Participaciones (Ramo 28)

Fondo General de Participaciones (FGP). Este Fondo se seguirá constituyendo con el 20 por ciento de la RFP. Sin embargo, con las disposiciones aprobadas se estableció que los estados recibirán las mismas participaciones por este fondo del 2007. El segundo criterio establece que el incremento en años subsecuentes se distribuirá considerando el crecimiento del PIB, el crecimiento en la recaudación de los impuestos estatales, predial y del derecho de agua conforme al nivel de recaudación del último periodo.

Fondo de Fiscalización (FF). Este Fondo se conformará de los recursos destinados al Fondo de Contingencias y a la Coordinación de Derechos. De la misma manera que los Fondos anteriores, en la distribución se garantizará lo recibido en el 2007 por ambos conceptos y los incrementos subsecuentes se distribuirán conforme al esfuerzo fiscal de cada entidad.

Fondo de Fomento Municipal (FFM). Para este Fondo aplicarán dos criterios: Primero, se garantizará que se reciba el mismo monto aplicado en 2007. El segundo es que los incrementos subsecuentes se distribuirán de acuerdo a la participación en el crecimiento de la participación en el crecimiento de la recaudación de predial y los derechos de agua ponderados con la variable poblacional.

Fondo de Compensación e Ingresos Adicionales por Concepto del Impuesto de 2 Centavos al Consumo de Gasolina y Diesel. Este Fondo de compensación se distribuirá a las 10 entidades más pobres respecto a su PIB per cápita (excluyendo el PIB de minería). Se constituirá por 2/11 de los que se recaude del impuesto de 2 centavos mensuales al consumo final de diesel y gasolina. Los 9/11 sobrantes se distribuirán entre los estados de acuerdo al consumo de diesel y gasolina.

Fondo de Extracción de Hidrocarburos. La distribución se realizará de acuerdo a la ponderación del valor de la extracción bruta de hidrocarburo y el valor de producción del gas asociado y no asociado. De acuerdo a las modificaciones de 2007 este Fondo se creó para compensar a los estados productores de petróleo. El monto a distribuir se determina como el 0.42 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos.

3.1 Marginación y Federalismo

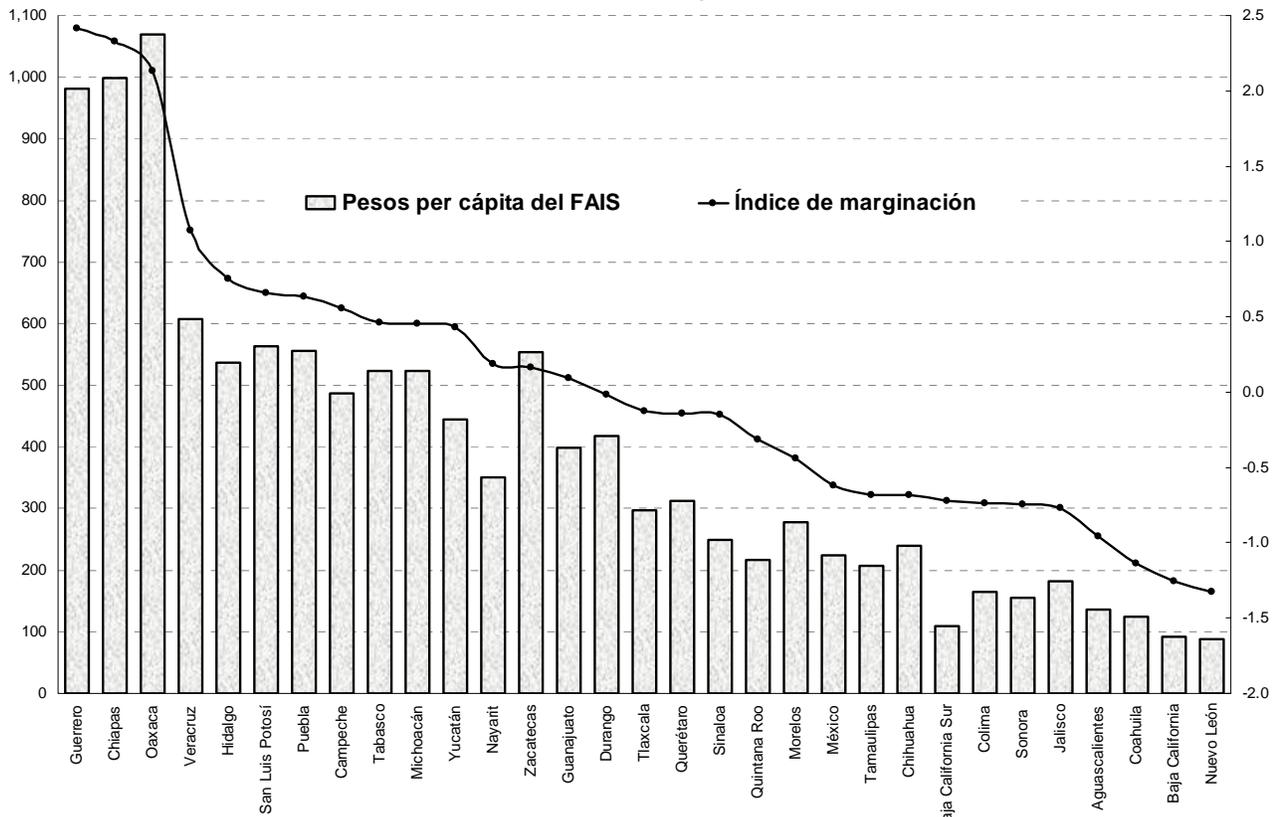
Dentro del Ramo 33 se encuentra el Fondo de Aportación para Infraestructura Social (FAIS). El propósito del Fondo es redistributivo y está dividido en dos componentes uno estatal y otro municipal. A este respecto la Ley de Coordinación Fiscal en el Artículo 33 menciona: “Las aportaciones canalizadas a través de este Ramo se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente al sector que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros siguientes:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenajes, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural y;
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.”

Al ser un Fondo diseñado para reducir la pobreza y el rezago en infraestructura a nivel estatal y municipal su diseño debería estar estrechamente vinculado con el Índice de Marginación. A mayor nivel de marginación debería mostrarse una mayor canalización de recursos del FAIS.

Gráfico 6

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
(Pesos per cápita del FAIS e Índices de Marginación por Entidad Federativa)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del PEF 2009, INEGI y CONAPO.

En la gráfica anterior se ha superpuesto la asignación que reciben los estados a través del FAIS para 2009 con el índice de marginación de 2005. En el extremo derecho se muestra Nuevo León como el estado con menor índice de marginación y con la menor recepción de recursos de FAIS. Estados como Guerrero, Chiapas y Oaxaca son los que presentan mayores índices de marginación pero que, simultáneamente reciben una mayor cantidad de recursos. Oaxaca es el estado que percibe más recursos que lo que indica su índice de marginación. Visualmente parece existir congruencia entre el objetivo del Fondo y los niveles de marginación estatal. Para tener un marco analítico más amplio se tendría que seguir el desempeño de los estados observar si existe mejora en las condiciones de marginación en los estados.

3.2 Fiscalización

Los recursos para las entidades federativas se aprueban y fiscalizan por la Cámara de Diputados de acuerdo a los procedimientos y tiempos que se establecen en la Fracción IV del Artículo 74 y en el Artículo 79 constitucional, así como en los Artículos 42, 44 y 82, 85, 107 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Específicamente el Artículo 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación³⁹ establece que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales⁴⁰; asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

³⁹ Esta Ley fue expedida por medio del *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de mayo de 2009 para entrar en vigor al día siguiente. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. (16-07-09)

⁴⁰ Esta excepción responde a que estos recursos provienen de las denominadas potestades tributarias de los gobiernos estatales, por ello, la auditoría al ejercicio de estos recursos, es competencia de los órganos locales de fiscalización de los Estados y del Distrito Federal.

En forma paralela a la descentralización de los recursos y responsabilidades a Entidades Federativas y Municipios, se hizo imperativo fortalecer los procesos de control y fiscalización del gasto; en respuesta a ello, para el ejercicio 2007 se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

Asimismo, en el **Artículo 11, fracción I** del PEF 2009⁴¹ se establece que los recursos para el PROFIS, equivalen al uno al millar del monto total para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, aprobado en el Presupuesto de Egresos del año 2008. Los recursos del programa se dividirán en dos componentes: el federal y el correspondiente a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con la reciente expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, este Programa adquirió permanencia y certidumbre jurídica y financiera, ya que se incorporó al **Artículo 38** de dicha Ley, en la cual se establece que: “tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, conforme a lo siguiente:

I. A través de la celebración de convenios de coordinación, la ASF podrá entregar hasta el 50% de los recursos del Programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que éstos fiscalicen los recursos federales que sean administrados o ejercidos por las Entidades Federativas, Municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El resto de los recursos serán aplicados por la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de manera directa”;

⁴¹ Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc>. (16-07-09).

II. La ASF enviará a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el 15 de febrero de cada año, las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda. Dichas comisiones deberán emitir su opinión a más tardar el 15 de marzo. La ASF publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de marzo, las Reglas de Operación del Programa”.

3.3 Impacto de las transferencias en el desempeño de los gobiernos locales

Las transferencias existen en razón de las diferencias estructurales horizontales y las verticales que se presentan entre las entidades federativas y el gobierno central. Estas tienen un sentido compensatorio y resarcitorio. No obstante, la literatura económica ha explorado las consecuencias adversas que puede acarrear la existencia de transferencias verticales:

Una de ellas consiste en que estas pueden inducir a las autoridades locales a percibir un menor costo impositivo en la oferta de bienes y servicios e incrementar el tamaño del presupuesto local.

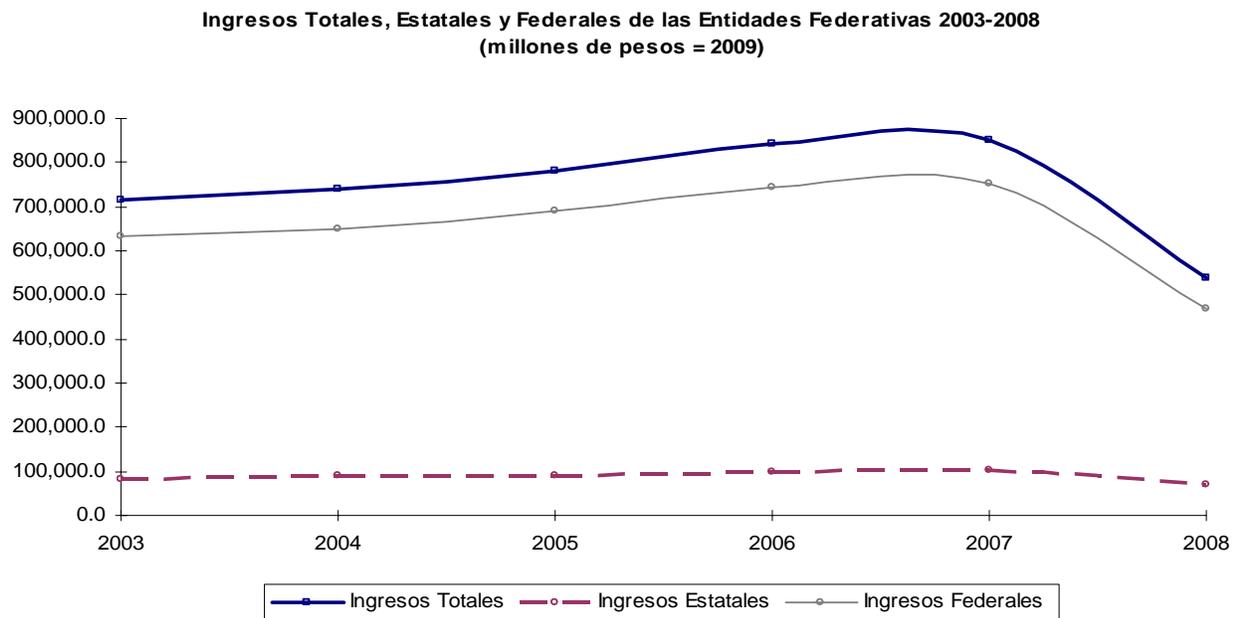
Otros efectos se centran en la afectación a la movilidad de factores. Las transferencias al tener características de subsidios federales a gobiernos locales pueden desalentar la migración de factores móviles como el caso del trabajo que, sin ellas, migraría a regiones de alto ingreso y mayor productividad.

Un efecto adicional es que las transferencias pueden desincentivar la generación de recursos propios en las entidades federativas. La recepción de recursos del poder central puede generar un comportamiento cómodo a la hacienda local y evitar que se enfrente a restricciones reales. En las fórmulas de distribución fiscal del fondo general de participaciones se incluye como un elemento dentro de la fórmula, el promedio móvil de tres años de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad como una medida de corrección para este incentivo pernicioso. Sin embargo, la posibilidad de generar comportamientos perniciosos por la hacienda local no desaparece con esta medida. Se ha señalado un caso particular que reside en que el gobierno local, en

un esfuerzo por incrementar su recaudación puede exportar tributaciones a otras provincias como el caso de gravámenes a la actividad turística.

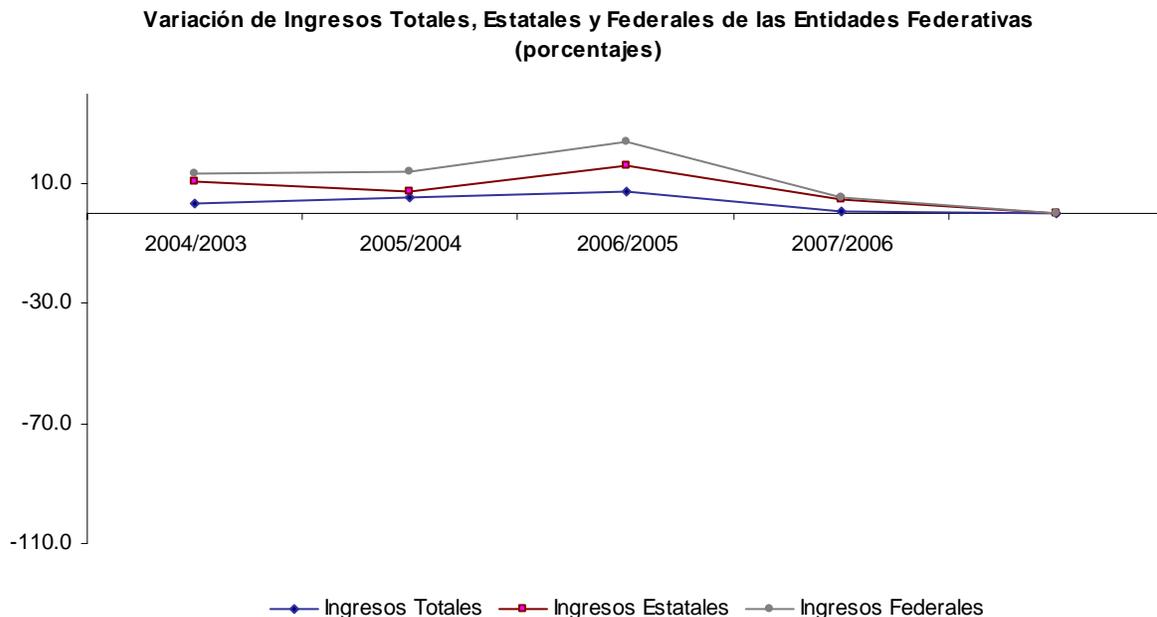
En la gráfica siguiente se observa que los ingresos federales guardan una mayor proporción respecto a los ingresos totales de las entidades en el total. En el periodo analizado es notorio que los ingresos estatales han crecido a una menor tasa y su proporción es menor en los ingresos totales. Cabe aclarar que el periodo de análisis no cubre las recientes reformas introducidas en el gasto federalizado.

Gráfico 7



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de FitchMéxico.

Gráfico 8



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de FitchMéxico.

4. Comentarios Finales

En este trabajo se ha estudiado el esquema federalista. Como se mencionó, este esquema de organización, permite *dividir el poder político geográficamente y minimizar los escenarios de autoritarismo*. Aunque, desde una perspectiva económica, el rasgo destacable es que establece una asignación de bienes públicos entre aquellos que no son divisibles territorialmente (gobierno central) y los que tienen incidencia territorial acotada (gobiernos locales). *Un sistema federal ofrece un abanico más grande de elección entre diferentes cantidades de bienes públicos*. No obstante, la operatividad del federalismo está sujeta al desarrollo de factores reales, entre los que se apunta la consolidación de un erario local. En México, sólo hasta que se inició la consolidación del marco normativo de coordinación fiscal y la transferencia de recursos se pudo hablar del inicio del fortalecimiento del esquema federalista. En este estudio se realizó un seguimiento al estado que guarda la coordinación fiscal, ejemplificando a través de datos contemporáneos derivados del presupuesto de la federación y tomando a estados y municipios que tiene desarrollo económico desigual.

La idea central en este estudio es que, en tanto continúe la consolidación de los recursos que la federación envía a estados y subsecuentemente a municipios a través de esquemas de coordinación fiscal, se podrá fortalecer el federalismo en México. Los recursos que se transfieren a los estados y municipios, en numerosas ocasiones provienen de las mismas entidades. Sin embargo, el sistema de coordinación permite establecer patrones de nivelación entre entidades con distinto grado de desarrollo. El sistema de coordinación es una parte constituyente del federalismo que debe ser continuamente moldeado por necesidades sociales cambiantes que enfrente el país.

•

Bibliografía.

- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. 2da Edición. Oxford. México, DF 2007
- Brown C. V y Jackson P. M. Public Sector Economics. Blackwell. Oxford UK, 1990
- Carbonell, Miguel. *El Estado Federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática*. Revista Jurídica. Boletín de Derecho Comparado. México DF, 2004
- Carbonell, Miguel. El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. 2003 UNAM (15 de marzo de 2008) www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. LX Legislatura. 2008.
- Courchene, Thomas y Díaz Cayeros Alberto, en su artículo "Transferencias y la Naturaleza de la Federación Mexicana, Consultado en el libro Giugale M. Marcelo y Wedd B. Steven. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson From Mexico. The World Bank. Washington D. C. Mayo 2000.
- Giugale M. Marcelo y Wedd B. Steven. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico. The World Bank. Washington D. C. Mayo 2000
- SHCP. Iniciativa de Ley de Reforma Hacendaria. Ejecutivo Federal 2007
- Las Reglas de Operación y la distribución por Entidad Federativa para el ejercicio 2008, fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo del 2008
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Portal de la Cámara de Diputados. 2009
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Portal de la Cámara de Diputados. 2009
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Portal de la Cámara de Diputados. 2009
- Musgrave A. Richard y Musgrave B. Peggy. Public Finance in Theory and Practice. Mc Graw Hill. 1989. Quinta Edición
- North, D.C. Structure and Change in Economic History. New York . W.W. Northon 1981
- Porto Alberto. La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. Universidad de la Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. MIMEO. Mayo, 2003
- Happiness and Economic. Bruno S. Frey and Alois, Stuter. Princeton, University Press. Princeton. New Jersey, 2002.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Cámara de Diputados
LX Legislatura

www.cefp.gob.mx

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de área y responsable: Mtro. Roberto Ramírez Archer