

XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007.

Descentralización y Hacienda Pública Local. México 2000-2005.

María Isabel García Morales.

Cita:

María Isabel García Morales (2007). *Descentralización y Hacienda Pública Local. México 2000-2005. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/418>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XXVI Congreso de la ALAS
Del 13 al 18 de agosto en la Cd. de Guadalajara, Jalisco

**Descentralización y hacienda pública local.
México 2000-2005.¹**

María Isabel García Morales.²

Grupo: Desarrollo territorial regional y local: desigualdades y descentralización.

Presentación.

Esta ponencia se circunscribe en el marco de la realización de mi tesis doctoral. El objetivo de la investigación es analizar los efectos de las políticas de descentralización en las haciendas locales.

Introducción.

En los 70's surgen políticas de descentralización como una forma de aliviar el centralismo en que se encontraban los gobiernos, de casi todos los países.

A partir de los 80s de manera más decidida los organismos internacionales, BID, BM y CEPAL, impulsan en América Latina procesos de descentralización, como parte de la reforma del Estado.

En México la reforma política de finales de los 70s permite la competencia electoral, teniendo como resultado a largo plazo que el partido que había gobernado por 70 años, perdiera las elecciones en el 2000. Los gobiernos priístas impulsaron programas de descentralización, sin embargo es importante analizar si los programas de descentralización de Vicente Fox (2000-2006) marcaron algún cambio importante, en esta materia.

Este trabajo trata: el concepto de descentralización; el programa especial de un autentico federalismo implementado en el gobierno de Fox; la situación actual de recaudación y del gasto en las entidades federativas.

¹ Esta ponencia se desprende de mi investigación doctoral en Estudios Latinoamericanos: *La descentralización fiscal en México y Argentina*, que actualmente realizo.

² Estudiante del Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM, México e del subproyecto 4: "Una cultura para la democracia en México y en otros países de América Latina y el Caribe: lo nacional, lo regional y lo nacional", UNAM.

¿Qué es la descentralización?

La descentralización se ha impulsado tanto en países federalistas como unitarios, debemos entenderla como un proceso político a lo interno de la estructura político-institucional de la organización del sector público, sea éste federal o unitario.

La descentralización se implementó como parte de la democratización intergubernamental, teniendo un papel importante en la reforma del Estado.

En seguida intentaremos definir a la descentralización, retomando a autores centroamericanos.

Manuel Ortega Hegg³ señala que la descentralización “... es un proceso que ocurre a lo interno del Estado, consiste en la transferencia de competencias, funciones, recursos, poder político o de capacidad de decisión, de una instancia de Estado a otra.”⁴ Siendo por tanto, la descentralización un proceso político, en este aspecto Alberto Enríquez Villacorta⁵ hace hincapié de que la descentralización no es desconcentración de funciones, sino transferencia de poder: “se trata, por tanto de convertir al Estado en un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas a través de una complementación cooperativa, en el cual el poder, las competencias y los recursos correspondan a cada una de ellas, se distribuyen de modo tal que las decisiones y acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación más limpia y directa con la sociedad,...”⁶

Refiriéndonos al aspecto meramente fiscal Gabriel Aghón investigador de CEPAL define a la descentralización fiscal como aquella que “ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central”⁷

³ Manuel Ortega Hegg, “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp.3-115.

⁴ *Ibid.* p. 104.

⁵ Alberto Enríquez Villacorta, “Descentralización del Estado y sociedad civil”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 33-48.

⁶ *Ibid.*, p. 36.

⁷ Gabriel Aghón, *Descentralización Fiscal: marco conceptual*. “Serie Política Fiscal”. ONU CEPAL. Santiago de Chile, 1993, p.8
www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/3/LCL973/LCL793.pdf Descentralización fiscal. Marco conceptual, p.8.

La descentralización fiscal se enfoca a la transferencia de competencias y recursos de las finanzas públicas a otros niveles inferiores de gobierno, para Francisco Gonzales Blanch,⁸ la teoría del federalismo fiscal, no es otra cosa que el estudio de la descentralización fiscal.

Por ello el objetivo de la descentralización fiscal en un país federal no es otro que el de fortalecer el federalismo fiscal, democratizando las relaciones intergubernamentales en las decisiones de ingreso y gasto de los recursos públicos.

La descentralización en el Foxismo.

Victoria E. Rodríguez considera que las cinco administraciones (Echeverría, López Portillo, Miguel de la Madrid, Salinas y Zedillo) han abordado de distintas formas y con distintos programas la descentralización por los problemas que en sí genera la centralización.⁹

El gobierno de Vicente Fox, es el primero no priísta después de 70 años, siendo en el 2000 uno de los principales acontecimientos políticos de América Latina. Vicente Fox Quesada impulsó el *Programa Especial del Auténtico Federalismo (2002-2006)*, en el cual se consideró “ineludible avanzar en la descentralización de la función pública y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios de manera diferenciada y gradual..., consolidar y ampliar los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y garantizar que la soberanía de los Estados y autonomía municipal se verifique plenamente en los hechos”,¹⁰ para ello se propuso el Proyecto de Fortalecimiento de las Haciendas Públicas de Entidades Federativas y municipios y Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría¹¹ bajo los ejes del otorgamiento de facultades adicionales a las entidades federativas, privilegiar los criterios de distribución que premiaran los esfuerzos municipales y estatales de recaudación.

En este programa se considera ineludible avanzar en la descentralización de la función pública y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios de manera diferenciada y gradual. Las estrategias y líneas de acción propuestas fueron:

⁸ Francisco González Blanch, La hacienda pública descentralizada. *Teoría y evidencia empírica*. Universidad Complutense-Facultad de Derecho. Sección de publicaciones, España, 2000, p.9.

⁹ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. FCE. México, 1999, p.178-179.

¹⁰ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, p.8 y 9.

¹¹ *Ibid.* p.139

- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un sistema Nacional de Coordinación Hacendaria
- Promover el desarrollo regional equilibrado
- Fortalecer a los gobiernos locales
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas
- Instalar una infraestructura federalista que coordine los esfuerzos institucionales e intergubernamentales.

La misión que se propuso este programa fue “asegurar la transición exitosa del centralismo a un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una *profunda descentralización política*, [subrayado mío] el impulso de relaciones intergubernamentales auténticamente federalitas basadas en el respeto recíproco de la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres ordenes de gobierno”¹²

Con lo que respecta a la Descentralización política se planteo lo siguiente:¹³

- La descentralización política y administrativa
- El federalismo hacendario
- Reforma Federalista del Estado y distribución de competencias
- Reestructuración de las Delegaciones federales.

Se creo del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) el cual es responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica los proyectos del programa.¹⁴

En general se tenía como objetivo contar con un sistema fiscal competitivo a nivel internacional que alentará el ahorro, la inversión y el empleo, generará una mayor autonomía financiera de los estados y municipios, mediante instrumentos que ampliaran sus capacidades para generar ingresos propios, mejorar los esfuerzos en la colaboración administrativa en materia fiscal, mantener la certeza en el acceso a sus participaciones, contando con reglas par solventar las responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, fortalecer y ampliar su acceso al financiamiento público.¹⁵

¹² Ibid. p.43

¹³ Ibid. p.55

¹⁴ Programa Especial para el Autentico Federalismo, p. 175.

¹⁵ Ibid. p.140

El espacio para esta ponencia no permite abordar los resultados de este programa, a continuación sólo nos limitaremos a indagar en el periodo del 2000 al 2005, la situación del ingreso y gasto público y de este último el comportamiento de las transferencias federales a las entidades federativas.

INGRESOS PUBLICOS.

Los ingresos fiscales del gobierno federal en México se integran de ingresos petroleros e ingresos no petroleros, éstos últimos se componen de ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

En el siguiente cuadro se analiza la importancia de estos ingresos con respecto del Producto Interno Bruto

Producto Interno Bruto e Ingresos Fiscales

Cuadro 1

Tipo de ingreso	2002	2003	2004	2005
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0
Total ing. fiscales	17.3	18.1	18.2	18.8
Petroleros	4.5	5.7	6.4	8.5
No petroleros	12.7	12.4	11.8	11.6
tributarios	(10.7)	(10.9)	(10.3)	(10.6)
No tributarios	(2.0)	(1.5)	(1.5)	(1.0)

Elaboración propia con datos del INEGI, El ingreso y el gasto público en México, ed. 2006, p. 5 y 59. Esta fuente no proporciona los ingresos petroleros antes del 2001.

En el periodo de Fox los ingresos petroleros aumentaron constantemente pasando de 260 mil 006.1 millones de pesos en 2002 a 541 mil 007.4 millones de pesos. Aunque los ingresos no petroleros han aumentado nominalmente de 729 mil 347.3 millones de pesos en 2000 a 871 mil 497.6 millones de pesos en 2005, en términos de su participación porcentual ésta ha disminuido.

Los ingresos no petroleros en 2005 fueron de 1 billón 485 mil 588.5 millones de pesos significando el 11.6% con respecto del PIB, el cual es muy bajo para cubrir las funciones del sector público.

Lo anterior refleja que las finanzas públicas mexicanas del 2002 al 2005 aumentaron su dependencia de los ingresos petroleros.

Recaudación.

Recaudación fiscal bruta de ingresos federales tributarios y no tributarios por entidad federativa 2000-2005 (porcentajes)

Cuadro 2

tipo de ingreso	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tributarios (impuestos)	77.7	72.5	76.5	69.0	61.5	59.0
Sobre la renta (ISR)	25.5	29.1	30.9	29.8	27.6	28.4
Al activo de las empresas	1.4	1.4	1.5	1.4	1.3	1.0
Al valor agregado (IVA)	24.8	26.6	26.5	22.8	21.9	22.0
Especial s/prod. y serv.	9.1	10.6	12.5	10.0	6.5	3.5
Tenencia o uso vehículos	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Automóviles nuevos	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	3.8
Al comercio exterior	3.1	2.7	2.4	2.2	2.2	1.8
Sustitutivo y crédito al salario	0.0	0.0	0.1	0.6	0.0	0.0
S/vtas de b y s suentuarios	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
Accesorios	0.9	0.8	1.1	0.6	0.4	0.7
Otros	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
No tributarios	22.3	27.5	23.5	31.0	38.5	41.0
Derechos	13.7	18.1	14.0	20.8	28.0	32.9
Productos	1.5	2.0	1.0	0.9	1.0	1.1
Aprovechamientos	3.7	7.2	8.5	7.5	9.4	7.1
Contribución de mejoras	0.0	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0
Contrib. No comprendidas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-0.1
Total ingresos no petroleros	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con datos del INEGI, El ingreso y el gasto público en México, ed. 2006, p. 65-68.

Del 2000 al 2005 aumento la concentración en la recaudación de cinco rubros: el ISR, el IVA, el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), derechos¹⁶ y aprovechamientos,¹⁷ éstos juntos en el 2000 aportaron el 76.8% y en el 2005 el 93.9%. Es decir de los 16 rubros de ingresos que se observan en el cuadro 2, sólo 5 en 2005 aportaron 93.9% y los 11 restantes el 6.1% del total de los ingresos no petroleros.

La recaudación en los Estados.

Los Estados con mayor desarrollo económico recaudan la mayoría de los recursos, mientras los estados más atrasados recaudan muy poco, dándose una relación directa entre recaudación y desarrollo.

¹⁶ Contribuciones establecidas por la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por los servicios que presta el Estado de acuerdo con la naturaleza particular de sus funciones, por ejemplo; los servicios del registro civil, el registro público de la propiedad, licencias, permisos, agua potable. Glosario de finanzas públicas INEGI.

¹⁷ Ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realizan los gobiernos, se derivan del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes son recibidos en forma de rezagos, recargos, reintegros, donativos, multas y sanciones. Glosario de finanzas públicas INEGI

Distrito Federal (DF),¹⁸ Tamaulipas, Nuevo León, México, Veracruz y Jalisco, recaudaron en el 2000 el 84.93% y en el 2005 el 88.62% de los ingresos federales, observándose una tendencia en el aumento en la concentración en la recaudación en estos Estados, tan sólo el DF recaudó el 63.62% en el 2000 el 72.18% en el 2005.

Los seis estados que menos ingresos reunieron fueron Tlaxcala, Durango, Nayarit, Baja California Sur, Guerrero y Chiapas, recaudando todos ellos en el 2000 el 0.82% y en el 2005 el 0.78%, reduciendo aun más su participación.

Los 20 estados restantes recaudaron el 14.25% en el 2000 y en el 2005 el 10.6% del total de los ingresos fiscales brutos tributarios y no tributarios.

Ello significa un grave problema ya que los estados más pobres son los que menos recaudan, a éstos les favorece más el sistema de participaciones, que a los estados que más recaudan.

¹⁸ El Distrito Federal no es considerado un Estado más de la federación, por su situación especial de residencia de los poderes federales. El Gobierno del Distrito Federal (GDF) esta proponiendo la elaboración de una Constitución.

GASTO PÚBLICO.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece las formas y mecanismo como se distribuye este gasto público, en general podemos enumerar cuatro rubros:

Participaciones

Aportaciones

Programa Especiales (PAFEF)¹⁹

Convenios

Gasto público a los Estados

Ingresos públicos estatales

Cuadro 3

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
Participaciones federales	39	37.8	36.5	36.3	35.2
Aportaciones federales	49	51.6	51.2	51.8	52.9
Impuestos	2.2	2.3	2.5	2.4	2.2
Derechos, productos, aprov. y contribución de mejoras	4.12	4.02	3.9	4	4.7
Financiamiento	0.77	1.5	2.8	2.27	2.7
Por cuenta de terceros	0.02	0.7	0.7	0.6	0.3
Disponibilidad inicial	1.03	1.53	1.3	1.08	0.8
Total ingresos públicos estatales	100	100	100	100	100

Elaboración propia con datos del INEGI, El ingreso y el gasto público en México, ed. 2005, p.192-199. No se pudo obtener información del 2005.

En el cuadro 3 se aprecia que los ingresos públicos estatales se componen de participaciones, aportaciones, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribución de mejoras, financiamiento, por cuenta de terceros, otros ingresos y disponibilidad inicial; a continuación se abordan los más significativos.

Participaciones y Aportaciones.

Las participaciones, son transferencias no condicionadas que tienen como finalidad compartir la recaudación de los impuestos federales y permite el fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos estatales y municipales.

¹⁹ Programa de Apoyos para el fortalecimiento a las entidades federativas

Las aportaciones se componen de fondos federales, son recursos condicionados que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y DF. La Ley de Coordinación Fiscal establece siete fondos:²⁰

Las aportaciones (transferencias condicionadas) representaron del 2000 al 2004 el 51.3% de los ingresos totales, observándose un aumento constante de este rubro en la conformación de los ingresos estatales. Mientras que las participaciones (transferencias no condicionadas) representaron en el mismo periodo el 37% de los ingresos públicos estatales. Se observa en este cuadro una tendencia del incremento de las transferencias condicionadas en detrimento de las transferencias no condicionadas.

Uno de los aspectos de la descentralización es el de brindarles mayor autonomía a las haciendas locales, sin embargo, el aumento de las transferencias condicionadas, no favorece la autonomía sino somete aun más a los estados a las políticas del gobierno federal.

Se observa por tanto que de 2000 al 2004 aumentaron los recursos asignados a los estados, lo cual esta bien, el problema es que más de la mitad de lo que se transfiere (51.6%) esta etiquetado, respondiendo por tanto la distribución de los recursos a las necesidades del gobierno federal y no a necesidades de los estados.

En ese sentido Ernesto Stein²¹, opina que las transferencias son un instrumento importante para la redistribución fiscal territorial y necesarias para *completar* [subrayado mío] los recursos propios, para él, la transferencia debe ser un impulsor del soporte financiero y del desarrollo del gobierno local y no un factor de dependencia parasitaria, correspondiendo al gobierno local realizar esfuerzos fiscales.

Por desgracia actualmente en México las transferencias no tienen la finalidad de completar los recursos de los Estados sino para financiar la mayoría de sus actividades y por el contrario los recursos propios son minúsculos.²²

²⁰ Ley de Coordinación Fiscal, art. 25: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y normal (FAEB);II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del DF.(FORTAMUNDF);V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.(FAETA),VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DF. (FASP).

²¹ Ernesto Stein, *Op. Cit.*, p.145.

²² ¿Qué responsabilidad tienen los gobiernos locales, ante los bajos montos de sus ingresos propios? Esta pregunta se busca responder en la tesis doctoral.

Conclusiones.

Este trabajo nos arroja que el Programa Especial del Autentico Federalismo no logró lo que se propuso, el de fortalecer la hacienda local.

Del 2000 al 2004 observó una tendencia de aumento del monto de las aportaciones (transferencias condicionadas), por encima de las participaciones (transferencias no condicionadas), ello significa un retroceso en términos del federalismo fiscal, ya que esto somete aun más a los Estados a las decisiones de distribución del gobierno federal.

Del 2000 al 2005, los ingresos públicos de los Estados dependieron en un 88% de las transferencias por concepto de participaciones y aportaciones federales. Esta dependencia financiera es uno de los principales problemas de las haciendas locales, tanto estatales como municipales, por ello es necesario que incrementen sus ingresos propios sobre todo mediante el cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras ya que en el 2005 éstos representaron tan solo el 6.9% de los ingresos totales de los estados.

BIBLIOGRAFIA.

Aghón, Gabriel, *Descentralización Fiscal: marco conceptual*. “Serie Política Fiscal”. ONU CEPAL. Santiago de Chile, 1993, pp.57. www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/3/LCL973/LCL793.pdf.

Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*. Ed. Esfinge, México, 2005, pp.815.

Calderón, Rodríguez, José María. *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México, economía y política*. Facultad de Economía-UNAM, tesis de doctorado, México DF., 1998.

Enríquez, Villacorta Alberto. “Descentralización del Estado y sociedad civil”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 33-48.

Faya, Viesca Jacinto. *Finanzas Públicas*. Ed. Porrúa. 6ª. Ed. México DF 2003., pp. 383.

González Blanch Francisco. *La hacienda Pública Descentralizada. Teoría y evidencia empírica*. Universidad Complutense-Facultad de Derecho. Sección de publicaciones, España, 2000, pp.134

México, INEGI, El ingreso y el gasto público en México. Serie de estadísticas sectoriales. Ed. 2005.

México, Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, pp. 240.

Mora Beltrán Jorge Armando. *Ley de Coordinación fiscal comentada*, PRD-Cámara de Diputados, LIX legislatura, Congreso de la Unión, México, 2004. pp.159.

Ortega, Hegg Manuel. “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp.3-115.

Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. FCE. México, 1999. pp.335.

Tello Macias, Carlos. “Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados” en *Federalismo fiscal. Federalismo social*. Coord. Rolando Cordera. México, Ed. UNAM-SEDESOL, 2004. p.118-138.

Stein, Ernesto. “La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina”, en *Descentralización y Déficit Presupuestarios en América Latina*. Dir. Editorial Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann. BID-OCDE 1999, pp.117-152.

Stiglitz, Joseph E. *La economía del Sector público*. 3ª. Ed. Editorial Antoni Bosch, 2000, España pp.738.