

CAPÍTULO I

Antecedentes generales	21
1.1 El problema.	21
1.2 Justificación del problema.	26
1.3 Intentos por solucionar el problema.	27
1.4 Objetivo general.	30
1.5 Objetivos específicos.	31
1.6 Hipótesis.	31

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES GENERALES

1.1 EL PROBLEMA

En los últimos años en México se ha insistido en la necesidad de contar con un adecuado sistema de asignación de los recursos federales participables a los estados, ya que éste no ha sido capaz de lograr una distribución justa de los dineros federales, que a la vez ayude a su desarrollo y que tienda progresivamente a reducir las grandes heterogeneidades que existen entre las entidades federativas que conforman a nuestro país.

Este problema plantea la necesidad de reestructurar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹ que existe actualmente entre los estados y la Federación, en el cual se delimitan tanto la forma y monto de la recaudación y de la asignación, así como los campos de acción de los participantes. El centro de este argumento es poder contar con un sistema de asignación de los recursos que promueva a los estados y municipios, y que funcione como eje impulsor del desarrollo de las distintas comunidades, para así poder sentar las bases de un crecimiento sostenido, tan necesario para nuestro país.

Estos argumentos son, entre muchos, la razón que motiva la realización de este trabajo.

Si bien no se puede negar que en México se han logrado significativos avances en materia de coordinación fiscal, aún

1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra fundamentado en la llamada Ley de Coordinación Fiscal, además de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

encontramos que se presentan severas limitaciones en los estados para poder mantener sus finanzas sanas, es decir, existe la tendencia del creciente endeudamiento y déficit recurrentes, en gran parte debido a que la distribución de los recursos por participaciones en ingresos federales mantiene todavía niveles importantes de concentración.² Esto se acentúa por los graves problemas financieros que las entidades federativas enfrentaron a partir de los primeros meses de 1995, cuando debido al costo tan alto que representaron los servicios de sus deudas tuvieron que ser auxiliadas por el gobierno federal.³

De acuerdo con lo anterior, todo parece indicar que las características que actualmente maneja el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son insuficientes para cubrir las necesidades de gasto que se les presentan a los gobiernos estatales, determinándose así que estas limitaciones obstaculizan su progreso. Con esto no pretendemos aseverar que las causas de los problemas financieros que presentan las entidades sean derivadas única y exclusivamente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que existen otros elementos muy importantes que por su carácter escapan a este estudio.

Lo que sí es necesario señalar es que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la mayoría de los casos contribuye a esto, ya que la forma en la que se distribuyen los ingresos todavía tiende a ser desigual, cuando este sistema debería existir para atender a las verdaderas necesidades de las distintas regiones de nuestro país.

Actualmente en México sólo alrededor de un 28% del total de los ingresos federales participables⁴ es distribuido entre los

2 Relacionamos estas variables debido a que en México en la mayoría de los estados una proporción muy importante de sus ingresos proviene vía participaciones federales, por ejemplo, de acuerdo con datos del INEGI, para 1993 del total de sus ingresos brutos, un 44% lo explican las participaciones recibidas, alrededor de un 9% la deuda pública, y el restante los ingresos propios.

3 De acuerdo con El Financiero (27-05-96), al primer trimestre de 1996 el monto global de deuda de los estados y municipios del país equivaldría a 35,519 millones de pesos, cifra que equivale casi al 64% de las participaciones federales pagadas en 1995.

estados y municipios; de los cuales el 20% lo constituye el fondo fijo general de participaciones, asignado proporcionalmente por medio de una fórmula, lo que significa que de cada peso recaudado casi 72 centavos los retiene para sí la Federación.⁵ De las participaciones federales podemos decir que éstas representan en muchos de los casos más del 80% de los ingresos de los estados, lo que nos da una idea de su limitada autonomía y capacidad financiera.⁶ Además habrá que señalar también que dicha distribución presenta un elevado índice de concentración ya que, por ejemplo, del total distribuido por este concepto para el año de 1995 sólo seis entidades concentran el 46.11%.⁷

Por otro lado, haciendo una comparación, podemos mencionar que “en otros países como Estados Unidos de Norteamérica y Canadá el gobierno federal no llega a ejercer más del 50% del gasto público, al tiempo que los gobiernos locales participan ampliamente de los recursos subnacionales”.⁸ Con esto podemos notar, a simple vista, que en nuestro país adolecemos de un excesivo centralismo, que está ocasionando un deterioro en muchos ámbitos de la vida nacional y, aunque ya ha sido reconocido por el gobierno de la República,⁹ aún es poco lo que se ha hecho para revertirlo.

4 Los ingresos federales participables de acuerdo con el art. 2 de la Ley de Coordinación Fiscal se integran por: la recaudación de todos los impuestos federales, más la recaudación de los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos por las devoluciones por los mismos conceptos, los incentivos económicos, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) sobre cerveza, el 20% IEPS sobre bebidas alcohólicas y el 8% IEPS sobre tabacos labrados.

5 Para una determinación más detallada de los porcentajes en la distribución ver el capítulo 3.

6 Esto se asocia según estudiosos del tema, desde un punto de vista del federalismo, a una pérdida de soberanía fiscal de los estados en favor de la Federación. Ciertamente esto se explica bajo los lineamientos que dieron origen al actual sistema de coordinación.

7 De acuerdo con Indetec (núm. 98), estas seis entidades son: D.F. con el 13.83%, Edo. de México con 10.92%, Veracruz con 6.36%, Jalisco con 6.03%, Nuevo León con 4.49% y Tabasco con 4.48%.

8 Ver: Eduardo Zepeda Miramontes, *El gasto público en la frontera norte* en Frontera Norte, México, enero-junio 1992.

9 Ver: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Nuevo Federalismo: Estados soberanos y Municipios libres* en El Nacional, México, 7 de mayo de 1995.

El propio presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en su primer informe de gobierno, señala algunas decisiones para avanzar hacia un federalismo real. Por ejemplo, anuncia modificaciones legales para otorgar potestad tributaria a los estados de tal manera que puedan crear impuestos locales adicionales en algunos rubros, como la gasolina, así como la descentralización de responsabilidades, recursos y capacidad de decisión en rubros como el gasto educativo, el gasto en el sector salud, la política agropecuaria, aspectos importantes en el manejo del medio ambiente y de comunicaciones y transportes. También anunció avances concretos en la descentralización del gasto en desarrollo social, específicamente el referido al ramo 26, denominado "Superación de la pobreza".

Para el caso de México, el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales se puede enfocar en dos etapas: la primera se refiere a la forma en que se realiza la recaudación de los recursos federales y los convenios que se llevan a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), representante del gobierno federal, y los gobiernos estatales; y la segunda es referida a la forma y al monto en que se asignan los recursos federales hacia los estados y municipios. Estas etapas a las que hago mención se encuentran establecidas dentro del mismo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no especificadas como tal, pero sí perfectamente delineadas. Este, a su vez, se encuentra fundamentado legalmente en la *Ley de Coordinación Fiscal*,¹⁰ la cual hace mención en sus artículos 2 y 3 a la forma como se asignarán los recursos participables, mediante la aplicación de una fórmula que determina el monto.

Esta fórmula actualmente utiliza dos variables: la población total por entidad (relacionada con un criterio redistributivo) y el total de impuestos asignables¹¹ recaudados por las mismas

10 Ver: la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978. Las últimas reformas a dicho ordenamiento se publicaron el 15 de diciembre de 1995.

11 Impuestos asignables se refiere a la recaudación obtenida por la producción y venta de: cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo e impuesto federal sobre

(relacionada a un criterio de eficiencia). Para cada variable se obtiene un ponderador o coeficiente, que determina la participación que tiene cada uno de los estados en relación al total nacional de la variable en cuestión, llamado “coeficiente de participaciones”. Del total del fondo general de participaciones (20% de la recaudación federal participable), corresponde a cada uno de estos dos coeficientes un 45.17%, y el restante 9.66% se distribuye en proporción inversa a la suma de los mismos. Por lo tanto, la cantidad de recursos de este fondo (FGP) distribuidos a cada estado estará compuesta por tres rubros: dos de ellos serán determinados en forma directamente proporcional a la participación que obtenga la entidad de cada coeficiente, y un tercero que se determinará en forma inversa a la suma de las dos primeras.

Este trabajo se enfocará en la segunda etapa que hemos señalado, donde se pretende hacer una propuesta para modificar la fórmula a la que hace mención la citada ley (por medio de la cual se asignan los recursos), ya que consideramos que las dos variables antes mencionadas no pueden sintetizar por sí solas el criterio al que se les relaciona¹² y, por ende, los pesos que llevan en la distribución no resultan ser los más adecuados.

Con esto no se puede pretender un análisis completo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aunque se puede decir que esta fórmula constituye su parte medular, ya que representa alrededor de un 73% del monto total de los recursos distribuidos para los estados.

automóviles nuevos; a partir de 1997, este último es excluido de dicho concepto ya que pasa a ser de competencia local.

12 Las modificaciones hechas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1990 atendían a dos criterios llamados: de eficiencia y equidad. Es decir, con las modificaciones hechas a la forma de distribución se pretendía, además de seguir tomando en cuenta el criterio de resarcimiento, crear un fondo que funcionara inverso al anterior para así recompensar a aquellas entidades que por la actual forma se vieran perjudicadas.

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Las crecientes dificultades presupuestarias de los gobiernos estatales y municipales en México han generado un renovado interés por el problema de las relaciones fiscales intergubernamentales, donde se aboga por un nuevo federalismo, con un fuerte apoyo a las decisiones fiscales locales combinado con la asistencia federal en forma de participaciones en ingresos. Una nueva conceptualización por medio de la cual “en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los Municipios”.¹³

Conjuntamente, el progresivo deterioro de los servicios públicos dentro de nuestras ciudades, los crecientes déficit presupuestarios y los niveles continuamente al alza de los impuestos, ya sean municipales, estatales o federales, hacen ver cierto grado de ineficiencia, entre otros aspectos, en la distribución de funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Ante la imperiosa necesidad de avanzar de acuerdo con los requerimientos actuales de la sociedad mexicana, que cada día son mayores y de más complejidad, es importante investigar la estructura que rige las relaciones entre la Federación y los estados para entenderlas y armonizarlas, y así poder llevar a cabo un mejor desempeño de las actividades que les correspondan y que son demandadas por la sociedad. Estas relaciones deberán estar fincadas sobre un profundo cambio en materia fiscal.

Aquí es muy necesario señalar que la toma de decisiones desde el centro para resolver los problemas que se presentan en cualquier región de nuestro país, en muchos de los casos, ha obstaculizado su crecimiento y ha generado una situación de

13 Ernesto Zedillo, op. cit., p. 3.

total subordinación ante las decisiones importantes que les afectan.¹⁴

Es entonces que en México se requiere de un importante giro que lleve a una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades, atribuciones y recursos, así como de capacidad real de decisión; esto, por supuesto, sin limitar de manera alguna la capacidad de respuesta de la Federación.¹⁵ Un tema importante y que ha sido el punto central de controversia entre la Federación y los gobiernos estatales es lo concerniente a la distribución de los recursos federales que, en la mayoría de los casos, ha surgido coyunturalmente cuando se presentan problemas de crisis económicas en nuestro país.

Cabe mencionar que en México existe una marcada heterogeneidad en cuanto al desarrollo que han alcanzado las distintas regiones del país, por lo que a partir de esto estaríamos hablando de la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tienda en una primera instancia a disminuir estas diferencias (redistributivo y promotor), y partiendo de una base más homogénea, dé una ponderación mayor al criterio de eficiencia (incentivador). Es decir, un sistema no rígido que en alguna medida se adapte a las necesidades que se vayan presentando.

Dada la importancia de los recursos asignables para el desarrollo de los estados, es necesario concretar una eficiente y equitativa distribución de ellos en México.

1.3 INTENTOS POR SOLUCIONAR EL PROBLEMA

Con relación a lo anteriormente expuesto se hace necesario reseñar algunas ideas que han surgido en nuestro país respecto

14 En este sentido, la toma de decisiones en nuestro país parte de una unidad central, que en la mayoría de los casos desconoce la realidad que presentan cada uno de los estados.

15 Es muy importante avanzar en estos rubros, pero también se debe tener cuidado en no caer en niveles en los que se ponga en riesgo alguno el pacto federal.

a la búsqueda de soluciones para dicho problema. Aparte de mencionar que, si bien el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sufrido diversas modificaciones desde su implementación tendientes a establecer una distribución más equitativa, es necesario determinar un aspecto que en el pasado reciente fue el punto introductorio en el que se originó la controversia estados-Federación. Éste se refiere al consenso que existe entre los gobiernos estatales de la urgente revisión del federalismo fiscal en su conjunto. Lo que hay que destacar aquí es que, en su mayoría, más que cuestionar el actual sistema de distribución de participaciones, éstos dirigen sus inquietudes a la necesidad de incrementar el monto global de la recaudación fiscal participable que se les destina.¹⁶

De lo anterior, desde nuestro punto de vista, se comete un gran error porque, como ya hicimos mención, el monto es sólo una parte del problema, debido a que también existe una marcada concentración del ingreso por este concepto, por lo cual este aspecto debe ser acompañado de una forma más equitativa de distribución.

También hay que volver a mencionar que los problemas fiscales de los estados no sólo tienen su origen en una insuficiencia de recursos, sino que gran parte los déficit fiscales que enfrentan se deben a políticas de gasto inadecuadas y a la ausencia de mecanismos de control presupuestal.

En cuanto a los trabajos empíricos en México, gran parte de ellos se enfocan a la determinación de la inequidad existente en la distribución de los recursos para las entidades, haciendo notar la contradicción entre esta distribución y las políticas gubernamentales del momento (Palacios 1988, Ramírez 1990). Estos trabajos se realizan refiriéndose casi exclusivamente a

16 Desde la entrada en vigor del nuevo sistema de coordinación fiscal en 1980, y hasta la fecha, han habido un sinnúmero de propuestas de modificaciones al sistema por parte de las autoridades estatales, sin embargo, todas estas tienden a estar de alguna u otra forma sesgadas en favor de quien las propone. Para ver un poco más de cerca estas propuestas consultar revista Indetec núm. 60.

otros ingresos federales que no se derivan del sistema de coordinación, pero que también impactan las finanzas de los estados. Otros, como Díaz Cayeros (1995) y Gutiérrez Vidal (1995), resaltan que cualquier juicio respecto a la justicia del sistema de participaciones tiene por fuerza que hacer referencia a las enormes disparidades regionales que se presentan en nuestro país.

Por otro lado, también encontramos trabajos ya específicamente centrados en el sistema de participaciones como tal, de los cuales existen propuestas ciertamente interesantes.¹⁷ El problema aquí es que se pretende medir o justificar las necesidades de ingreso-gasto de un estado mediante el uso de una sola variable, ya sea ésta económica o social, y así dejar de lado uno u otro criterio. Sería muy difícil que una sola variable pudiera resumir la realidad socioeconómica que guarda cada entidad, factor importante que debemos considerar para pretender una distribución que ayude a disminuir la heterogeneidad regional.

Autores como Zepeda (1995) y Sobarzo (1995) encuentran que para obtener un resultado óptimo en cuanto a la distribución de las participaciones lo recomendable es separar el criterio redistributivo de la fórmula que actualmente se utiliza, y distribuir el monto que ésta maneja con base sólo en el criterio de eficiencia, argumentando que se debe recompensar a aquellas entidades que más recursos por impuestos aporten a la Federación, y crear aparte otro fondo para recompensar a las entidades más pobres. Dicho fondo surgiría del porcentaje que del total de la recaudación se queda en el gobierno federal. Es decir, se argumenta que es muy difícil manejar ambos criterios, ya que parece que éstos se contraponen y, por ende, desvirtúan y complican la fórmula, lo cual podría tener justificación, pero también es cierto que la creación de un nuevo mecanismo para asignar recursos traería consigo una nueva serie de problemas relacionados con la determinación de las reglas que se seguirán,

17 Para conocer algunas propuestas ver: *Federalismo Fiscal, retos y propuestas*. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosío, México 1994. También ver Martínez Almazán (1980).

los parámetros que se deberán de tomar, el monto a distribuir, etc., por lo que surgirían nuevamente innumerables controversias.¹⁸ Por estas razones, creemos que se podría mantener esa misma mezcla de criterios mediante nuevas propuestas a la fórmula.¹⁹ Esto es, que en vez de separar ambos criterios para crear otro fondo y tener un doble problema, podemos buscar una forma diferente de repartición en la que se involucren mayores indicadores de la situación socioeconómica que guarda cada uno de los estados, que de alguna manera determine un balance entre los dos criterios. Pensamos que con esto, al mismo tiempo de permitirnos conocer más de cerca la realidad de cada estado, estaríamos asignando los recursos más adecuadamente, por lo que sus posibilidades de desarrollo serían más reales.

Es con base en estos argumentos que nuestro trabajo pretende determinar una nueva fórmula para la distribución de participaciones federales, en la cual la inclusión de una serie de variables se relacionarían tanto a los criterios de eficiencia como de equidad.

Dando seguimiento a lo anterior, a continuación se señalan los objetivos y las hipótesis propuestas.

1.4 OBJETIVO GENERAL

El principal objetivo de este estudio es elaborar una propuesta alternativa a la actual fórmula que maneja el Sistema Nacional de

18 Ya se tiene en nuestro país el antecedente de una inquietud similar en el año de 1976, pero los motivos ya enumerados fueron tan suficientes que este fondo nunca pudo concretarse. Posteriormente, en 1978, se logró un acuerdo entre las autoridades estatales sobre la creación de este fondo de compensación, dejando que la Federación fuera quien determinara la forma y monto de dicho fondo, el cual por supuesto se integró dentro del mismo sistema de coordinación y con un peso porcentual muy pequeño.

19 Para muestra está el caso de la distribución de recursos para las comunidades autonómicas en España, en donde con el nuevo sistema de financiación autonómica para el periodo 1992-1996 se establece que el objetivo de dicho sistema, además de ser un instrumento de política regional, es facilitar en el orden financiero la institucionalización del Estado de las Autonomías, el cual debe materializarse en el cumplimiento, por parte del sistema de financiación, de los principios de suficiencia de los recursos suministrados a las Comunidades Autonómicas, de autonomía de las mismas en la gestión en materia de gasto, y de coordinación, y también debe adecuarse al cumplimiento del objetivo de solidaridad.

Coordinación Fiscal para asignar los recursos vía participaciones hacia los estados, buscando el mayor beneficio para la mayoría de ellos bajo criterios redistributivos y de eficiencia.

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

— Describir la actual situación que guardan las relaciones fiscales intergubernamentales, mediante una adecuada revisión de los ordenamientos legales que las rigen.

— Ilustrar los antecedentes y evolución del sistema de coordinación fiscal en México.

— Inferir la situación que guardan las finanzas de los estados, mediante una revisión y análisis comparativo de datos histórico-estadísticos nacionales.

— Establecer un índice que ayude a jerarquizar la situación que guardan los estados, mediante variados criterios tanto económicos como sociales, con los cuales se pueda obtener un orden de asignación más eficiente y equitativo para los recursos federales.

1.6 HIPÓTESIS

Dado que el actual sistema de coordinación fiscal no captura suficientemente la varianza de la riqueza socioeconómica, hacia adentro y a lo largo, de las jurisdicciones políticas, la distribución de los recursos fiscales y la descentralización de responsabilidades hacia los estados deberá cada vez con mayor énfasis incorporar criterios tanto económicos como sociales, es decir, criterios de eficiencia y equidad, con el fin de ir reduciendo las enormes diferencias que presentan las distintas regiones de nuestro país.

El actual sistema de coordinación fiscal nacional, al no atender a las necesidades socioeconómicas de las diferentes zonas de

nuestro país, muestra que es ineficiente para impulsar un desarrollo equilibrado, por lo cual deberá modificarse buscando el beneficio para la mayoría de los estados de la Federación. Esta modificación tendería a la conformación de un sistema de coordinación fiscal dinámico, entendido éste como la capacidad de irse adecuando a las necesidades que se vayan presentando.