

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

106

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MEXICO

Javier Pérez Torres
Ignacio González Hernández



NACIONES UNIDAS

Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL/GTZ

Este documento fue preparado por Javier Pérez Torres e Ignacio González Hernández, en el marco del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe, que ejecuta la CEPAL con la colaboración del gobierno alemán a través de la Agencia de Cooperación GTZ y de la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile.

Los autores agradecen el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de la investigación. De igual manera, los autores agradecen al señor José Antonio Zarzosa Escobedo, director del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, por su apoyo y comentarios para la elaboración del presente documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7

RESUMEN

El proceso de Descentralización Fiscal que se instrumenta en México ha logrado dinamizar las relaciones fiscales intergubernamentales del País y fortalecido su Sistema de Coordinación Hacendaria. Las principales medidas adoptadas son el aumento de las Participaciones federales a estados y municipios, la liberación de algunas fuentes tributarias federales a estos, y la transferencia de recursos y funciones federales de gasto.

Los grandes desafíos de este proceso son lograr un equilibrio en la división de funciones y recursos financieros entre los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, con un balance tal que permita sobre todo a estos dos últimos, cumplir con mayores atribuciones decisorias propias de todo ente gubernamental, y que a su vez puedan traducirse en mayor capacidad de respuesta y de autoridad frente a la demanda de servicios regional y local. El reto se incrementa en cuanto esto ha de realizarse en medio de las limitaciones económicas de la coyuntura actual del País, y cuidando el equilibrio con el proyecto de desarrollo que se impulsa, considerando en todo ello, que entre las resultantes de la asignación de recursos se logre una mayor eficiencia fiscal al acercar los servicios públicos y el contribuyente que los paga y los usa, con la autoridad que los cobra y los presta. El cumplimiento de estos retos constituirá un fuerte impulso al Federalismo Fiscal Mexicano.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a la línea de estudios de profundización en temas claves sobre los cuales se está consolidado el futuro de la descentralización fiscal. El documento busca entregar un diagnóstico de la descentralización financiera en Chile, principalmente desde la perspectiva de los ingresos públicos, desarrollando sus principales características, su evolución y perspectivas, así como entregar algunas proposiciones para profundizar este objetivo, vinculado a la democratización y eficiencia de la gestión pública, así como a la modernización del estado.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. ANTECEDENTES SOCIOECONOMICOS

1. Entorno Político Constitucional

Luego de que México logra su Independencia a inicios del siglo pasado, y agotada una breve disputa para decidir entre Centralismo o Federalismo, su primera Constitución (1824) adopta el régimen Federal, éste, sin embargo no prevaleció por mucho tiempo, a raíz de la permanente lucha armada entre centralistas y federalistas (monarquía y república), la cual produjo innumerables gobiernos de uno y otro cuño de muy corta duración en casi todo el siglo XIX. En el fondo, la definición del país como Centralista o Federalista se mantuvo como causa de la mayoría de estos conflictos, en medio de los cuales el país pierde más de la mitad de su territorio en manos externas.

A inicios del siglo XX y al término de la revolución social, es promulgada la tercera Constitución del País (1917), la cual continúa vigente. Como en las dos anteriores (1824 y 1857), en ésta también se adoptó el Régimen Federal bajo la figura de República representativa, democrática y federal, la cual hoy día está compuesta por 31 estados libres y soberanos, que a su vez se han constituido por poco más de 2.400 municipios libres, de conformidad a la Constitución particular de cada estado; a los estados se agrega como Entidad la Ciudad de México que es a la vez el distrito federal y la capital del país.

El poder público de los municipios, los estados y el de la Federación está dividido en poder legislativo, ejecutivo y judicial y cuentan con su propia Hacienda Pública que se sustenta en la obligación que impone la Constitución Federal, para que contribuya a los gastos públicos de los tres gobiernos, lo que por otra parte admite la confluencia tributaria de éstos en una misma fuente. Cabe destacar además que las contribuciones e ingresos que forman la Hacienda de los municipios, son determinados por las legislaturas de los estados.

El Poder Ejecutivo Federal reside en el Presidente de la República que es electo cada seis años, en tanto que en los estados dicho poder radica en el gobernador cuya elección también se realiza cada seis años; el poder legislativo federal se forma con dos cámaras: una de diputados electos cada tres años, y la otra de senadores electos cada seis; en los estados, el legislativo lo integra una cámara de diputados electos cada tres años; el poder judicial federal se deposita en una Suprema Corte de Justicia integrada por ministros propuestos por el presidente de la República y aprobados por el Senado, mientras que en los estados la designación de los integrantes del poder judicial es parecida a la federal según lo determina la Constitución Política de cada estado.

Por su parte, el gobierno municipal reside en su ayuntamiento, cuyo presidente,

regidores y síndicos son electos cada tres años.

Prácticamente desde la vigencia de la actual Constitución existe un régimen de partidos políticos, con el cual desde 1929 el partido revolucionario institucional (pri) se mantiene en la presidencia de la república; el mismo pri conserva desde entonces la mayoría en las dos cámaras federales; y hasta hace sólo siete años mantenía también las 31 gubernaturas estatales; hoy cuenta con 27 de ellas; tiene también el 90% de las 2.400 presidencias municipales; e igualmente cuenta con la mayoría en las cámaras de diputados de casi la totalidad de los estados.

2. Entorno Económico y Social

Por disposición Constitucional corresponde al estado la rectoría del desarrollo del país, y con ello también la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica. Desde el inicio de la vigencia de la actual Constitución poco a poco se fue conformando en México un régimen de economía mixta, que significa una fuerte participación del estado en la economía, con un gobierno de corte benefactor y patrimonialista, y con sustento en un modelo económico de sustitución de importaciones.

Se reservaron en propiedad nacional todos los recursos naturales marinos, minerales, sustancias en vetas, mantos, masas o yacimientos, aguas de mares, lagunas, esteros, ríos y afluentes directos o indirectos, y otros recursos más. Para su explotación podrían otorgarse concesiones sujetas a estrictas regulaciones, no siendo concesionable el petróleo, la generación y abastecimiento de energía eléctrica, los combustibles nucleares y su energía, entre otros.

Así mismo corresponde al estado ejercer de modo exclusivo las áreas de correos, telégrafos, ferrocarriles y la comunicación vía satélite, entre otros. No obstante, recientemente se han venido liberando algunas de sus funciones tradicionales.

bajo estos esquemas, en los ochentas el sector público llegó a participar, a través de un gran número de empresas paraestatales en 52 de las 73 ramas de actividad económica existentes en el país, explotando giros de los señalados pero también muchos otros de gran diversidad, como los de refrescos y aguas gaseosas, restaurantes y hoteles, muebles metálicos, prendas de vestir, automóviles, cinematografía, radio y televisión, transporte aéreo y marítimo, tabaco, semillas, refrigeración, etc.

Paradójicamente y a pesar del carácter federal del país, las modalidades que se imprimieron a la acción política y económica sobre todo en este siglo, dieron al federalismo mexicano una dinámica centralizadora, que poco a poco concentró los distintos aspectos de la vida nacional, favoreciendo ciertamente un crecimiento económico y un desarrollo social, en medio de una prolongada estabilidad, pero también frustrando el fortalecimiento y desarrollo locales.

La creciente centralización fue neutralizando la capacidad gubernativa y de respuesta de las entidades y de los municipios; fenómeno que se reprodujo a escala en la relación de cada estado con sus municipios.

Así se fue conformando el estado mexicano en este siglo; sin embargo, en los últimos veinte años la situación sufrió cambios de diversa índole que modificaron de manera trascendente el entorno económico y político que se había creado, contrastando con el periodo de estabilidad relativa alcanzado hasta fines de los años sesenta.

El desgaste del modelo de desarrollo estabilizador que hasta ese entonces se aplicaba en el país, motivó su sustitución por otro denominado de desarrollo compartido que por diversas causas no prosperó, provocándose en 1976 una brusca devaluación (más del 60%) del peso frente al dólar, generando para el país el fin de una época estable y de paridad entre el peso y el dólar norteamericano por más de veinte años, así como el inicio de una prolongada crisis económica, que desde entonces se desarrolla de modo intermitente por espacios de agudización, con otros de calma y recuperación.

En estos veinte años, la población del país ha pasado de cerca de 62 millones en 1976, a poco más de 91 millones en 1995, concentrándose principalmente en seis entidades, las cuales suman casi el 50% de la población total. Hoy la tasa de crecimiento demográfico anual es de 1.7%, aunque llegó a ser de 3.5% en los años setenta.

Dentro de esta etapa crítica se destacan los periodos 1979-1981 y 1989-1993, en ambos casos, aunque se usaron estrategias económicas en extremo diferentes, se lograron condiciones que hicieron suponer la terminación de la crisis y un inmediato crecimiento y desarrollo para el país. En el primer caso se produjo una recuperación económica que alcanzó tasas de crecimiento del orden del 8%, como consecuencia principalmente del impacto favorable manifestado en las tarifas internacionales del petróleo; mientras que en el segundo periodo señalado, se logró contener una dinámica inflacionaria, que de encontrarse en el 160% en 1987 se redujo hasta llegar a 19% en 1989, y a 8% en 1993.

No obstante, con posterioridad a ambos periodos de calma y recuperación, sobrevinieron fuertes recaídas económicas que no sólo neutralizaron los avances alcanzados, sino que también provocaron retrocesos mayores a los que existían antes de la efímera bonanza de cada caso.

De esta manera, la inflación que en los años de 1980 y 1981 parecía estabilizarse con tasas de 29% y 28% respectivamente, se disparó a cerca del 100% en 1982. Por su parte, los salarios mínimos, que habían alcanzado los 6 y 7 dólares en 1980 y 1981 respectivamente, descendieron a 4 y 3 dólares con posterioridad. En tanto, la deuda externa que representaba el 24% del PIB en 1981, se multiplicó a 62% de éste 1982, para llegar en forma sinuosa a representar mas del 97% del PIB en 1987 (cuadro 1). El fenómeno se repitió luego cuando en 1987 los niveles de inflación habían alcanzado ya el 159%, y solo se logró disminuir la dinámica inflacionaria a 19% en 1989, hasta quedar en 8% en 1993. Así también los salarios mínimos dejaron de caer y se estabilizaron entre tres y cuatro dólares de 1989 a 1993; la tasa de desempleo abierto de 6.0 en 1987, disminuyó en forma paulatina

hasta llegar a 4.2 en 1991. Sin embargo, en 1995 la inflación alcanzó el 51%; la moneda se devaluó frente al dólar norteamericano en más del 100%; las reservas internacionales del Banco de México (Banco Central) se abatieron de 24 mil millones de dólares existentes a comienzos de 1994, a apenas 6 mil millones de dólares a finales del mismo año de 1994, en el cual también la tasa del desempleo aumentó por lo menos a 6.1, enfrentándose ahora una de las etapas más severas de la crisis iniciada en 1976.

A pesar de los tropiezos que les sobrevinieron, ambos periodos tienen una gran importancia, como consecuencia de algunas de las reformas que se llevaron a cabo. En el primer caso, la reforma fiscal que se impulsó a nivel federal entre 1979 y 1980, representa la base en que se sustentan las actuales relaciones fiscales intergubernamentales; con ella se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que involucra a la Hacienda Federal y a las de los estados, y a través de éstos a las de los municipios; se condensó entonces gran cantidad de impuestos federales y más aún de contribuciones estatales y municipales, se creó el IVA y se transformaron el Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa que prestaban las Haciendas estatales a la Hacienda Federal; todo ello, en un proceso cuyo antecedente y sobre todo su situación actual se observan en la siguiente sección.

El segundo de estos periodos, es decir entre 1989 y 1993, también ostenta relevancia debido sobre todo a que es en este lapso que se profundiza de manera extraordinaria en la reforma o reestructuración del estado, que si bien se había iniciado años antes, cobra real trascendencia y dimensión hasta ese momento.

Igualmente es de gran repercusión este período, como consecuencia de que la penetración de la reforma estructural modificó radicalmente aspectos que durante muchos años dieron sustento al estado mexicano y al modelo que adoptó; sobresalen, entre las medidas instrumentadas, la amplia privatización o desincorporación de empresas del estado; la privatización del tejido o figura que adoptó la dotación de tierras con la reforma agraria después de la revolución de 1910; la desregulación de un gran número de controles, con los que el sector público influía deliberadamente en las actividades económicas; la apertura comercial que significó la supresión inmediata o paulatina de permisos y aranceles de importación frente al tradicional proteccionismo que se sustentaba; la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura; y la promoción de la inversión extranjera frente a las normas anteriores que promovían la inversión nacional y regulaban la extranjera.

Con motivo de la reestructuración fue reformada la Constitución Federal en artículos que anteriormente se consideraron intocables, y que alcanzaron incluso asuntos como el restablecimiento de algunos derechos a la Iglesia que le habrían sido cancelados en el siglo pasado y a principios del presente.

Dentro de estos programas de reforma, la descentralización fiscal no constituyó un tema importante ya que si bien se iniciaba la descentralización del gasto federal en educación hacia los estados, simultáneamente fue centralizada la administración del IVA (Impuesto al Valor Agregado) que aún cuando se trataba de un impuesto federal, su administración era estatal a raíz de una coordinación fiscal que dejó a éstos prácticamente sin impuestos locales.

La estrategia económica impulsó además el saneamiento de las finanzas públicas, las exportaciones no petroleras, el control estricto de la inflación, el deslizamiento o devaluación moderada diaria del peso, y en general el libre mercado. Así, se generaron cambios no solo en el ámbito económico, sino también político, ya que se toleró el crecimiento de cierta oposición política, lo cual contrastaba con la intolerancia que en ese campo llegó a ser tradicional y característica; esa corriente política en su ascenso alcanzó tres gubernaturas estatales; todo un acontecimiento en la historia del País desde que el PRI con su denominación inicial asumió la Presidencia.

Como quedó señalado, los resultados económicos fueron alentadores en cuanto a que la inflación descendió a un dígito después de haber alcanzado tres dígitos antes del programa; la deuda externa redujo su impacto cuando pasó de representar el 97% del PIB en 1987 a sólo el 18% de éste en 1993; igualmente se reflejó en un aumento del PIB per cápita, de 1.678 (US \$) en 1987, a 4.101 en 1993; asimismo las exportaciones no petroleras crecieron por encima del hidrocarburo, y aunque en conjunto no pudieron alcanzar el 19% del PIB que representaron en 1987, llegaron a representar el 12% del PIB en 1993, coincidiendo con las expectativas de crecimiento espectacular que tendrían las exportaciones al haberse suscrito ese año el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Unidos y México, a la par que se iniciaban conversaciones con otros países para la suscripción de otros acuerdos comerciales semejantes.

Cabe destacar que un elemento presente en todo el periodo de 1976 a la fecha, ha sido el crecimiento descomunal del endeudamiento público foráneo (4.2% del PIB), el cual de encontrarse en 19 mil millones de dólares en ese año, llegó a más de 90 mil millones de dólares en 1995, en tanto que la deuda externa global supera los 155 mil millones de dólares.

La nueva administración federal iniciada a fines de 1994, ha proyectado la recuperación económica del país sin dejar de lado la continuación de la reforma y modernización del estado. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo en que se basará la gestión gubernativa, sustenta la estrategia para la recuperación y el crecimiento económico en el ahorro interno, la disciplina fiscal y el abatimiento permanente de la inflación, entre otros instrumentos.

En dicho plan se propone consolidar e intensificar el cambio estructural, señalando que éste no ha sido el causante del grave impacto económico que se padece, aún cuando un sector de la opinión pública generalizada se lo atribuye precisamente a la reforma.

En este plan de desarrollo sí aparece como novedad el tema de la descentralización fiscal, a la cual se presenta como vía para acercar el sentido de la gestión del gobierno al ciudadano, todo lo cual se expone sobre la idea central de construir un nuevo Federalismo, como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo. En su aspecto fiscal sobresalen los siguientes objetivos: una profunda redistribución de (competencias) autoridad, responsabilidades y recursos, del gobierno Federal hacia los estados y sus

municipios, descentralización y federalización de funciones, el otorgamiento de mayores ingresos, responsabilidades y atribuciones de gasto a los estados o entidades, una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada, la transferencia de algunas potestades tributarias de la Federación hacia los entes subnacionales, aumentar la transferencia de recursos federales a estados y municipios; mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre la Federación, los estados y sus municipios, entre otros, cuya expresión real y desenvolvimiento de cada uno se describirá a continuación.

II. EL SISTEMA FISCAL ACTUAL Y LAS REFORMAS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En virtud de la división del poder público, a cada orden gubernativo corresponden distintas funciones que la Constitución del País ha otorgado en primera instancia, así como lo han hecho también las Constituciones de cada estado y otras disposiciones reglamentarias. La asignación respecto de los bienes y servicios básicos no ha sido exenta de la concurrencia o yuxtaposición de los órdenes de gobierno en el suministro o provisión de aquellos.

de esta forma corresponde al gobierno federal prestar servicios en las materias de educación, salud, vivienda, agua, comunicaciones y transporte, promoción industrial, turismo y medio ambiente, entre otras. Precisamente en esas mismas materias señaladas, los estados deben suministrar bienes o servicios en el ámbito de su comunidad, lo cual les hace coincidir con el gobierno nacional en la prestación de aquellos. Mientras tanto, el municipio también habrá de confluir con los otros dos órdenes de gobierno en el espacio de su competencia, fundamentalmente en los servicios de educación, salud, agua, turismo, medio ambiente y seguridad pública.

Para la satisfacción del gasto público que requiere el cumplimiento de los fines de cada orden gubernativo, y en su caso los servicios y bienes a su cargo, se conciben las cargas tributarias en cada competencia sin parcelamiento o mayor distinción de sus fuentes económicas.

Al posibilitarse en la Constitución (1917) la existencia de contribuciones federales, estatales y municipales, se hace factible también la confluencia tributaria y con ello la doble o triple tributación sobre una misma fuente.

Este fenómeno sirvió de motivo central para que el Gobierno Federal convocara a las haciendas estatales a revisar juntos su problemática, concluyéndose que era necesario distribuir y delimitar las fuentes tributarias por cada ámbito de gobierno; sin embargo, esto no se concretó a pesar de las tres convenciones celebradas entre ambos espacios de gobierno en 1925, 1933 y 1947. Mientras tanto, la Constitución se reformó reservando en exclusiva algunas fuentes tributarias a la Federación, de cuya recaudación debía hacer partícipes a estados y municipios.

En 1972 empieza a formalizarse el Sistema de Coordinación Fiscal que de manera incipiente se venía dando entre la Federación y los estados; a partir de este año se suceden reuniones anuales de sus funcionarios fiscales, y en 1980 entra en vigor la Reforma Fiscal

que dará una estructura definida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y dentro de éste, al Sistema de Distribución de Participaciones federales a estados y municipios, así como a la Colaboración Administrativa de los estados a la Federación en materia fiscal federal.

El Sistema funciona sobre la base de que el estado que desee adherirse a éste (todos están adheridos) percibirá parte de la recaudación de las contribuciones federales, pero no deberá mantener contribuciones propias ni de sus municipios sobre la misma fuente de determinadas contribuciones federales. Así, se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en ese tiempo, y en los convenios específicos que se suscribieron.

Con la reforma se implanta el IVA y se derogan un gran número de impuestos federales, la mayoría de éstos al consumo. En el marco de esta nueva Coordinación Fiscal, se entrega la administración del nuevo impuesto a las entidades, (estados y distrito federal), siendo relevante aquí la figura de colaboración administrativa que aprovecha la capacidad instalada de la Hacienda Estatal así como el espacio de coordinación generado por el nuevo Sistema.

La estructura del sistema tiene como órgano máximo a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, de la Federación y entidades, que se efectúa por lo menos una vez al año, así como a una comisión permanente de éstos que se reúne en forma bimestral, esta Comisión crea grupos de trabajo que de modo especializado se ocupan de atender la problemática de la coordinación fiscal en todos sus órdenes. La propia estructura ha agrupado a las entidades del país en ocho zonas de cuatro entidades cada una, e incorporó un organismo técnico de estudio, investigación, asesoría, capacitación y difusión fiscal denominado INDETEC, para sus integrantes en las materias fiscal federal, estatal, municipal y su interrelación.

A través de la participación de las entidades o estados en el Sistema de Coordinación, el municipio ha recibido atribuciones federales con carácter de colaboración administrativa hacia el ámbito federal, lo cual aunado a las participaciones federales que se destinan al municipio, y la derogación o suspensión de que han sido objeto la mayoría de las contribuciones municipales, hacen que este espacio de gobierno también forme parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a pesar de no contar con atribuciones para asistir o participar en ninguno de los órganos del Sistema.

Los acuerdos tomados en el seno del Sistema, y que pudieran afectar las contribuciones federales o de estados y municipios o cualquier norma jurídica, sólo tienen el carácter de mera propuesta a sus correspondientes titulares del poder ejecutivo, quien decidiría o no presentarlas como iniciativas de ley a su legislatura correspondiente. Este aspecto hace que el Sistema de Coordinación no tenga peso en los asuntos de mayor profundidad e importancia de las relaciones fiscales intergubernamentales.

El sistema de coordinación se ha creado como un mecanismo de coordinación vertical entre las Haciendas de la Federación, los estados y los municipios, y en muy poco o casi nada se le ha aprovechado como uno de coordinación horizontal, es decir entre las

entidades, a pesar de que en él se estudian las reglas de distribución de las participaciones federales y las variables que definirían cuanto de aquellas correspondería a cada entidad o estado.

En suma, la potestad que tienen los estados para establecer contribuciones estatales y municipales se encuentra restringida debido a una reforma a la Constitución que reserva algunas fuentes en forma exclusiva para la Federación, y por la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal que implícitamente también reservó otras fuentes a aquella; todo esto con el propósito de simplificar el esquema tributario ante los contribuyentes.

En estas condiciones los principales impuestos del país son los establecidos en el ámbito Federal, y su recaudación representó en 1994 más del 12% del PIB, mientras que los impuestos de entidades y municipios conjuntamente no alcanzaron el 1% de éste.

los principales rendimientos recaudatorios federales son los del impuesto sobre la renta, con un 5% del PIB, el IVAa con 3.2% del PIB, el impuesto sobre producción y servicios con un 2.4% del PIB, y el impuesto a la importación con poco mas del 1% del pib; todos en el año de 1994. Su comportamiento se describe junto con el de años anteriores en el cuadro 1.

En el ámbito intermedio o estatal, los principales ingresos tributarios provienen del Impuesto a los ingresos personales, establecido en 26 de las 32 entidades del país, y cuyo rendimiento muestra sus mejores cifras, aunque apenas significó el 0.1% del PIB en los años de 1989 a 1993, este nivel no se alcanzaba desde 1982.

Por su parte los impuestos municipales o locales que mayor importancia recaudatoria reflejan, son los impuestos a la propiedad raíz, que involucran al impuesto sobre adquisición de inmuebles y al impuesto predial, cuya suma representó el 0.3% del Pib en 1992 y 1993. Estos dos impuestos están reservados constitucionalmente al municipio, aunque la federación podría gravar también esas fuentes.

Como se indicó, de origen la Constitución contempla la fijación de contribuciones fiscales para cada orden de gobierno y sin distinción de fuentes; el órgano legislativo de la Federación lo haría para su Hacienda, mientras que el legislativo del estado lo haría para sí y para sus municipios; sin embargo, mediante reformas constitucionales y con la adhesión voluntaria de los estados al Sistema de Coordinación Fiscal, diversas fuentes tributarias se encuentran reservadas para gravarse por la Federación.

en 1980, la reforma fiscal involucraba al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con éste el que los estados administrasen el IVA, el impuesto sobre la renta de las contribuciones menores, las bases especiales de tributación, y el impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos. Diez años después la federación con el fin de optimizar la administración de los impuestos con carácter nacional, decidió administrar por sí misma las tres primeras contribuciones celebrando un nuevo convenio para ello, la medida dejó casi sin materia las estructuras administrativas que habían desarrollado hasta entonces las entidades.

Por otra parte, las legislaturas de las entidades también tienen facultades para establecer sobretasas estatales en los gravámenes de los estados, así como para fijar igualmente sobretasas municipales en los gravámenes de los municipios; de la misma manera pueden crear los Derechos, sus Tarifas, Cuotas o Tasas, que han de percibir los estados o sus municipios por los Servicios Públicos que presten; no obstante, cabe señalar que sus rendimientos son escasos debido sobre todo al reducido espacio tributario que no está afecto al Sistema de Coordinación o a las fuentes constitucionales reservadas.

Además, la legislatura estatal o la federal no tiene atribución para imponer sobretasas a los gravámenes de otro ámbito de gobierno que no sea el propio, en cambio, tienen la posibilidad constitucional de establecer impuestos sobre la misma fuente gravada por otro orden de gobierno, lo cual produce la confluencia o concurrencia impositiva, con las modalidades y limitaciones ya señaladas.

Con anticipación a la Reforma Fiscal de 1980, las entidades ya tenían participación en los Impuestos federales por haberlo dispuesto así la Constitución al reformarse para reservar algunas fuentes a la Federación.

A las participaciones que recibían en 1980, se agregaron aquellas que se fijaron para resarcir el costo que en ese momento representaba a los estados o entidades, suspender sus impuestos y los de sus municipios con la adhesión al naciente Sistema de Coordinación Fiscal. La suma de los valores a distribuir entre las entidades representaba el 16.9% de la recaudación de todos los impuestos federales participables en un año, la misma se distribuiría esencialmente en atención al comportamiento de la recaudación federal en cada entidad, quedando prácticamente uniformada la distribución de participaciones que hasta entonces se llevaba a cabo.

A partir de 1991, las variables fundamentales que se utilizan en la distribución de recursos a través del Fondo General de Participaciones que son el índice de población por cada entidad para el 45% de éstas, y para otro 45% el comportamiento económico en cada entidad, medido con la recaudación de algunos Impuestos federales en ellas; lo restante se distribuye en proporción inversa a los dos mecanismos anteriores.

Desde el inicio de la vigencia del Sistema de Coordinación Fiscal, las participaciones se constituyeron en el rubro de ingresos más importante para las entidades y sus municipios; en la mayoría de aquellas, los ingresos por este concepto representaban el 80% del total de sus ingresos tributarios, mientras que para los municipios ese mismo concepto alcanzaba en su mayoría el 90% o más.

Este fenómeno ha propiciado diversas consecuencias de las que es posible destacar las siguientes: por una parte el sistema tributario se simplificó de tal manera que los contribuyentes solo tienen que acudir a una sola autoridad fiscal, para pagar un único impuesto sobre la misma fuente; los gravámenes tienen una política fiscal uniforme en todo el país y un rendimiento recaudatorio estimulado bajo directrices uniformes y consistentes; y las entidades y sus municipios han incrementado sus ingresos a través de su participación en

los distintos impuestos federales. Por otra parte, también se generó una dependencia casi absoluta de las haciendas estatales y municipales respecto de la gestión hacendaria federal; una virtual neutralización de la competencia tributaria de los estados y municipios para determinar su propia política fiscal y fijar sus ingresos y modalidades, lo que no permite la vinculación entre el pago, la exigencia del contribuyente y la acción correspondiente de la autoridad; y finalmente, el desmantelamiento de las estructuras administrativas de las haciendas desarrollando en algunos casos una apatía por los tributos propios frente a la fácil recepción de los recursos de participaciones, las cuales no obstante resultan insuficientes.

Por lo que se refiere a los ingresos tributarios, la participación cuantitativa de cada ámbito de gobierno en el total de éstos ha sido reflejo de la dinámica descrita. Así, en 1993 los ingresos de las entidades por ese concepto constituyeron menos del 4% cuatro por ciento del total general, y los del municipio integraron apenas el 2% dos por ciento del total, que se configuró básicamente con los ingresos tributarios federales que cubrieron casi el 94% de éste (cuadro 2).

Esta relación mejora para los gobiernos intermedios cuando se agregan a sus ingresos los rubros no tributarios. De esta manera, por ejemplo, en 1993 las participaciones y otros ingresos de las entidades integraron casi el 22% de los ingresos generales, sin considerar el rubro de créditos; en los municipios tuvieron menor peso aportando menos del 1% del total, mientras que la Federación participó con poco más del 73% en el mismo concepto.

Las participaciones que reciben de la Federación las haciendas de estados y municipios, han constituido un factor para su fortalecimiento económico; sin embargo, su excesiva proporción frente a los ingresos propios y su falta de flexibilidad y dinamismo al alcance de estos ámbitos gubernamentales, desarrollaron efectos no deseados en las atribuciones y capacidad de respuesta de estos ámbitos, fenómenos propios del centralismo.

De esta manera, las entidades reciben casi el 84% de las participaciones que distribuye la Federación, y los municipios el restante, sin que sus percepciones resulten suficientes para ninguno de los dos ámbitos, reflejando por otra parte una centralización de recursos o escala en cada estado. Es decir, los municipios juegan un papel, en su relación con los estados, semejante al que estos tienen con la Federación.

Ahora bien, en su calidad de órdenes de gobierno tanto los estados como los municipios tienen atribuciones suficientes para contratar crédito, aunque únicamente con organismos, personas o instituciones nacionales, pagadera en México y en moneda nacional; lo cual la Constitución del país sólo condiciona a que ésta deba realizarse conforme a las bases que establezcan las legislaturas de los estados en una Ley.

Cabe señalar que tratándose del crédito que pueden contratar los municipios, las modalidades de esta contratación quedan sujetas a las que fije en ley el legislativo de su estado, por lo que una vez cumplidas esas modalidades son los propios municipios quienes deciden la determinación y usos de la deuda, la autorización o resolución de endeudamiento, las negociaciones acerca de las condiciones financieras, y la supervisión y control de ésta; lo

anterior sin perjuicio de la revisión de la Cuenta Pública Municipal, que anualmente realiza la propia legislatura de cada estado a cada municipio.

Tanto las entidades como sus municipios utilizan los recursos del crédito; los estados lo hacen en forma regular y los gobiernos locales de manera excepcional y poco cuantiosa; no obstante, en 1993 la deuda municipal sumó casi el 10% del valor total de sus ingresos de ese año, mientras que en los estados el monto ha rebasado ese 10% de los ingresos totales en los últimos años.

Entre 1995 y 1996, el monto de la deuda pública de los estados se multiplicó de modo extraordinario debido al fenómeno crítico que mostró la economía del país, conjugado con los términos de contratación del financiamiento pactado por los estados, cuyas modalidades contemplaban en condiciones normales un dinamismo moderado en el costo financiero, que al verse trastocado con el problema económico nacional hizo perder al costo financiero y a la propia deuda toda proporción con su origen y su monto.

Este fenómeno impactó sobre todo en seis estados que ahora destinan gran proporción de su gasto al servicio de la deuda, en medio de una agudizada escasez de recursos públicos en la hacienda estatal.

Por otra parte, en diferentes tiempos y formas el gobierno federal ha transferido recursos a los gobiernos subnacionales, a través de sus secretarías de estado o ministerios, quienes los distribuyen según sus propios programas y con mecanismos que no tienen un patrón que permita a cualquier entidad o municipio acceder a aquellos o reiterar su uso.

En los últimos años y hasta 1995, la casi totalidad de los recursos de la Secretaría de Desarrollo Social encargada de impulsar el desarrollo regional, se aplicaron en la forma señalada para inversiones en los rubros de provisión de bienes y servicios básicos como: agua potable, alcantarillado, letrinización, electrificación, urbanización, caminos, conservación de escuelas y clínicas, entre otros.

Para acceder a estos recursos, las entidades y sus municipios debían someter a consideración de esa Secretaría la obra pública específica a la que serían aplicados los recursos federales, y en caso de aprobación de ésta en sus modalidades, el estado y/o el municipio solicitantes debían de aportar una parte del costo de la misma y la Secretaría el resto; la previa aprobación de los proyectos de obra por parte de la Secretaría, así como las modificaciones a sus proyectos generaban críticas y señalamientos en el sentido de que la falta de coincidencia entre los criterios sobre las necesidades y características de la inversión que se proyectaba por las entidades y municipios, de un lado, y los de la Secretaría por el otro, impedían la aprobación de distintas obras, o motivaban la realización de otras a las que se les ponía en duda su prioridad o utilidad, aún cuando de manera general las obras realizadas fueron benéficas.

Los montos de recursos federales aplicados en esa dependencia, significaron en 1995 el 0.6% del PIB, y aún cuando constituían transferencias condicionadas fueron también un importante desahogo en medio de la estrechez financiera.

En el rubro de educación, igualmente se ha manifestado el fenómeno de las transferencias de recursos federales hacia las entidades. El antecedente del suceso radica fundamentalmente en el hecho de que tanto el gobierno nacional como el intermedio tienen competencia y obligación en la prestación del servicio de educación, y ambos habían venido concurriendo en cada localidad, en unos casos con mayor gasto educativo la federación y en otros con menor gasto que el del Estado en ese rubro.

En cualquier caso, el concepto Educación en los presupuestos de gasto de los estados ha sido el más cuantioso, correspondiendo casi todo a gasto corriente, lo cual aunado al hecho de que los trabajadores de ambos gobiernos integran un solo sindicato en todo el país con más de 800 mil miembros, y que su dirigencia define las bases principales de su relación laboral con el gobierno federal, además de otros elementos, contribuyeron a que los estados gestionaran del gobierno nacional para que éste ejerciera más gasto educativo o les proporcionara mayores recursos para este rubro.

La respuesta dada en 1992 por la Federación fue descentralizar en las entidades el gasto que ejercían, delegándoles las atribuciones operativas que realizaba en cada una, e iniciando un proceso para entregar sus recursos materiales y humanos. De esta forma, los recursos económicos que venía ejerciendo la Federación en educación básica, se les fueron entregando a los estados junto con el personal que ésta tenía a cargo. En 1994 el valor de los recursos económicos transferidos por este concepto representaron el 2.3% del PIB.

Estos dos rubros, desarrollo social y educación, son los conceptos en que se han realizado transferencias de gasto federal a los municipios y a las entidades, de modo sistemático y con importes definidos presupuestalmente, de ahí su importancia, que además tenderá a incrementarse más adelante.

Ahora bien, en particular el aspecto del gasto educativo Federal y Estatal originó una importante variación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al incorporar el tema del gasto público a la coordinación fiscal que hasta entonces se llevaba a cabo, dentro del sistema y en sus trabajos se abordó la problemática del gasto en ese rubro, así como las bases de lo que podría ser el proceso de su descentralización, ejecución y control. Sin embargo, ha sido poca la injerencia definitoria que ha tenido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la descentralización de estos recursos, a pesar de lo cual esta experiencia servirá para los procesos descentralizadores de recursos en otros rubros del gasto Federal.

Otro rubro en que las transferencias de recursos federales se han manifestado es el de salud pública, donde desde 1996 se empieza a generar una descentralización de recursos sistemática y general (para todas las entidades).

En materia del gasto público los tres ámbitos gubernamentales cuentan con autonomía plena para presupuestarlos y ejecutarlos; incluso los municipios pueden aprobar sus presupuestos de egresos, a pesar de que los relativos a sus ingresos están sujetos a aprobación de las legislaturas estatales. De ahí se concluye que la presupuestación de los

gastos que realizan los tres órdenes de gobierno son de carácter autónomo.

El cuadro 3, para los diferentes años, muestra que el gasto total que se efectúa es prácticamente el mismo que se realiza en forma autónoma. Sin embargo, no se expresa el monto de los gastos no autónomos que ejercen los gobiernos intermedios y locales, con motivo de las transferencias condicionadas que reciben, y cuyas cifras no se tuvieron disponibles debido a que esos recursos aparecen en los presupuestos federales como recursos que ejerce cada secretaría, según el caso.

Por otra parte, los ingresos propios en los gobiernos subnacionales representaron el 45% del total de sus gastos autónomos, mientras que para los gobiernos locales sus ingresos propios llegaron a constituir poco más del 50% de sus gastos libremente determinados, como se refleja en los cuadros 4 y 5, respectivamente.

1. La descentralización fiscal de la nueva administración federal

La descripción realizada hasta ahora refleja las características principales del actual sistema fiscal y de sus relaciones intergubernamentales, al que habrán de agregarse las reformas que con carácter de descentralización fiscal ha instrumentado la Administración Federal iniciada en diciembre de 1994.

Como ya fue señalado, el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración incluyó a la Descentralización Fiscal como parte de las estrategias a implementar, lo que apareció como una novedad, y como un instrumento para construir un nuevo Federalismo. En sus principales objetivos se enlistó una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos, otorgamiento de mayores ingresos, transferencia de potestades tributarias, aumento de transferencias de recursos, mejoría en la colaboración administrativa, y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre la Federación, los estados y sus municipios. Las acciones realizadas en el corto tiempo ya reflejan aspectos esenciales de esta descentralización, aunque no permiten todavía una medición cabal de sus alcances.

2. Otorgamiento de mayores ingresos

Por lo que se refiere al otorgamiento de mayores ingresos a las entidades y municipios, las medidas sobresalientes se han presentado en dos campos relevantes de estos órdenes de gobierno: el sistema de participaciones federales, y las potestades tributarias o fuentes propias de ingresos.

En el primer caso, el gobierno federal aumentó el porcentaje de distribución de la recaudación federal participable, de 18.5% en que se encontraba, a 20% para distribuirse a partir de 1996; este punto y medio porcentual de aumento representa un volumen de recursos importante si se toma en cuenta que el rubro de participaciones, es el concepto de

mayor cuantía en los presupuestos de Ingresos de los gobiernos locales e intermedios, y que el propio aumento es casi equivalente al mismo importe que estados y municipios dejaron de percibir al suspender sus tributos propios con la creación del Sistema de Coordinación de 1980. No está demás señalar que esa pérdida ya les era resarcida precisamente con las participaciones que venían recibiendo, lo cual traduce a esta medida en un real aumento de sus ingresos.

En cuanto a la transferencia de potestades tributarias, la Federación liberó algunas de las fuentes que tenía reservadas y que los estados habían aceptado no gravar al adherirse al sistema de coordinación; con esta liberación los estados podrían establecer algunos gravámenes en favor de su hacienda y la de sus municipios a partir de 1996, como serían el impuesto al hospedaje, y los derechos por licencias para establecimientos de enajenación o expendio de bebidas alcohólicas y anuncios o carteles. A partir de 1997 se incluirían los impuestos sobre automóviles nuevos e impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, aunque de este último las entidades ya recibían el importe de su recaudación desde años anteriores, además de que lo han estado administrando en virtud de la colaboración administrativa concertada con la hacienda federal.

Las entidades que en 1996 han ejercido estas potestades tributarias son 19 de las 32, y la tasa establecida en promedio es de 2% al Impuesto sobre el Valor del Hospedaje, siendo éste el gravamen más importante de los liberados en términos recaudatorios; sin embargo, no se tienen aún cifras del ejercicio corriente para observar su comportamiento real.

3. Transferencias de recursos federales

En cuanto a la Transferencia de Recursos federales a estados y municipios, éstas han empezado a tener una expresión relevante dentro del Sistema de Coordinación Fiscal, debido a que, si bien existían con anterioridad, sus modalidades de acceso y aplicación no estaban al alcance del propio sistema, sino que solo correspondían a los planes internos de cada secretaría o ministerio, mientras que a fines de 1995 y principios de 1996, dichas modalidades comienzan a ser materia del sistema. Los rubros de transferencias que aborda la coordinación fiscal son los de desarrollo social, salud, educación, agricultura y ganadería, y comunicaciones y transportes.

Respecto a la transferencia de recursos federales en materia de desarrollo social, para 1996 les fue transferido prácticamente el 70% del total de recursos presupuestados para este año en la Secretaría de Desarrollo Social, correspondiendo el 65% a los municipios y casi el 5% a las entidades, conservando la Federación el 30% restante. Cabe señalar que a partir de 1996 lo que realmente se traslada son las responsabilidades de decisión para ejercer estos recursos, fundamentalmente sobre los gobiernos locales; hoy solamente se mantienen como condición los destinos de aplicación de estos recursos.

Una modalidad que hace destacar a la descentralización de estos recursos, es que por primera vez se establece una fórmula para distribuirlos entre los gobiernos, publicándose ésta y los indicadores para asignar a cada uno; dichos indicadores son los de

rezago social y magnitud de pobreza, medidos con variables de población analfabeta, ocupantes en vivienda sin drenaje o energía eléctrica, localidades con menos de 5000 habitantes y hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos vigentes en 1990.

También se transfieren recursos federales y sus respectivas funciones operativas en el rubro de Salud a los gobiernos subnacionales; en 1996 se inicia el proceso de entrega de recursos materiales y humanos, mediante convenios que definen las modalidades del proceso, y las responsabilidades y atribuciones que tendrá cada ámbito durante y después de concluido. Las características del acuerdo muestran un papel para las entidades esencialmente de colaboración administrativa en el gasto federal de este rubro.

En materia de educación pública, en 1996 se consolida el proceso descentralizador iniciado en 1992, concertándose ahora la entrega de recursos que se destinaban tanto a la construcción de escuelas como a la educación básica para adultos. Todo este proceso en materia del gasto educativo es de la mayor importancia, y destaca entre todos los sectores en que se da la transferencia de recursos, debido al carácter social del servicio educativo, la alta membresía del personal transferido en todo el proceso y el monto de recursos que igualmente se transfieren, de los cuales en 1995 el gasto federal del ramo representaba el 4.9% del PIB. Cabe reiterar que las directrices en materia educativa continúan siendo una atribución exclusiva del ámbito nacional.

Se agregan también al proceso de transferencia de recursos, los rubros de agricultura y ganadería, y el de comunicaciones y transportes, los cuales se han iniciado sin concreciones definitivas todavía, aunque en el segundo caso se está próximo ya a la definición y posterior entrega de recursos económicos.

4. Fortalecimiento de los instrumentos de coordinación fiscal

Al margen de la gran importancia que tienen para el proceso descentralizador el otorgamiento a estados y municipios de mayores recursos a través de las Participaciones, así como mediante la liberación de fuentes tributarias y con la transferencia de recursos federales por sector, por sí mismas todas estas medidas han tendido a fortalecer los instrumentos de coordinación intergubernamental, particularmente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde han sido abordados muchos de los aspectos de su implementación.

5. Colaboración administrativa

Uno de los ángulos más desarrollados dentro del Sistema de Coordinación Fiscal del país, es el de la Colaboración que prestan los estados y parcialmente sus municipios, a la Hacienda Federal, éste se vio debilitado al retirárseles a aquéllos la administración del IVA Federal en 1990, dejándoles la función fiscalizadora siempre y cuando estuvieran asistidos en cada acto por un representante federal. Esta condición tiende a cambiar en el marco del impulso descentralizador que se describe, liberando a los gobiernos locales de verse acompañados del personal federal en cada acto de fiscalización a partir de 1997, y delegándoles la

posibilidad de colaborar en la auditoría fiscal del principal gravamen: el Impuesto sobre la Renta y otros dos de menor rendimiento que éste, incentivándoles con la entrega de las contribuciones y sus accesorios que se descubran omitidos.

6. Reforma en el sistema de participaciones

Como se ha reiterado, el campo de las participaciones se ha convertido en el más importante del Sistema de Coordinación, y como parte de todas las medidas de descentralización el gobierno nacional ha promovido la revisión profunda de las fórmulas de su distribución. Durante 1996 se integró para ello un grupo de expertos nombrados por cada grupo de cuatro entidades, así como por la Hacienda Federal y por el INDETEC, se estableció un programa intenso de trabajo y a pesar de que la revisión de las fórmulas no traiga más recursos federales a distribuir de los que en conjunto ahora se integran, sus trabajos podrán servir no sólo para propiciar una más equitativa distribución de los recursos que ya se reciben, sino que se convertirán en una oportunidad para evaluar la eficacia del Sistema de Coordinación no solo como instrumento de coordinación fiscal vertical, sino también horizontal, es decir, como un medio que sea capaz de producir equilibrios entre los estados a partir de la decisión propia y soberana de estos mismos.

III. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como quedó establecido, cada orden de Gobierno: municipio, estado y federación, tiene una asignación de responsabilidades y competencias cuya sustentación esencial y de fondo reside en los principios básicos del Federalismo, cuya división del poder público le es esencial.

De este modo, corresponden al gobierno nacional, las funciones de disponer de las fuerzas armadas, celebrar tratados internacionales, o legislar sobre determinadas materias nacionales; al gobierno subnacional o estatal corresponden funciones cuyos beneficios son regionales dentro de su jurisdicción, como el caso de la salud, educación, comunicaciones, turismo, seguridad pública y otros; mientras, al gobierno local o municipal le corresponden las funciones de la planeación del desarrollo urbano municipal, o servicios específicos como agua potable, limpia y seguridad pública, entre otros. En la gestión pública se destaca la concurrencia en educación, salud, desarrollo social, y seguridad pública entre otros más; y contrastan los recursos que cada gobierno destina, sobresaliendo desde luego el gasto federal. Sin embargo, los comportamientos de los montos aplicados por cada ámbito no tienen homogeneidad ni proporcionalidad, presentando casos extremos como en el de educación, donde por ejemplo, el gasto de la federación constituía en ocasiones el gasto total realizado en una entidad, mientras que en otra entidad, era el gasto del estado el que cubría prácticamente todo el gasto de ese rubro en aquella.

La dinámica de los recursos financieros del país redujo a expresiones mínimas la gestión tributaria subnacional, y aunque creció su disponibilidad de recursos a través de las participaciones federales, éstos fueron notoriamente inferiores al ritmo de crecimiento de la demanda y exigencia ciudadana, que por otro lado también creció en expresión política opositora. La ausencia de contribuciones locales fue ciertamente resarcida y en monto mayor a sus importes con los recursos federales participados a estados y municipios, pero con esto se impedía también de manera importante la relación entre los servicios que se prestan en cada región, y la determinación y pago de éstos por quienes habitan en esa misma región a través de sus contribuciones, todo lo cual debilitó la posibilidad de evaluación de parte del contribuyente respecto de la eficiencia y beneficios de los servicios públicos estatales y municipales recibidos frente a la carga fiscal cubierta a cada caso.

La descentralización fiscal impulsada a partir de 1995 por la nueva administración federal, se ha dado en estas circunstancias y a éstas ha procurado responder; la evaluación de resultados en cada espacio de su realización es de gran utilidad para todas las partes involucradas en el proceso, a pesar de que ésta en algunos casos será temprana e incipiente debido a su escaso comienzo y avance de programas.

En primer término como se advirtió, los tres grandes espacios o vías utilizadas para la descentralización fiscal son: las participaciones en las contribuciones federales a estados y municipios, las fuentes de ingreso propias y las transferencias de recursos federales. Las mejorías logradas en cualquiera de éstos, constituyen un avance frente a las condiciones de las que se parte, sin embargo ello no basta para observar todo el beneficio y dimensiones de la descentralización que se requiere y que se ha iniciado.

1. Participaciones federales

El aumento en 1.5 del porcentaje de la recaudación federal a participar a estados y municipios, significa un desahogo para éstos en medio de la escasez creciente de sus haciendas, incluso en algunos casos podrá favorecer a la decisión autónoma acerca de la calidad o cantidad de las actividades de sus gobiernos. No obstante, en la medida en que tales ingresos provienen de las contribuciones federales que le son ajenas y que sus porcentajes de distribución lógicamente están fijados por una norma no modificable por las entidades, e igualmente debido a que su fórmula de distribución tiene sustento en una base de suma cero en la que prácticamente no influye el resultado de su administración tributaria, y que el concepto de participaciones constituye el monto principal de los ingresos de estados y municipios cada año, ocasionan que el crecimiento de los ingresos subnacionales por esta vía, haga crecer paralelamente la dependencia casi absoluta de sus haciendas a la hacienda federal, lo que en el fondo puede llevar a fortalecer la centralización que paradójicamente se busca diluir con ello.

Este fenómeno desde luego repercute en los municipios, agregándose en ellos una modalidad consistente en que la Ley Federal de Coordinación establece el deber de los estados de distribuir entre sus municipios por lo menos el 20% de lo que reciben por participaciones, cuyas modalidades y montos a distribuir a cada gobierno local, serían decididas por la Legislatura del estado, sin posibilidades de modificación por parte de los gobiernos locales o municipales.

Ahora bien, en la evaluación sería prudente reflexionar acerca de la distorsión que pudiera estar ocasionando la inclusión de variables y propósitos redistributivos en la actual fórmula de participaciones, sobre todo por el hecho de que el concepto participaciones surgió para resarcir a las entidades y municipios, su imposibilidad de aprovechar las fuentes tributarias que se reservaron al ámbito federal mediante las reformas a la Constitución o con la adhesión de los estados a la Coordinación Fiscal.

Pareciera adecuado que la función redistributiva y compensatoria que compete llevar a cabo al ámbito federal, no se incluyera al entregar a las entidades y municipios sus recursos, sino que las reglas para repartirlos mantuviesen únicamente el propósito resarcitorio original, mientras que los recursos de la Federación que se decidieran necesarios para realizar la función federal distributiva, si tuvieran esa intención en la fórmula que al efecto fuera diseñada para su reparto entre entidades y municipios.

De otro lado, si en la fórmula para distribuir un mismo fondo de recursos, se incluyen tanto propósitos de carácter redistributivo como de carácter Resarcitorio y en

proporción semejante, tenderá a ocurrir que cualquier aportación o aumento de recursos a ese fondo que se realice con un fin específico, ya sea redistributivo o resarcitorio, se cumpla éste apenas medianamente en su distribución, debido a la influencia que tendrá el otro indicador sobre los mismos recursos, cuyos efectos neutralizarían en gran proporción los propósitos originales de la nueva aportación al fondo.

En la actual fórmula de participaciones, su propósito resarcitorio obedece a una circunstancia trascendental como lo es cimentar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de manera que el acertado cumplimiento de los fines resarcitorios de la fórmula consolida y asegura la permanencia de la Coordinación Fiscal. Mientras tanto, su propósito Redistributivo responde al compromiso y deber que todo Gobierno Federal o Nacional tiene entre sus funciones esenciales. Esto por lo menos les hace diferir en dinamismo, necesidades y montos de recursos.

Lo paradójico del espectro es que cuando a través de esta fórmula la Federación se propone cumplir con su función fiscal redistributiva o compensatoria, el objetivo resarcitorio funcionará en contra de los fines del ámbito federal, neutralizando buena parte de sus efectos, y por el contrario, la distribución de los recursos con propósitos resarcitorios se verá neutralizado por los fines fiscales compensatorios de la Federación.

Por todo ello es que debiendo prevalecer ambos objetivos, es imperiosa la necesidad de separarles en dos fondos de recursos diferentes donde sus respectivas reglas de distribución atiendan a sus propios indicadores, y situar a uno, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y el otro, en un correspondiente marco más amplio y de alcances propios de las funciones naturales que al ámbito federal corresponden y sin perjuicio de la participación de los gobiernos subnacionales en su aspecto relativo.

Finalmente, de mantenerse juntos estos propósitos en el mismo fondo de recursos, pudiera ocurrir un fenómeno no deseado que consistiera en que a pesar de la escasez de los recursos estatales y municipales se les utilizara en un propósito eminentemente Federal, como lo es la función fiscal de distribución.

Por otra parte, pareciera que lo voluminoso de las participaciones dentro de los conceptos de Ingresos estatales y municipales pudieran estar ayudando a crear una apatía o desgano hacia la administración tributaria propia, cuya gestión se antoja costosa y ardua si se le compara frente a la fácil percepción periódica de las participaciones, frente a las cuales también los ingresos propios se ven más débiles, favoreciendo entonces ambos fenómenos a la caída administrativa y recaudatoria de sus gravámenes.

Por otro lado, el aumento porcentual dado en participaciones a iniciativa del ejecutivo federal, se decidió en la legislatura federal, como corresponde. No obstante, esa había sido por mucho tiempo una petición en el seno del Sistema de Coordinación Fiscal y en el preciso momento de otorgarse había dejado de ser planteado por las entidades, ocupándose de asuntos de menor peso económico que las participaciones, como serían la colaboración administrativa y otros. El hecho de recibir mas participaciones estimuló a las haciendas subnacionales, pero el obtenerlas sin el vínculo directo de su propia gestión en el

foro natural del Sistema Nacional de Coordinación, pudiera estar operando en contra de la coordinación fiscal institucionalizada al enviar señales de que el medio y lugar idóneos para lograr el fortalecimiento de las finanzas de estados y municipios, no es la coordinación fiscal intergubernamental.

Cabe observar además que si los montos de participaciones superan de manera amplia el rubro de ingresos tributarios propios, pudiera estarse impidiendo, sin proponérselo, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos subnacionales, en cuanto no se hace posible su evaluación por el usuario dado que se diluye el vínculo del pago contributivo que éste realiza con la calidad y cantidad de aquéllos, lo cual repercutirá en contra de la función fiscal asignativa al favorecer la prestación de bienes o servicios sin una relación cercana con las cargas fiscales pagadas por los beneficiarios de esos bienes o servicios. Finalmente, la actual fórmula con la que se distribuyen las participaciones a cada entidad no parece guardar una relación palpable entre la gestión hacendaria que realizan y el monto que han de percibir en cada período o ejercicio, por lo que los aumentos porcentuales como el otorgado y aquellos que se les distribuyen a raíz de los incrementos observados en la recaudación federal, no incentivan acciones o programas específicos en sus haciendas.

2. Fuentes de ingresos estatales y municipales

La liberación y transferencia de algunas fuentes tributarias reservadas a la Federación, para que se ejerzan por estado y municipios tiene un gran significado cualitativo, y parcialmente uno cuantitativo. En el primer caso, esta liberación o transferencia de fuentes impositivas, constituye un cambio importante en uno de los criterios centrales de sustentación del Sistema de Coordinación de 1980, cuyo criterio representaba conservar los impuestos casi únicamente en uno de los tres ámbitos de gobierno, para distribuir su recaudación entre esos tres órdenes gubernativos; y en el segundo caso, el valor cuantitativo de esta liberación es parcial debido al moderado potencial recaudatorio de los gravámenes liberados hasta ahora.

Contar con nuevas fuentes tributarias representa para los gobiernos subnacionales, una recuperación de competencias para influir en la calidad y cantidad de sus ingresos propios, lo cual simultáneamente permite que los servicios públicos de beneficio estatal o municipal, sean sufragados por quienes se favorecen de aquéllos de manera más directa, ya sean los contribuyentes del estado o los de determinado municipio, haciendo surgir con este vínculo las posibilidades de que los propios contribuyentes evalúen dichos servicios, su beneficio, costo y administración en referencia a la carga fiscal que aportan a cada orden de gobierno, lo que por otro lado les hace influir en la propia calidad de los bienes y servicios que han de prestar las administraciones públicas.

También es favorable a la gestión gubernamental subnacional la recuperación de fuentes de tributación, en tanto esto les permite influir en el desarrollo económico regional mediante el diseño de su propia política fiscal, que respondiendo a las condiciones de su localidad proyecte las características que deben adoptar sus gravámenes, pasando por el volumen y variantes de la carga tributaria al igual que de las exenciones, sus condicionantes, y demás elementos que convengan a la estrategia responsable de cada jurisdicción y que

permitirán aprovechar la dinámica económica de cada región, o que en su caso, favorecerán el acierto requerido para activarles.

Por otra parte, la liberación puede considerarse como una asignación adecuada a los destinatarios, en tanto éstos cuentan ya con atribuciones legislativas estatales para crear sus impuestos y los de sus municipios, así como con sus propias estructuras de administración hacendaria, aún cuando cierto se requerirá actualizar sus sistemas de administración y al mismo personal que las integra, y en algunos casos se necesitará además del diseño e implementación de políticas fiscales que hoy no se llevan a cabo debido, en la mayoría de los casos, al bajo potencial y rendimiento de sus tributos. Es evidente además, que esta fuente de ingresos es el incentivo por excelencia para el desarrollo eficiente de la administración hacendaria, traduciéndose también en un incentivo para el logro de la equidad y la responsabilidad fiscal.

No obstante los méritos señalados, y de otros propios a la liberación de esta fuente natural de recursos hacendarios, su acogida no ha sido la más adecuada por varios motivos. Por una parte, las difíciles condiciones económicas que prevalecen hacen impopular la creación de nuevas contribuciones de cualquier ámbito, como serían el impuesto estatal sobre hospedaje, o los derechos por licencias municipales en materia de bebidas alcohólicas y anuncios o carteles.

A este ambiente se agrega un debilitamiento en la confianza hacia casi todo tipo de institución y autoridad, y un creciente avance de la contienda político-electoral. Esta escena ha inhibido las iniciativas para que los gobiernos estatales legislen creando sus nuevos impuestos, o de sus municipios, y aprovechar las fuentes fiscales liberadas; debido sobre todo a la resistencia colectiva frente a estas medidas, al costo político que pudiera representar vencerlas, así como a la debilidad de la economía, causando por otro lado, que cuando se han implementado éstos, se fijen tasas de monto ínfimo, casi simbólico, como es el caso del impuesto estatal sobre hospedaje, cuya tasa sobre el valor de operación fluctúa entre el 1.5 y el 3%.

En contra de su implementación también ha operado la inercia que acostumbró, los últimos años, a ver impuestos casi solo del orden Federal y a la virtual expresión jerárquica de éste sobre los demás órdenes de gobierno, lo que explica reacciones de los organismos empresariales acudiendo al gobierno Federal para solicitar la no creación de nuevos impuestos estatales, es decir, no acostumbrados a la soberanía fiscal de éstos o a la negociación con este orden gubernativo fiscal.

En algunos casos, las tasas bajas en el nuevo impuesto obedecieron al contagio de las ya existentes en otros estados, lo cual desestimaba las particulares condiciones prevalecientes en los estados que lo creaban. También ha influido para que no se implementen, la idea de que si no se establece el nuevo impuesto en el estado, fluirá más a éste la inversión del capital afectado, a pesar de su exigua carga (solo 11 de las 32 entidades han creado el impuesto sobre hospedaje).

Respecto de los dos gravámenes federales que se trasladaron al ámbito estatal para

que éste los ejerciera a partir de 1997, se consideró que frente al riesgo que significaría la competencia fiscal o guerra de tasas, que se podría desatar entre estados, erosionando su rendimiento y la fuente misma, era mejor regresar esas contribuciones al orden federal y repartir la recaudación entre las entidades, lo que así se hizo.

En general, sobre las fuentes tributarias liberadas, no ha dejado de pesar la idea que les considera como una fuente de ingresos costosa por los riesgos político-electorales, y por los múltiples esfuerzos que involucra su administración, todo ello frente a la sencilla gestión para recibir las participaciones federales, lo que a la postre pareciera prevalecer. No obstante, cuentan los gobiernos regionales con atribuciones legislativas y administrativas, y los locales con estas últimas, para decidir, en el marco de los gravámenes liberados, la calidad y cantidad de sus ingresos propios. Es evidente que los gravámenes liberados son en la actual circunstancia económica, una sana medida descentralizadora ya que estos gravámenes no contribuyen a acentuar realmente el proceso inflacionario del país, por tratarse sobre todo de cargas fiscales a consumos específicos, lo cual prácticamente coincide con una de las estrategias mediante las que el gobierno nacional ha procurado el abatimiento y control del proceso, para cuyo fin entre otros objetivos aumentó la tasa del IVA de 10% a 15% en 1995, como una forma de contener el consumo y con éste a los precios, estrategia que por otro lado al parecer no ha dejado de considerar un posible nuevo aumento en la tasa del IVA.

3. Transferencias de recursos federales

La descentralización fiscal a través de la transferencia de recursos federales, ha representado un conjunto de modalidades diferentes en las relaciones fiscales intergubernamentales del país. Salvo el rubro de desarrollo social, dicha transferencia incluye los recursos económicos, el personal, y las instalaciones con los que la federación venía realizando algunas funciones operativas en los órdenes de educación; salud, agricultura y ganadería, y comunicaciones y transportes. Se traza con ello un nuevo vínculo de coordinación intergubernamental que sirve además para incorporar el tema de la coordinación en el gasto público dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, así como para iniciar la transformación de este sistema en uno de coordinación hacendaria, mientras que las transferencias en el rubro desarrollo social destacan por los montos de sus recursos económicos, al igual que por el hecho de que éstos no involucran transferencias de personal federal a las entidades, así como que se trata de recursos fundamentalmente para inversión, cuya distribución entre las entidades y sus municipios se da a través de una fórmula matemática de propósitos redistributivos.

Con la salvedad descrita, a las transferencias económicas que ya se hacían a las entidades en algunos rubros, ahora se agregaron determinadas funciones operativas por cuenta de la Federación, se transfirió y se ha previsto la posibilidad de transferir el personal que las llevaba a cabo, las instalaciones utilizadas en ciertos casos, y los recursos presupuestales de éstas. En cuanto a este instrumento de la descentralización puede advertirse que el acierto radica fundamentalmente en el aprovechamiento de las estructuras administrativas de estados y municipios, ya que se trata de rubros en los que concurren las atribuciones de los distintos gobiernos; sin embargo, el beneficio todavía se ve un tanto

moderado debido a que las funciones federales transferidas son fundamentalmente de ejecución o de administración de personal, en tanto que la definición de planes y programas se conservan en el ámbito federal, lo cual pudiera tender a cambiar con el avance del proceso descentralizador ya que la asignación más óptima pareciera ser la que incluya la prestación completa del bien o servicio federal, por la unidad gubernamental de las entidades que en el ámbito de su competencia ya preste los bienes o servicios de los mismos rubros que los federales, aunque con sus limitados recursos y capacidades.

En el proceso, no se percibe un incremento sustancial de recursos que contraste con los montos de que podía disponerse en años anteriores por cada Entidad, ni tampoco un monto de recursos extraordinarios que superen el costo de administración de los propios recursos materiales y humanos que se vienen transfiriendo, lo cual hace no considerar a esta vía como una fuente de nuevos ingresos desprovistos de un fin ya comprometido para estados y municipios. No obstante, no deja de ser éste el espacio en que pudiera dar comienzo a un proceso tendiente a desarrollar una asignación de competencias y funciones, que favorezca una más eficiente división de responsabilidades entre los distintos ámbitos de gobierno, y un aprovechamiento de economías de escala en su provisión de bienes y servicios públicos.

Los montos de recursos presupuestales trasladados son de gran consideración en los rubros de educación y de desarrollo social. En el primer caso, el valor presupuestado para 1996 por el gobierno federal supera el 55% del importe de participaciones a distribuir entre las entidades y sus municipios para el mismo año, mientras que en el renglón de desarrollo social la erogación en 1996 rebasaría el 15% del mismo concepto de participaciones de este año. Las características de estas dos transferencias son contrastantes debido a que en las del gasto educativo, los gobiernos subnacionales destinarán casi el 100% de su valor transferido a gasto corriente irreductible, por lo que a pesar de su extraordinario monto no se han recibido con el entusiasmo con el que podrían recibir esos recursos si estuviesen liberados, con lo que las cantidades a recibir por sí mismas no ayudan a aliviar las limitaciones presupuestales que en materia educativa se padecen por los gobiernos de los estados; mientras que en las de desarrollo social existe un aprecio mayor debido a que su destino fundamental es para inversión, entregándose el 65% de los recursos de la dependencia federal a los gobiernos municipales, el 4.5% a los estados, y conservando el 30.5% restante la propia secretaría.

En este renglón se ha dado un real estímulo a la inversión pública de los gobiernos subnacionales, particularmente de los municipios, quienes si bien reciben los importes con carácter condicionado, tienen también a su alcance la disposición incondicional de estos recursos en todos sus proyectos cuya obra no supere los 40 mil pesos (cinco mil dólares).

Estos importes condicionados o no, representan para un gran número de municipios el recibir una cantidad equivalente o mayor a la que recibían por concepto de participaciones federales a través de sus estados, lo que refleja el peso que tendrá en sus presupuestos y en su margen para decidir de manera autónoma acerca de la calidad y cantidad de sus actividades. Es evidente también que en este ramo y modalidad de la descentralización, ésta permite una provisión eficiente de bienes públicos básicos a los que precisamente están

dirigidos los recursos federales y en los que únicamente podrán ser utilizados por parte de los municipios, provisión ésta que se eficienta a partir de la inmediata cercanía de cada municipio con la necesidad del bien o servicio a proveer, frente a la marcada distancia que tendría el gobierno Federal para atender bienes como la letrinización, o servicios como el agua potable a los cuales han de dirigirse entre otros fines los recursos transferidos. Una limitación del programa es que no está al alcance de todos los municipios, es decir, no se distribuye en función de la carencia, sino de la carencia extrema.

4. Colaboración administrativa

En la materia de la colaboración administrativa, las acciones de la descentralización han mejorado las condiciones en que esta labor se realizaba, el hecho de posibilitar que las haciendas de las entidades colaboren más ampliamente con la hacienda federal, y realicen a partir de 1997 más funciones de fiscalización del principal impuesto del país, el impuesto sobre la renta, y de la atención de los recursos que interpongan los contribuyentes contra sus resoluciones, son medidas que no solo tienden a recuperar el desarrollo que se había logrado en materia de colaboración administrativa y aprovechar las estructuras administrativas de estos gobiernos, sino que además favorecen de manera importante al desarrollo administrativo de sus haciendas, desarrollo éste que constituye ciertamente una condición indispensable para la descentralización fiscal en general.

La colaboración administrativa en el proceso descentralizador se presenta como el ejercicio de preparación previa a la asunción de mayores y más delicadas responsabilidades, por lo que habrá de verse a ésta como un medio en el ámbito del Ingreso como en el del gasto, con carácter transitorio y como etapa primaria de otras que traerían en definitiva funciones más amplias de esos órdenes, de lo contrario, sería muy limitado el alcance de la descentralización que viera en esta colaboración a sus acciones más relevantes.

Además, la colaboración administrativa se presenta como la opción más atractiva que puede ayudar a que la liberación o transferencia de fuentes tributarias de peso recaudatorio relevante, no traiga nuevamente una múltiple tributación administrativa, sino que facilitaría que la tributación concurrente o yuxtapuesta no se convierta, necesariamente para el contribuyente, en múltiples ventanillas según el número de gravámenes.

En suma, dadas las condiciones prevalecientes en que se lleva a cabo la descentralización fiscal, y las características que hasta ahora ha tenido su implementación real, ésta representa un avance extraordinario y diversificado en las relaciones fiscales intergubernamentales. A pesar del corto tiempo desde el inicio de su aplicación muestra las acciones que en otro tiempo no se dieron, o que dilataron para concederse en medio de reticencias y regateos prolongados, lo cual patentiza un esperanzador y franco impulso a la descentralización fiscal desde la nueva gestión del gobierno Federal.

Los mayores ingresos que la descentralización conlleva para estados y municipios a través de participaciones federales, fuentes tributarias, y transferencias de gasto para inversión, favorecen desde luego las condiciones para que cada ámbito de gobierno pueda decidir de manera autónoma acerca de la calidad y cantidad de sus actividades. Lo cual

conduce también a mejorar poco a poco la provisión de bienes y servicios públicos, puesto que con los recursos trasladados se asignan también algunas funciones específicas que constituyen bienes o servicios a proveerse precisamente por la jurisdicción que se beneficiaría de éstos. Por otra parte, las fuentes tributarias liberadas y las que ya se aprovechaban por los gobiernos regionales y locales, no producen ingresos cuyo monto motive por esta causa una rivalidad o competencia entre sí que se traduzca en una migración ineficiente de personas o capitales, y si bien se dan estos traslados obedecen a otros orígenes.

En cuanto al aspecto distributivo de la estructura fiscal, dado el carácter regional o local de los gobiernos subnacionales, éstos no tienen una participación real en esta función que desarrolla el gobierno federal en el ámbito nacional, aún cuando cabría afirmar que en la medida en que los recursos de las participaciones son un medio de resarcimiento a los estados y municipios por las pérdidas que les acarrea no poder utilizar determinadas fuentes tributarias, y que este hecho les hace titulares de esos recursos, entonces puede también afirmarse que ambos órdenes de gobierno si participan de la función de distribución de la renta, ya que la fórmula matemática con la cual se les entregan sus recursos o participaciones tiene, en una de sus partes, un carácter redistributivo o compensatorio. Es decir, con una parte de los recursos fiscales de los estados y de sus municipios se busca lograr un equilibrio entre los mismos, lo cual generalmente es solo realizado con recursos de la Federación o del gobierno central.

Por otro lado, las implicaciones que conlleva la descentralización fiscal para propiciar una mayor equidad interpersonal e interjurisdiccional, pueden observarse en dos renglones: el aumento de recursos a distribuir como participaciones a estados y municipios, gracias al propósito redistributivo que tiene una de las partes de la fórmula con que habrán de distribuirse, y a través de la transferencia de recursos para inversión del rubro desarrollo social, que mediante indicadores de pobreza serán repartidos fundamentalmente en los municipios del país.

Respecto a la función de estabilización, puede afirmarse que los términos en que se ha dado la descentralización fiscal se encuentran estructurados y tienen una sustentación fiel en el plan nacional de desarrollo que lleva a cabo la actual administración federal, en cuyos objetivos macroeconómicos sobresalen la superación de la crisis financiera actual, la intensificación del cambio estructural, y alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, para cuyos objetivos se ha sostenido la idea de adoptar medidas que permitan una estricta disciplina fiscal, el abatimiento sano y permanente de la inflación, una base amplia y estable de ahorro interno, y la desregulación y fomento de la competencia interna y externa, entre otras, con las que no pugnan las medidas descentralizadoras.

La descentralización fiscal que se ha iniciado no contrasta con los objetivos del Plan Nacional; por el contrario, si se observa, las transferencias de gasto que se han realizado corresponden a funciones y montos que ya venía efectuando el gobierno federal desde hace varios años, es decir, no se trata de un aumento en el gasto con las transferencias. De las dos fuentes tributarias federales que se transfirieron a las entidades, en un caso ya se entregaba la recaudación total del impuesto a éstas, mientras que en el segundo caso, el

impuesto se encontraba suspendido al transferirse a las entidades, de lo que se advierte que estas medidas descentralizadoras no tendrán, por sí mismas, impacto alguno en el crecimiento inestable del gasto público federal, ni tampoco contribuirían a un aumento del déficit fiscal ya que no se traducen en una pérdida de los ingresos fiscales federales.

Estas modalidades de la descentralización en materia de transferencias de gasto y liberación de fuentes tributarias, no han significado un costo o por el contrario un ahorro para el ámbito federal, no obstante, el costo presupuestal si se ha presentado en el aumento de recursos que se dio a través de las participaciones federales el cual constituyó el 1.5% de la recaudación federal participable. Finalmente las nuevas fuentes liberadas por la federación no contribuyen al proceso inflacionario tanto porque su valor recaudatorio es muy bajo, como porque se trata de impuestos a un consumo específico, lo cual en todo caso coincide con una de las estrategias impulsadas por el gobierno federal para contener el consumo, como lo es aumentar la carga tributaria a éste. Por lo tanto, lejos de contrastar con el plan nacional de desarrollo, las medidas adoptadas hasta ahora en la descentralización coinciden con éste y sus propósitos.

Para la adaptación de los gobiernos de estados y municipios a las nuevas responsabilidades y competencias delegadas, uno de los aspectos de atención es el de los recursos humanos necesarios para ello. En el mayor de los casos, las nuevas responsabilidades coinciden con las actividades propias que ya realizaban las Haciendas de estos ámbitos, lo que les hace contar con personal competente para ello. Sin embargo, el hecho de verse incrementadas las actividades y de que algunas de las funciones, aunque pocas, sí son novedosas para su personal, requerirán de programas de capacitación, pero sobre todo de una revisión profunda de sus sistemas de administración y control para actualizarles adecuadamente al carácter y dimensión del proceso. Cabe recordar aquí, que por distintas causas y motivos en algunas áreas el personal de los ámbitos locales tiende a padecer limitaciones en su desarrollo, así como en el acceso a los equipos técnicos cada día más esenciales para su actividad, estos aspectos pudieran influir en una dilación de la recepción, de algunas tareas del proceso, lo cual pareciera requerir de programas muy amplios para atender todos sus aspectos.

IV. REFLEXIONES FINALES

La descentralización fiscal en México es ahora un tema relevante en los programas de gobierno federal, su motivación radica no solo en el carácter de la estructura federal del Estado, sino sobre todo en la eficiencia que reporta a la gestión pública que los bienes y servicios se presten por la propia jurisdicción que se beneficia de éstos, así como en respuesta a una creciente demanda de fortalecimiento de los órdenes de gobierno estatal y municipal cuyos recursos financieros se hacían cada vez más insuficientes, mientras crecían sus necesidades y reclamos comunitarios.

Las condiciones en que se ha llevado a cabo hasta ahora la descentralización no son las mejores, en primer término opera en su contra la difícil situación económica que impactó prácticamente todos los órdenes de la vida nacional. Este delicado espectro produce una lógica resistencia a trasladar, desde el ámbito Federal hacia estados y municipios, recursos que se hicieron escasos y con ello también más valiosos, mientras que por otro lado los recursos que se están trasladando aparecen limitados e insuficientes a la luz de las necesidades y de los contrastes de recursos fiscales que detenta cada ámbito de gobierno.

A lo anterior se agrega que la política macroeconómica implementada para superar la crisis, ha tomado necesariamente espacios, acciones o medidas que en otras circunstancias podrían ser márgenes de acción de una descentralización más audaz. También afecta de modo general al proceso una inercia centralizadora no intencional, que en ocasiones lleva a considerar como una carga a algunas nuevas responsabilidades y no así como un factor de mayor atribución y competencia gubernativa, esa misma inercia atribuye también a los gobiernos subnacionales una "incapacidad natural" para asumir nuevas responsabilidades, aunque el señalamiento pareciera tener propósitos de localizar pretextos para evitar la descentralización, no reconociendo como causa de algunos atrasos a la propia centralización.

Finalmente, cabe advertir la existencia de un factor menos tangible, pero que realmente pudiera influir en el desarrollo y alcances de la descentralización ya iniciada, esto es, al ascenso notorio que ha alcanzado la competencia político-electoral, que en algunas circunstancias pudiera llevar a limitar o dilatar la descentralización fiscal ya sea desde el gobierno nacional o desde el de los estados.

Es precisamente el hecho de que la descentralización se lleva a cabo en medio de condiciones difíciles, lo que refleja que en la actual administración federal existe un propósito real de impulsar la descentralización fiscal, lo cual da un mayor mérito y realce al proceso, no obstante lo reciente todavía de su inicio.

Ahora bien, tomando en consideración las vertientes utilizadas para llevar a cabo la descentralización, tales como las participaciones federales, las nuevas fuentes tributarias, y las transferencias de recursos federales de gasto, puede observarse que las distintas medidas adoptadas en cada caso tienen implicaciones de mayor o menor repercusión en las funciones fiscales de asignación, distribución y estabilización, implicaciones que seguramente se irán afinando conforme avance el proceso y se estén evaluando no solo la efectiva descentralización, sino los mejores términos para su eficiencia en relación con las tres funciones señaladas.

Por lo pronto, en la materia de las participaciones y debido a su gran importancia como ingreso principal de las haciendas de estados y municipios, y por su vínculo sobre todo a la función distributiva, pareciera necesario hacer algunas reflexiones concluyentes sobre su carácter y su dimensión. En cuanto al carácter o naturaleza de las participaciones federales a los gobiernos regionales y locales, cabe precisar que éstas no surgieron con propósitos redistributivos o compensatorios, sino que su propósito original como se dijo fue resarcir la pérdida que les representa a sus destinatarios la reserva a la federación de determinadas fuentes impositivas.

La suma a distribuir constituyó en 1980 poco más del 16% de la recaudación federal participable, y posteriormente con mayores recursos y conceptos ha crecido a más del 23% del mismo rubro participable; en el transcurso se modificaron las variables de distribución y se incorporó a ellas un propósito redistributivo. A pesar de ser las participaciones el rubro principal de las haciendas locales y regionales y debido a su doble propósito en la fórmula que las distribuye, ha originado distintos cuestionamientos, algunos de éstos referidos a que las participaciones no cumplen a plenitud el carácter resarcitorio que les dio origen, en tanto que en otros casos se cuestiona su limitado e insuficiente papel compensatorio.

En medio de la descentralización pareciera necesario avanzar en la separación de los recursos federales que corresponden a los estados y municipios como resarcimiento a su limitación de fuentes tributarias, mientras que los recursos federales con los cuales el ámbito federal se propone cumplir con su función fiscal distributiva, han de separarse de aquéllos que no pueden tener ese carácter, creando sus propias variables y formas de distribución, es decir, su propia fórmula.

La separación de estos recursos y sus formas de distribución, resolvería la distorsión que hoy hace que se utilicen recursos de los estados para compensar los desequilibrios que se dan entre ellos, lo cual generalmente es llevado a cabo por el gobierno nacional, con recursos propios. La separación de los dos conceptos de distribución de recursos fiscales requeriría darse en el corto plazo en cuanto a los montos totales que hasta ahora se distribuyen, pero sería necesario evaluar los resultados que muestre el rubro de propósitos redistributivos para los ajustes correspondientes en el mediano y largo plazos. Es de reiterarse que la fórmula y recursos de propósitos Resarcitorios habrían de quedar en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mientras que la fórmula y propósitos Redistributivos habrían de quedar en un marco de mayor amplitud y trascendencia como

corresponde a las funciones esenciales del gobierno federal o nacional, sin perjuicio de que las entidades participen en la evaluación periódica de los resultados de esta distribución de recursos.

En cuanto al tamaño o dimensión que tienen las participaciones federales en el total de los ingresos de las entidades y sus municipios, como ya se señaló, predomina su volumen sobre el resto de ingresos, lo que ciertamente ha significado un fortalecimiento para sus haciendas, sobre todo a partir de la creación de su sistema de participaciones en el marco del sistema nacional de coordinación fiscal en 1980. No obstante, dicha mayor proporción de las participaciones respecto de los ingresos tributarios propios, como se dijo, pudiera estar afectando una adecuada asignación de recursos y con ello también a una eficiente prestación de servicios, en la medida en que las participaciones no posibilitan la relación entre los servicios que se proporcionan por cada ámbito o jurisdicción, con los costos o contribuciones que sufragaron sus contribuyentes, que a su vez se habrían beneficiado de aquéllos, todo lo cual no facilita las condiciones para efectuar la útil evaluación de costos fiscales, servicios y beneficios.

Por lo tanto, en el marco de la actual descentralización fiscal sería oportuno evaluar la conveniencia de liberar algunos de los impuestos que se reservaron a la federación con la reforma constitucional o con los convenios de coordinación fiscal, así como considerar la transferencia de otros impuestos federales, para que unos y otros, hagan crecer el rubro de impuestos estatales municipales y con ello las ventajas que trae en la función fiscal asignativa el contar con fuentes tributarias propias. En particular, la liberación de impuestos reservados traerá aparejado prácticamente una sustitución de montos de recursos de participaciones, por recursos que los estados y municipios obtendrían de sus nuevos impuestos propios, con la evidente ventaja que tienen los impuestos frente a las participaciones debido a la flexibilidad de los primeros ante la inamovilidad que caracteriza a estas últimas. Todo lo cual pudiera llevarse a cabo mediante un proceso a iniciar en el corto plazo, para evaluarse y decidirse paulatinamente hasta concluir en el mediano plazo.

Respecto a las nuevas fuentes tributarias que se han liberado en favor de las haciendas de estados y municipios, es evidente que su principal mérito no es hasta ahora el potencial recaudatorio que encierran, sino desde luego su vínculo con la función fiscal asignativa, ya que harán posible que la definición espacial de cual ámbito de gobierno es el más idóneo para la prestación de determinados servicios públicos, función que conforme crecieran los ingresos de este concepto, se vería redondeada al permitir que la hacienda de ese ámbito de gobierno establezca los gravámenes con los que los beneficiarios de esa gestión pública deban pagar precisamente el beneficio. Estos gravámenes liberados se están agregando poco a poco a los vigentes en las haciendas, aunque juntos no ofrecen todavía un peso capaz de redituarse recursos que permitan ponderarse con los servicios que presta el orden gubernativo que los cobra, ni tampoco tienen una dimensión que haga factible el diseño de una política fiscal propia, capitalizadora del dinamismo económico de la región o localidad, o en su caso un monto susceptible de influir fiscalmente estimulando algunos factores económicos de su ambiente, localidad o región.

a fin de incentivar este rubro de la descentralización, pareciera necesario el liberar o

transferir fuentes tributarias con un peso recaudatorio relevante, capaz de producir el vínculo entre el costo fiscal a sufragar, y los servicios públicos cuyos beneficios habrán de recibir precisamente aquéllos a quienes corresponde pagar esas contribuciones. Entre algunas de las fuentes tributarias a estudiar para su liberación o traslado del ámbito federal hacia el estatal y municipal, parecieran idóneas las relativas a impuestos a consumos específicos, como los servicios de turismo (no sólo hospedaje) un impuesto al consumo en su modalidad de gravamen a la última etapa; las de impuestos a la renta en el caso de personas físicas; y una identificación de las que mostrasen mas idoneidad de entre todas las fuentes que en algún momento se reservaron a la federación, y en las que las condiciones económicas que motivaron establecer esa reserva seguramente ya cambiaron, y permiten ahora la liberación, transferencia o aún su concurrencia o yuxtaposición.

El peso recaudatorio relevante en las nuevas fuentes tributarias, ayudarán a obtener mejores resultados en la descentralización que se implementa, pues con éstas se podrá vencer poco a poco la apatía desarrollada alrededor de la creación y administración de las contribuciones propias, y su atractivo recaudatorio también servirá de estímulo para sortear los costos políticos que en la coyuntura puedan representar la creación de nuevos impuestos locales. De la misma manera, el crecimiento del concepto de ingresos propios en el total de los ingresos de entidades y municipios, constituirá evidentemente un incremento real en la autonomía Estatal y la libertad Municipal.

Ciertamente la implementación de gravámenes nuevos con mayor peso recaudatorio en las entidades o municipios, pudieran ser estimulantes inflacionarios para el país, lo que deberá llevar a implementar en una primera etapa inmediata, gravámenes al consumo y concurrentes con los federales con márgenes de tasas no moderados; en caso de que se tratase de fuentes tributarias trasladadas desde el ámbito federal, y precisamente de las reservadas con la reforma a la constitución o mediante la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dichos gravámenes habrían de repercutir disminuyendo el monto de las participaciones en forma proporcional; en una segunda etapa, habrían de establecerse impuestos sobre la renta de personas físicas en las entidades en exclusión del gravamen federal, que debería prevalecer solo en casos de aquellas entidades que no establecieran uno propio, o que el establecido tuviese una tasa muy baja. Finalmente, será indispensable que mientras permanezca la dificultad económica actual el avance será de modo paulatino para no pugnar con las políticas de estabilización que desarrolla el ámbito federal. En todos los casos de tributación concurrente deberá considerarse la conveniencia de la colaboración administrativa intergubernamental.

Ahora bien, por su parte a las transferencias de recursos federales para gasto, son un valioso instrumento de la descentralización fiscal en cuanto representan que un bien o servicio público que corresponde prestar a dos unidades de gobierno, sea prestado por una sola con los recursos de ambas, más aún si esta última unidad es la más cercana a la demanda colectiva, haciendo así más idónea la asignación de esta función; no obstante, el beneficio podría optimizarse si los recursos transferidos incluyen el concepto de inversión, así como las atribuciones indispensables para que el gobierno subnacional planea y programe la prestación necesaria de esos bienes o servicios que realiza por cuenta ajena y propia, ya que de no ocurrir esto, los beneficios de las medidas descentralizadoras podrían

llegar a equipararse con sus costos, lo cual podría debilitar la eficiencia en las funciones. Para ello, cabría iniciar el estudio de cuales rubros de bienes o servicios que se prestan en forma yuxtapuesta o concurrente por los gobiernos nacional y estatal, y en su caso Municipal, han de asignarse a uno solo de éstos, ya se trate de todo el servicio, o únicamente el que se presta a determinado usuario o región, bajo la premisa general del principio del beneficio, y considerando en ello las funciones de planeación, programación y desde luego las de ejecución.

Para estos propósitos sería conveniente proyectar la ejecución de etapas calendarizadas para la coordinación en el gasto público, definiendo en esta proyección, aspectos como la forma y términos en que pudieran trasladarse funciones de planeación y programación que ahora no se han trasladado o transferido. Las nuevas responsabilidades también favorecerán a los gobiernos subnacionales y locales, en cuanto a que la administración de mayores recursos y precisamente mayores responsabilidades, podrán propiciar también mayores posibilidades de desarrollo administrativo.

En cuanto al Sistema de Coordinación, pareciera que una reflexión obligada es la necesaria búsqueda e implementación de los medios que incorporen al ámbito municipal en el Sistema. Una vía ágil podrá ser a través de la representación de todos los de una Entidad, mediante aquel municipio elegido como coordinador para sus relaciones con su estado, sin demérito de considerar que los representantes de los municipios de una Entidad fuesen dos o más.

Sin embargo, en mérito de la evolución y fortalecimiento del federalismo, acaso lo indispensable sobre el sistema de coordinación, el iniciar los trabajos para que éste se convierta ya en una institución nacional con estructura, presupuesto, gobierno y representantes permanentes, al modo de los órganos multinacionales, y de cuyas atribuciones y facultades reales resulten resoluciones que constituirían, hasta cierto grado, una iniciativa de ley a ventilarse en cada órgano legislativo estatal o federal.

En suma, durante el proceso descentralizador ya iniciado, así como con posterioridad a éste, se muestra indispensable instrumentar de manera concertada, un sistema de evaluación que no solo vaya dando dimensión a cada medida descentralizadora que se adopta, sino que establezca entre todas ellas los vínculos que deben tener para evitar que sin proponérselo, algunas medidas operen en contra de otras o de su propósito descentralizador, considerando las funciones fiscales de asignación, distribución y estabilización no como una camisa de fuerza inflexible y dogmática, sino como una referencia que apoye un mejor equilibrio en la distribución de recursos financieros intergubernamentales, pero sobre todo que favorezca a la eficiencia sin menoscabo del federalismo.

V. BIBLIOGRAFIA

- Aghón, G. (1995), *Asignación de competencias de ingreso y gasto municipal en américa latina*, Seminario sobre Tributación Municipal en América Latina, organizado por el PROADE/GTZ de La Paz, Bolivia. Octubre de 1995.
- (1995) *Descentralización fiscal en America Latina: alternativas y experiencias*. A Federação em Perspectiva. Ensaio Seleccionados. Centro de Documentação da FUNDAP. Sao Paulo, Brasil.
- (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina, Santiago de Chile.
- Aghón, G. y C. Casas (1994), *Descentralización fiscal en América Latina. Un Análisis Comparativo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.
- Bulutoglu, K. (1996), *Descentralización fiscal óptima*, Trimestre Fiscal No. 53, INDETEC. Guadalajara, México.
- Castells, A. (1988), *Asignación de fuentes de impuestos a los diferentes niveles de gobierno, en Hacienda Autonómica una Perspectiva de Federalismo Fiscal*, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.
- Consejo Nacional de Planeación (1993), *Indicadores Socioeconómicos e índice de marginación municipal*, Primer Informe Técnico del Proyecto Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México", Comisión Nacional del Agua, México.
- Flores Serrano, N (1973), *Actualización de convenios de coordinación en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles*, Revista Indetec No. 100 Tomo I, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Junio de 1996, Guadalajara, México.
- Hoyo Addona, R. (1979), *Antecedentes inmediatos de la coordinación fiscal*, fragmento del documento La Coordinación Fiscal en México, Revista Indetec No. 100 Tomo II, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Junio 1996. Guadalajara, México.
- 0INEGI (1995), *Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- (varios años), *Cuaderno de información oportuna*, publicación mensual, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (varios años), *El ingreso y el gasto público en México*, publicación anual, México.
- *Indicadores económicos del Banco de México* (publicaciones mensuales de varios años), Dirección de Investigación Económica, Banco de México, México.
- Ruíz González, T. (1996), *CXLV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Intervención*. Revista Indetec No. 100 Tomo I, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, México.
- Willem H. Buiter; Kenneth M. Kletzer (1992), *Coordinación de la política fiscal, como federalismo fiscal* (Integración Económica, Bienes Públicos y Eficiencia en Economías Desarrolladas), *European Economic Review*. 36.

SERIE POLITICA FISCAL

Nº	Título:
----	---------

- | | |
|----|---|
| 1 | "Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina" (LC/L.489) |
| 2 | "América Latina: la política fiscal en los años ochenta" (LC/L. 490) |
| 3 | "La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación" (LC/L.529) |
| 4 | "El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "La política fiscal y los shocks externos" (LC/L.568) |
| 8 | "El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay" (período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "Determinantes del déficit del sector público en Bolivia" (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "El déficit del sector público y la política fiscal en México" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "El déficit público y la política fiscal en Venezuela" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988" (LC/L.636) |
| 15 | "Casos de exito na política fiscal brasileira" (LC/L.641) |
| 16 | "La política fiscal en Colombia" (LC/L.642) |
| 17 | "Lecciones de la política fiscal colombiana" (LC/L.643) |
| 18 | "Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur" (LC/L.646) |
| 19 | "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989" (LC/L.647) |
| 20 | "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990" (LC/L.648) |
| 21 | "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile" (LC/L.649) |
| 22 | "El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989" (LC/L.650) |
| 23 | "Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651) |
| 24 | "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989" (LC/L.654) |
| 25 | "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)" (LC/L.659) |
| 26 | "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990" (LC/L.660) |
| 27 | "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)" (LC/L.661) |

- 28 "O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80" (LC/L.662)
- 29 "El déficit para-fiscal en Uruguay: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de mendoza, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "La política fiscal en Chile: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "La política fiscal en Ecuador: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "La armonización tributaria en el Mercosur" (LC/L.785)
- 38 "Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America" (LC/L.786)
- 39 "La evasión tributaria" (LC/L.787)
- 40 "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "Evasión fiscal en México" (LC/L.789)
- 42 "Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil" (LC/L.790)
- 43 "Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil" (LC/L.791)
- 44 "Descentralización fiscal: marco conceptual" (LC/L.793)**
- 45 "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino" (LC/L.794)**
- 46 "Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza" (LC/L.795)**
- 47 "Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina)" (LC/L.796)**
- 48 "Fiscal decentralization in selected industrial countries" (LC/L.797)**
- 49 "Descentralización fiscal: el caso colombiano" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
- 50 "La evasión en el sistema de seguridad social argentino" (LC/L.802)
- 51 "Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil" (LC/L.803)
- 52 "Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica" ((LC/L.817)
- 53 "Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual" (LC/L.818)
- 54 "Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina" (LC/L.826)
- 55 "A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro" (LC/L.827)
- 56 "La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal" (LC/L.828)
- 57 "Descentralización fiscal: el caso de Chile" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)**
- 58 "Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile" (LC/L.824)**
- 59 "Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul"

- (LC/L.825)**
- 60 "Descentralización fiscal en Venezuela" (LC/L.831)**
- 61 "Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)**
- 62 "La descentralización financiera: la experiencia cubana" (LC/L. 860)**
- 63 "Descentralización fiscal en Nicaragua" (LC/L.866)**
- 64 "Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica" (LC/L.888)
- 65 "Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993" (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992" (LC/L.913)
- 72 "Descentralización fiscal en Bolivia" (LC/L.916)**
- 73 "Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano" (LC/L.917)**
- 74 "Descentralización político-financiera en Francia" (LC/L.918)**
- 75 "Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales" (LC/L.941)
- 76 "Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos" (LC/L.943)
- 78 "Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina" (LC/L.945)
- 79 "Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal" (LC/L.951)
- 80 "Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso" (LC/L.952)
- 81 "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social" (LC/L.953)
- 82 "Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos" (LC/L.954)
- 83 "Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile" (LC/L.955)
- 84 "Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política" (LC/L.967)
- 85 "Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: práctica y principales desafíos" (LC/L.968)**
- 86 "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano" (LC/L.969)**
- 87 "Descentralización fiscal y política macroeconómica" (LC/L.970)**
- 88 "Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino" (LC/L.977)**
- 89 "La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero" (LC/L.979)**
- 90 "Descentralización fiscal: el caso del Ecuador" (LC/L.980)**
- 91 "Descentralización fiscal: el caso paraguayo" (LC/L. 981)**

- 92 "Descentralización fiscal: el caso de Perú" (LC/L. 1010)**
- 93 "Os estados e a descentralização no Brasil" (LC/L.1011)**
- 94 "Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela" (LC/L.1012)**
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia" (LC/L.1021).
- 96 "Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano" (LC/L.1026).
- 97 "Incidencia del gasto público en Ecuador" (LC/L.1027).
- 98 "Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate no Brasil" (LC/L.1028).
- 99 "Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029).
- 100 "Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile" (LC/L.1086)**
- 101 "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile" (LC/L.1087)**
- 102 "Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile" (LC/L.1098)**
- 103 "Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and recommendations" (LC/L.1089)**
- 104 "Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization" (LC/L.1090)**
- 105 "Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems" (LC/L.1091)**
- 106 "La descentralización fiscal en México" (LC/L.1138)**

Nota: El lector interesado en números anteriores de la Serie de Política Fiscal, puede solicitarla dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.