

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES
2009-2012



TESIS DOCTORAL

**APROVECHAMIENTO DE LA CAPACIDAD
FISCAL DE LA HACIENDA PÚBLICA EN EL
ESTADO DE SINALOA, MÉXICO**

**QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL
GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS FISCALES**

PRESENTA

M.C RAFAEL MARTÍN BASTIDAS ADRIÁN

DIRECTOR DE TESIS

DRA. MARÍA DEL SOCORRO BORBOA QUINTERO

CULIACÁN ROSALES, SIN. JUNIO DE 2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
Facultad de Contaduría y Administración
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
Doctorado en Estudios Fiscales
2009-2012



Tesis Doctoral
Aprovechamiento de la Capacidad Fiscal
de la Hacienda Pública en el Estado de Sinaloa, México

“Que como requisito para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales”

Presenta
M.C. Rafael Martín Bastidas Adrián

Director de Tesis
Dra. María del Socorro Borboa Quintero

Culiacán Rosales, Sin; junio de 2014

Dedicatoria

A mis padres Rafael y Laura, a mi esposa Alma y mis hijas Sofía y Regina, a Myriam mi hermana, a ellos principalmente, va dedicado este esfuerzo, no hay nada en el mundo que me honré en mi tarea como hijo, hermano, esposo y padre que el trabajo y esfuerzo que realizo a diario por convertirme en un mejor ser humano. Mil gracias a todos ellos por su apoyo.

A mis amigos, Aarón, Shakespeare, Enrique y Raúl, a mis “compadres”, todos ellos entrañables, sabedores de mi respeto y cariño, dios los bendiga por la oportunidad de darme al compartir parte de mi vida con ustedes y sus familias.

Mención especial a mi “familia doctorante”, a mis amigos y compañeros de generación, Mario, Jesús, Zelene, Rubén, Lourdes, y Nadia, gracias por tolerarme.

A la Universidad Autónoma de Sinaloa, por cobijarme como alumno y posteriormente como docente, a la Facultad de Contaduría y Administración por abrirme sus puertas, a mis maestros del Doctorado, al personal administrativo y de apoyo del área de Posgrado de la FCA-UAS.

A la Dra, Socorro Borboa por su paciencia y dedicación para que este trabajo tomara el cauce correcto; mi admiración, respeto y lealtad para su persona y familia, eternamente agradecido, así como a mis lectores críticos Dres. Gonzalo Armienta, Ismael Camargo, Marco Cesar García Bueno y Manuel Ruíz Medina.

Al Dr. Marco Antonio Rodríguez, por sus palabras y consejos, no solo en esta experiencia en el posgrado, sino como amigo personal y de la familia, Dios lo bendiga.

A mis compañeros de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas.

A quienes han compartido esta experiencia en el Congreso del Estado de Sinaloa, Susana Borboa, Samantha Muñiz, Cecilia Hernández, Laura del PRD, al Diputado Adolfo Beltrán y su familia y especialmente al Diputado Ernesto García Cota, mi reconocimiento para su persona, a todos gracias por su confianza y amistad.

A mis familiares y amigos, que de una u otra forma conocen de este proyecto y que de alguna manera me motivaron a culminarla.

A mis abuelos, Papá Inés y Mamá Juanita, los extraño mucho y como siempre, gracias por protegerme a mí y a los míos desde donde se encuentren.

Resumen

Dentro de los estudios fiscales existe todo un campo de estudio inexplorado, particularmente el relacionado con el análisis de los resultados de las distintas formas de concebir e implementar la política fiscal, en sus distintas vertientes (ingresos, egresos y deuda pública).

En el caso particular, el presente estudio se enfoca primordialmente a rebasar la frontera del conocimiento respecto a los resultados hasta hoy alcanzados en materia de federalismo fiscal y que iniciara Sobarzo en la década de los 90's, el cual refiere particularmente a la forma en que los gobiernos estatales utilizan sus facultades tributarias y las maximizan, es decir, aprovechan sus capacidades fiscales para recaudar ingresos que los hagan cumplir con las necesidades de gasto que en su territorio se demanda. (Teoría de Wagner).

En esta dinámica, la investigación tiene como objetivo fundamental establecer la relación que guardan las transferencias federales respecto a los ingresos propios y, en consecuencia, explicar las determinantes que influyen del comportamiento de los ingresos propios de la hacienda pública del Estado de Sinaloa. en este entendido la investigación desarrolla un estudio comparativo de distintos indicadores y variables a nivel regional, en el que se comprenden 7 estados de la Zona noroeste del país (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora).

El objeto de estudio de esta tesis, la hacienda pública del Estado de Sinaloa, se mostró como la tesorería con menor aprovechamiento de capacidad fiscal de los Estados analizados, sin embargo, es uno de los Estados de la región que representa la mayor tasa de crecimiento media anual durante el periodo estudiado (2005-2013) su correlación entre ingresos propios y recursos federales es poco significativo, pero al igual que otros indicadores se determina que existe una relación mínima, pero existente. Lo que si es oportuno destacar son los niveles de deuda que en los últimos años ha alcanzado el Estado de Sinaloa, producto de situaciones coyunturales pero que reflejan la fragilidad de las finanzas públicas estatales y sostenibilidad en el mediano plazo, ya que como queda demostrado en la presente investigación la deuda pública que contratada por el Estado es consecuencia mediata de diversos factores entre los que se destacan la incapacidad de generar ahorro interno, nulo crecimiento de la recaudación fiscal, una política fiscal arcaica y fuera de contexto económico y social que vive la entidad y, sin duda, pero no menos importante, lo acotado de las potestades tributarias, situación multifactorial que en mayor o menor medida impide satisfacer sus necesidades de gasto como nivel de gobierno.

En síntesis, se puede concluir que nuestro modelo de financiamiento regional o sistema de transferencias de recursos federales hacia los Estados ha generado un efecto involutivo de las haciendas estatales, por lo que resulta indispensable para transitar hacia un modelo de financiamiento efectivo y erradicar la problemática que atraviesa la hacienda a nivel estatal y municipal.

Palabras Clave: *Política fiscal, federalismo fiscal, capacidad fiscal, recursos federales, esfuerzo tributario, ingresos propios, coordinación fiscal.*

Abstract

In fiscal studies there is a whole unexplored field of study, particularly related to the analysis of the results of the different ways of conceiving and implementing fiscal policy in various aspects (income, expenses and debt) .

In the particular case, this study primarily focuses on exceeding the frontier of knowledge about the results so far achieved in fiscal federalism and Sobarzo started in the early 90's, which particularly relates to how that state governments use their tax powers and maximized, how to use their fiscal capacity to raise revenue to make them meet the expenditure requirements on their territory demand. (Wagner theory)

In this dynamic, this research has as main objective to establish their relationship to federal transfers for own income and, therefore, explain the determinants that influence the behavior of the revenues of the public finances of the State of Sinaloa. understood in this research develops a comparative study of different indicators and variables at the regional level , in which 7 states in the northwest area of the country (Baja California, Baja California Sur , Chihuahua , Durango, Nayarit , Sinaloa and Sonora) understood.

The object of study of this thesis, the public finances of the State of Sinaloa, was as treasury less use of fiscal capacity of the states under review, however, is one of the states of the region showing the highest growth rate annual average over the period studied (2005-2013) the correlation between own income and federal resources is insignificant, but like other indicators is determined that there is little relationship, but existing. What if it is appropriate to highlight the levels of debt in recent years has reached the state of Sinaloa, but the product of economic situations that reflect the fragility of state public finance and sustainability in the medium term, since as demonstrated in this investigation public debt contracted by the state is immediate consequence of several factors among which include the inability to generate domestic savings , no growth in tax collection , fiscal policy archaic and out of economic and social context that lives entity and , no doubt, but not least, the bounded of tax powers, multifactorial situation which prevents more or less meet your needs and level of government spending .

In summary, we can conclude that mexican model of regional financing system or transfers of federal funds to states has generated a devolutionary effect of state farms, so it's essential to move towards a model of effective financing and eradicate the problems through the estate and municipal levels.

Keywords: F Fiscal policy, fiscal federalism, fiscal capacity, federal, tax effort, own income fiscal coordination.

Índice de Contenido

<i>Dedicatoria</i>	3
Resumen	4
Abstract	5
Índice de Contenido	6
Abreviaturas	12
Introducción	13
Capítulo 1. La Redistribución del Ingreso ante las Disparidades Regionales	17
1.1. Planteamiento del Problema.....	17
1.2. La política económica como herramienta del Estado para resolver las fallas de mercado y sus repercusiones en los gobernados	22
1.3. Criterios de política económica en torno a la estructura tributaria de Países seleccionados.....	27
1.4. Influencia de organismos internacionales en el establecimiento de políticas económicas	31
1.5. La política fiscal como instrumento para alcanzar objetivos macroeconómicos	33
1.6. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), patrón rector del gobierno federal.....	34
1.7. La política fiscal dentro del PND en México	35
<i>1.7.1. La evaluación de la política fiscal</i>	37
1.7.1.1. Instrumentos de evaluación de la política fiscal en México	39
1.7.1.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	41
1.7.1.3. El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal	41
1.7.1.4. <i>El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados</i>	42
1.8. Justificación de la investigación	43
1.9. Objetivos de la investigación	47
1.10. Hipótesis	48
Capítulo 2. Origen, desarrollo y situación actual de la hacienda pública estatal en México	50
2.1. Naturaleza teórica del concepto.....	50
2.2. El concepto de hacienda pública y sus distinciones entre fisco y erario	54
2.3. Estado Federal y Federalismo Fiscal	54
2.3.1. <i>Teorías sobre el Federalismo</i>	57
2.3.2. <i>Teorías sobre la descentralización fiscal</i>	60

2.3.3. <i>El Federalismo fiscal</i>	64
2.3.4. <i>Características de los sistemas federales fiscales en el mundo</i>	68
2.3.4.1. Alemania	68
2.3.4.2. Francia	71
2.3.4.3. España	75
2.3.4.4. Canadá	81
2.3.4.5. Estados Unidos de América	84
2.4. Antecedentes de la Hacienda Pública en México	88
2.4.1. <i>El sistema tributario en la Colonia</i>	89
2.5. Competencia y facultades tributarias en el sistema fiscal mexicano	95
2.5.1. <i>La potestad tributaria en el marco constitucional mexicano</i>	96
2.5.2. <i>Delimitación de facultades en materia hacendaria en México</i>	99
La Federación	99
Los Estados	102
Los Municipios	103
2.5.3. <i>Criterios de la Corte en la materia</i>	105
2.6. El Federalismo como origen de las relaciones intergubernamentales en México	105

Capítulo 3. Capacidad fiscal y el esfuerzo tributario de las haciendas públicas en México

México	109
3.1. México un Federalismo interdependiente y dual	110
3.1.1. <i>Las relaciones intergubernamentales en México</i>	112
3.1.2. <i>La Coordinación Fiscal como política pública distributiva en México</i>	114
3.1.3. <i>Origen de la Coordinación Fiscal en México</i>	115
3.2. Las transferencias federales en México, naturaleza y operación del modelo	122
3.2.1. <i>Los convenios de Adhesión en México. Causas y efectos en Sinaloa</i>	124
3.2.4. <i>Los efectos a nivel municipal</i>	129
3.3. Las transferencias federales y su relación con la evolución de los ingresos propios estatales en Sinaloa y otras entidades	131
3.3.1. <i>Desarrollo e Integración del Fondo General de Participaciones</i>	133
3.3.2. <i>Los ramos 28 y 33</i>	136
3.3.3. <i>Aportaciones Federales</i>	139
3.3.3.1. Ingresos propios, Participaciones y Aportaciones Federales respecto al PIB estatal	140
3.3.4. <i>Los efectos de las transferencias en el ejercicio del Gasto Público estatal</i>	145
3.4. La deuda pública estatal	147
3.5. La Presión fiscal un indicador insuficiente para evaluar la política fiscal nacional y regional	152
3.6. Estudios de la capacidad fiscal como modelos de evaluación de la política fiscal de transferencias en México 157	
3.6.1. <i>Estudios referenciales en la escena internacional</i>	160
3.6.2. <i>Estudios de la capacidad fiscal en México</i>	163
3.7. Sinaloa y su contexto	167

Capítulo 4. Diseño Metodológico

4.1. Paradigmas de la Investigación científica	172
--	-----

4.2. Estudio de caso.....	179
4.3. Sujetos de Investigación.....	183
4.4. Tamaño y selección de la Muestra.....	183
4.5. Instrumentos de la Investigación.....	185
4.6. Análisis de la información.....	188
4.7. Criterios de Validez.....	189
4.7. Software de apoyo.....	192
Capítulo 5. Análisis de Resultados y Conclusiones.....	193
5.1. Marco Jurídico y de Organización de la Hacienda Pública en Sinaloa.....	194
5.1.1. <i>Transferencias Federales a entidades seleccionadas</i>	197
5.1.2. <i>Recaudación Federal Participable</i>	198
5.1.3. <i>Distribución Per Cápita de los Recursos Federales</i>	199
5.2. Deuda pública de entidades federativas seleccionadas.....	201
5.3. Ingresos de las entidades federativas seleccionadas.....	204
5.4. Ingresos Propios.....	205
5.5. Capacidad fiscal y transferencias federales de la hacienda pública.....	208
5.6. Capacidad fiscal y deuda pública.....	215
5.7. Capacidad fiscal y opciones para su mejoramiento.....	220
Conclusiones y recomendaciones.....	226
— Respecto al marco jurídico.....	230
— Transitar a una hacienda pública con enfoque sistémico.....	233
— Crecimiento Económico respaldado en una política fiscal de largo plazo.....	236
Recomendaciones.....	239
Bibliografía.....	240
Anexos.....	264
Anexo 1. Cuestionario.....	264
Anexo 2. Propuesta de reforma constitucional federal.....	265
Anexo 3. Bases generales a considerar para una ley federal que establezca el impuesto a las ventas finales por los estados de la República Mexicana.....	268

Índice de Tablas

Tabla 1. Ingresos Propios Sinaloa, variación acumulada y TCMA, periodo 2005-2012.....	18
Tabla 2.- Teorías Económicas y sus exponentes.....	51
Tabla 3. Marco constitucional de las relaciones fiscales en Canadá.....	82
Tabla 4. Reformas tributarias para la operación del sistema fiscal mexicano (1978-81).....	94
Tabla 5. Marco competencial federal del sistema fiscal en México.....	123

Tabla 6. Gasto programable del sector público presupuestario 2005-2013.....	124
Tabla 7. Ingresos totales por Estados en la región, 2005-2012.....	128
Tabla 8. Ingresos propios por Estados en la región, 2005-2012	129
Tabla 9. Recaudación Federal Participable 2005-2013	132
Tabla 10. Fondo General de Participaciones 2005-2013.....	136
Tabla 11 Participaciones a Entidades Federativas de la región, 2009-2011	138
Tabla 12. PIB estatal de la región, 2008-2010.....	138
Tabla 13 Crecimiento real de las Aportaciones Federales, periodo 2005-2013.....	140
Tabla 14. TCMA Ingresos Propios por Estados en la Región, periodo 2005-2012	141
Tabla 15. Dependencia Fiscal, entidades seleccionadas, 2005-2012	143
Tabla 16 Comportamiento del PIB Estatal 2005-2012.....	143
Tabla 17. Participaciones Federales porcentajes respecto al PIB estatal	144
Tabla 18. Aportaciones Federales porcentajes respecto al PIB estatal	144
Tabla 19. Gastos Ineludibles por Estado 2005-2012	146
Tabla 20. Deuda estatal de la Región contemplando crédito por 2,600 millones	151
Tabla 21. Porcentaje de los ingresos nacionales respecto al PIB (Presión Fiscal).....	154
Tabla 22. Comparativo de Presión Tributaria Promedio OCDE y Países seleccionados de Latinoamérica	155
Tabla 23. Presión Fiscal Estado de Sinaloa, 2005-2012.....	155
Tabla 24. Pruebas usadas en el estudio de caso.....	192
Tabla 25. Comparativo del marco estratégico de la política de ingresos públicos en Sinaloa.....	196
Tabla 26 Participaciones y Aportaciones Federales Per Cápita y TCMA, 2005-2012 (Millones de Pesos)	200
Tabla 27. Deuda Pública en proporción del PIB estatal y PF 2005-2012.....	201
Tabla 28. PIB estatal precios corrientes (Millones de Pesos)	204
Tabla 29. Ingresos propios respecto a los ingresos totales y su TCMA, 2005-2012	205

Tabla 30. Gastos Ineludibles* por Estado 2005-2012(Millones de Pesos).....	207
Tabla 31. Índice de Aprovechamiento de Capacidad Fiscal (IACF).....	211
Tabla 32. Participaciones y Aportaciones Federales Per Cápita y TCMA, 2005-2012.....	211
Tabla 33. Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios al 31 de marzo de 2013	215
Tabla 34. Relación de ingresos y gastos en Sinaloa, 2005-2012, en pesos.....	221

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Presión tributaria= Recaudación total / PIB, año 2010	30
Gráfico 2. Evolución de la estructura de los ingresos totales en gobiernos subnacionales promedio América Latina – Años 1997 - 2009.....	45
Gráfico 3. Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales – Año 2008 (Porcentaje del PIB y porcentaje del total)	46
Gráfico 4. Proceso de asignación de recursos	62
Gráfico 5. Ingresos tributarios según nivel de gobierno – Año 2008, en porcentajes del PIB	109
Gráfico 6. Porcentaje promedio de la dependencia fiscal municipal en la región 2005 vs2011	130
Gráfico 7. Deuda estatal de la Región a Septiembre de 2013.....	150
Gráfico 8. Deuda estatal de la Región a Septiembre de 2013.....	151
Gráfico 9, TCMA Recursos federales, entidades seleccionadas, 2005-2012.....	197
Gráfico 10. RFP, 2005-2012, Millones de pesos	198
Gráfico 11. RFP nacional, 2005-2012	199
Gráfico 12. Dependencia fiscal, entidades seleccionadas.....	203
Gráfico 13. Suma de ingresos totales por año, entidades seleccionadas, 2005-2012	206
Gráfico 14. Correlación entre PF y el nivel de aprovechamiento de capacidad fiscal	212
Gráfico 15. Correlación entre el nivel de aprovechamiento de capacidad fiscal y AF	213
Gráfico 16. Correlación lineal entre gasto en servicios personales e índice de aprovechamiento de la capacidad fiscal (IACF).....	214

Gráfico 17. Correlación entre nivel de deuda e índice de aprovechamiento de la capacidad fiscal	218
Gráfico 18. Correlación entre pago de servicio de la deuda e índice de aprovechamiento de la capacidad fiscal.....	219
Gráfico 19. Gastos ineludibles, Sinaloa, 2005-2012, millones de pesos	221

Abreviaturas

AF	Aportaciones Federales
CEFP	Centro de Estudios para las Finanzas Públicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPES	Constitución Política del Estado de Sinaloa
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de entidades Federativas
FF	Federalismo Fiscal
FFM	Fondo de Fortalecimiento Municipal.
FGP	Fondo General de Participaciones
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
IACF	Índice de Aprovechamiento de Capacidad Fiscal
IEF	Esfuerzo Fiscal
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IP	Ingresos Propios
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IUPF	Índice de Uso de Potencial Fiscal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LHPES	Ley de Hacienda Pública del Estado de Sinaloa
OCDE	Organización para Cooperación y Desarrollo Económico
PEA	Población Económicamente Activa
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PF	Participaciones Federales
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
RFP	Recaudación Federal Participable
SAF	Secretaría de Administración y Finanzas
SEAT	Sistema Estatal de Administración Tributaria
SFP	Secretaría de la Unión Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
TCMA	Tasa de crecimiento media anual

Introducción

En origen la presente investigación se centraba en la efectividad de la recaudación de los ingresos propios que las haciendas públicas estatales llevan a cabo y gradualmente el enfoque de la misma nos fue llevando a un escenario mucho más complejo de lo que habíamos supuesto.

Sin embargo, cuando se advierte que la política fiscal debe ser entendida como el conjunto de acciones y estrategias que un gobierno lleva a cabo mediante la manipulación del ingreso, el gasto y los niveles de deuda se advierte entonces que el estudio de la recaudación y su grado de optimización al estudiarse desde una sola perspectiva, en este caso, el aprovechamiento de las potestades tributarias, mediante las cuales la actividad económica de una región se transforma en ingresos públicos para satisfacer una demanda de bienes y servicios públicos, no es sencilla, sino que resulta todo un fenómeno complejo, puesto que, como se advierte en la presente tesis doctoral, su análisis implica, la observación y estudio de elementos no solo de aspecto cuantitativo, sino que debe considerarse, como se señala en las propuestas de investigaciones futuras, de aspectos como la visión ciudadana del fisco y su repercusión en el nivel de recaudación de los ingresos propios de los Estados, o bien, el impacto social de la baja o alta recaudación.

El Estado de Sinaloa cuenta dentro de su marco jurídico estatal con un respaldo normativo que le permite hacer efectiva su acción recaudadora a través del cobro de 5 impuestos, 16 derechos, y 7 rubros en el capítulo de productos y los aprovechamientos, todos encajan en el perfil fiscal de “ingresos propios”, eje nodal de la presente tesis doctoral, que lo sitúa, desde esta óptica, ya en franca desventaja respecto a otras entidades de la región.

La importancia de la recaudación de los ingresos propios está directamente relacionado con la idea teórica del federalismo fiscal, en la que se busca fortalecer la autonomía de las entidades federativas mediante un esquema de financiamiento que descansa en el actual Sistema Nacional de Coordinación, a través del cual los Estados de la República renuncian a ciertas potestades tributarias para recibir a cambio un conjunto de recursos “federales” conformados a partir de la recaudación de los Impuestos que el Gobierno Federal recauda y que los convierte en las denominadas por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como Participaciones y Aportaciones Federales. Sin embargo, este esquema de nivelación de ingreso y gasto en México no ha tenido los resultados esperados dado que a nivel estatal los Estados manejan apenas un 8 por ciento en promedio de su gasto como ingreso propio, mientras que el resto de los recursos que las entidades federativas gastan para satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos de su jurisdicción tiene origen en los recursos federales.

Lo anterior hace pensar que el actual modelo de coordinación fiscal es involutivo frente al comportamiento de las haciendas públicas estatales, pero a ello se suma otros factores que se han presentado en los últimos años, en primer término, la falta de una política fiscal congruente con el escenario económico internacional y nacional, en el que se planeen acciones y estrategias viables para fortalecer los ingresos propios de los gobiernos a nivel estatal y municipal; en segundo término, las crisis financieras internacionales y sus consecuentes recesiones económicas, que traen aparejada una caída en la actividad

económica de las regiones y, como se advierte en el presente documento, incide directamente y de forma negativa en la recaudación de los ingresos de por sí diezmada por lo acotado del marco fiscal estatal para establecer tributos, pues como ha sido manifiesto por diversos estudiosos del tema, las bases imponibles más rentables la tiene la federación, dejando a los estados competencias que hemos identificado como “residuales”.

En síntesis, nuestro trabajo de tesis doctoral procura establecer la relación que guardan el nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal (recaudación a partir del aprovechamiento de las potestades tributarias que tiene reconocidas en ley) de las haciendas públicas estatales, particularmente la de Sinaloa, respecto a las variables de asignación del recursos federales (participaciones y aportaciones), nivel de deuda de los Estados y otros factores, como la relación que hay entre el nivel de gasto entre ingresos propios y pago de “gastos ineludibles”, concepto que hemos creado para identificar el gasto efectuado por los gobiernos estatales por servicios personales, obras públicas y asistencia social y pago por servicio de deuda pública contraída. Todo ello comprende el periodo 2005-2013.

Para efectos de lo anterior se ha desarrollado un trabajo de investigación en 5 capítulos, en el Capítulo 1 se desarrolla el planteamiento del problema, las nociones teóricas de la política fiscal y su desprendimiento de la política económica, la tendencia internacional respecto a los sistemas de fiscalidad y cómo influyen los organismo internacionales (CEPAL, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, entre otros); de igual forma se identifican instituciones públicas y sus mecanismos para evaluar el desempeño de las haciendas públicas (federal y estatales) respecto a la recaudación de los ingresos definiendo, bajo este análisis señalado, los criterios de justificación, los objetivos de investigación y las hipótesis a comprobar.

En el capítulo 2, denominado “Origen, desarrollo y situación actual de la hacienda pública en México” se realiza todo un estudio teórico sobre esta figura, partiendo de la visión internacional, transitando sobre los modelos de federalismo fiscal implementados en algunos países (Alemania, España, Francia, Estados Unidos de América, Canadá y México) y su esquema de financiamiento para los gobiernos regionales o subcentrales, o como la escuela europea llama, Gobiernos Multinivel. Este Capítulo incluye un análisis del desarrollo histórico jurídico del federalismo fiscal en México y sus instituciones, así como la determinación de las competencias tributarias por nivel de gobierno, los criterios de la corte en materia de coordinación fiscal y el federalismo fiscal como origen de las relaciones intergubernamentales.

En el Capítulo 3 Capacidad Fiscal y el Esfuerzo Tributario de las Haciendas Pública en México se realiza un repaso de los distintos estudios que sobre el tema se han desarrollado a nivel internacional y nacional, destacando que el origen de los mismos derivan del actual modelo de coordinación fiscal y el sistema de transferencias federales implementado a partir de 1980; en este tenor, se hace una revisión del estado del arte que abordan los temas ingresos propios, recursos federales (ramos 28 y 33, particularmente), estudios sobre deuda pública y su relación con las transferencias, presión fiscal como determinante del nivel de recaudación de una región o país, los conceptos de capacidad fiscal y los estudios desarrollados a nivel internacional y nacional, y por último, focalizamos en el contexto

socio económico del Estado de Sinaloa, como referencia para la determinación de nuestras conclusiones.

En un capítulo 4 se desarrolla el diseño metodológico aplicado a la investigación, destacándolo como descriptivo, exploratorio y concluyente con aplicación estadística, y en el cual de forma particular se explican el sujeto o sujetos de investigación, el tamaño de la muestra, criterios de validez y software de apoyo. Destacamos que en la recolección de la información de 40 cuestionarios enviados o propuestos personalmente, solo 2 personas decidieron responderlo, lo que limitó en exceso nuestro marco referencial del problema, sobre todo porque fueron considerados como fuentes primarias de información.

En el capítulo 5, “Análisis de resultados y conclusiones” se desarrollan los resultados producto del análisis de los datos no solo teóricos sino resultado de aplicar herramientas estadísticas aplicables para los fines de la presente tesis doctoral. Sin duda que los resultados encontrados arrojan información valiosa para interpretar el comportamiento de los diferentes indicadores y variables que determinan el nivel de aprovechamiento de potestades tributarias en la hacienda sinaloense, es decir, su capacidad fiscal.

Este estudio puede servir, y esa es la intención mediata, para afinar una visión más integral del estudio de la hacienda pública estatal y los factores que influyen en su desempeño, es pues, un aporte a los estudios fiscales en su vertiente de política fiscal, en particular, lo relacionado con potestades tributarias conferidas a los Estados mediante el modelo de coordinación fiscal que rige la relaciones fiscales intergubernamentales en México. En síntesis, sin proponerlo, la investigación rescata un análisis regional del aprovechamiento respecto a la recaudación de los ingresos propios de los Estados de la República seleccionados, sus relaciones frente a sus entidades pares y la incidencia de los distintos indicadores que hemos considerado en el presente trabajo.

MC Rafael Martín Bastidas Adrián
Febrero de 2014

Capítulo 1. La Redistribución del Ingreso ante las Disparidades Regionales

1.1. Planteamiento del Problema

A partir de la década de los ochentas, con la incorporación al régimen tributario nacional del Impuesto al Valor Agregado (IVA) las relaciones entre los niveles de gobierno dentro de la Federación se vieron modificadas debido a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) quedando fuertemente concentradas las atribuciones fiscales en el nivel federal de gobierno.

Bajo este nuevo esquema al que se le denominó Federalismo Fiscal (FF), se persigue la consolidación de un sistema de participación de la recaudación más equitativo y justo para el gobierno estatal y municipal y más justo, pues se consideran aspectos cualitativos y no sólo cuantitativos. Así pues, los Estados y municipios del país tienen garantizada una bolsa anual que se traduce en recursos etiquetados (Aportaciones) y aquellos libres de destino final (Participaciones); bajo este nuevo modelo, respecto a los órganos tributarios del Estado, y los del resto de país, no se habían considerado de manera idónea variables de desempeño institucional a nivel de las haciendas estatales como lo son la eficacia en la recaudación, el esfuerzo tributario, en síntesis, el aprovechamiento de la capacidad fiscal de los entes locales.

En este sentido, la Capacidad Fiscal está determinada por la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos (Sour, 2008, p. 279). Este concepto es muy general, menos específico, siendo su definición, creemos, más ambigua de lo que aparece. Intuitivamente, parece claro el significado de capacidad fiscal: el potencial recaudatorio de cualquier área administrativa. Utilizando un enfoque más práctico, es la "posibilidad que tiene la administración pública de traducir la actividad económica que se desarrolla dentro de sus fronteras en gasto público" (Chernick, 1998, citado en Sobarzo, 2003, p. 203). Este último apunte presupone que la potencialidad recaudatoria es, sin embargo, muy difícil de calcular por las determinantes a considerar. Sin embargo, podemos establecer, en un primer intento por abordar el tema, que la capacidad recaudatoria de un territorio se puede identificar como el conjunto de bases imponibles susceptibles de ser gravadas por la Hacienda pública.

Contextualizando, el Estado de Sinaloa en materia de contribuciones, tiene como potestad originaria, tan solo en el rubro de impuestos, el cobro de las cuatro siguientes contribuciones: Impuesto sobre Adquisición de Automóviles de Motor Usado, Impuesto sobre Nómina, Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, Impuesto por Loterías, Rifas y sorteos, situándose entre los que menos impuestos recauda; en cambio Entidades como Guerrero cuenta con diez tributos propios; Chihuahua y Nayarit, tiene nueve cada uno. Por esta razón, Sinaloa es uno de los Estados identificado con carga tributaria baja, por lo que podemos establecer que no ha explotado sus potestades tributarias con plenitud, al menos en el rubro legal de los impuestos.

El Gobierno Estatal tiene financiamiento para la provisión de bienes y servicios de su población mediante ingresos propios (IP) y recursos federales (participaciones y aportaciones), respecto a los primeros éste ha recaudado, en 8 años, considerando los años de 2005 a 2012, 18 mil 198.50 millones de pesos, monto que representa un incremento promedio 230 % respecto a lo previsto en 2005 y una Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) del 16.30 % la tabla siguiente muestra el comportamiento de los conceptos aquí mencionados.

Tabla 1. Ingresos Propios Sinaloa, variación acumulada y TCMA, periodo 2005-2012

Sinaloa, 2005-2012			
Periodo	Ingresos Propio Total	Variación Porcentual Acumulada	TCMA del periodo
Total del Periodo	\$ 18,198,504.26	230.45	16.31
2005		1,436,858.00	
2006		1,739,631.50	
2007		1,900,759.50	
2008		2,314,576.70	
2009		2,314,160.00	
2010		2,361,098.90	
2011		2,820,162.30	
2012		3,311,257.30	

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2013)

La entidad se ha visto beneficiada con este esquema tributario de coordinación, independientemente del desempeño fiscal de su hacienda y el esfuerzo tributario realizado en cada ejercicio, así como la implementación de medios de control del gasto, incluso las participaciones estatales han crecido a una tasa promedio anual del 4% de 1980 a 2010, según datos del propio SNCF, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En el modelo federalista es perfectamente válido que el gobierno central primero recaude y después, mediante un sistema apropiado de transferencias, distribuya recursos con criterios diversos. Sinaloa es parte del SNCF, eso necesariamente no implica que la administración (recaudación-gasto) de los recursos refleje un comportamiento responsable.

El marco jurídico en el que se sustenta la asignación presupuestaria de las entidades federativas en México se basa en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y en los acuerdos intergubernamentales en las últimas dos décadas sobre esta materia, en los que expresamente los Estados de la República renuncian a sus atribuciones impositivas, quedándose la Federación con un considerable porcentaje de las atribuciones fiscales y mediante una fórmula de reparto devuelve parte de los ingresos a las entidades federativas, integrando un Fondo General Participable, que se divide a su vez, en Participaciones y Aportaciones Federales (AF). En un primer momento, este esquema manejaba un solo criterio para resarcir a los gobiernos estatales y municipales el ingreso no obtenido por la cesión de potestades; ahora, se establece un criterio basado fundamentalmente en la eficacia

recaudatoria. Arrijoja (2001) establece que “Para las entidades federativas y los municipios, los recursos más importantes son los que recibe de la Federación. Para que los gobiernos sub nacionales se beneficien de éstos” (p.89); por ende, requieren, como ya lo referimos, adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que se regula por la ley ya comentada.

Los gobiernos estatales reciben ingresos por participaciones federales (PF), que están representados por los siguientes conceptos: del Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) en un 20%, Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV) en un 100%, participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) en un 20%, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en un 20%, pero, de acuerdo a la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios. Este monto se distribuye conforme a criterios determinados por cada Estado y las legislaturas locales definen las bases, cantidades y plazos, según lo establece el Artículo 115 Constitucional, para el caso de Sinaloa este monto es del 20%.

El estado también recibe las AF destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN-DF) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas.

En Sinaloa, aproximadamente el 90% del gasto público tiene una dependencia del recurso federal, en los hechos, a nivel municipios mexicanos se presenta la misma problemática, sólo que este porcentaje se reduce en algunos casos hasta 70%, y hasta la fecha no existen estrategias sustentadas en ley para incrementar mediante el ejercicio efectivo de su capacidad fiscal, inclusive no se condiciona la entrega de recursos vía transferencia federales al mejoramiento del desempeño de las haciendas municipales. La Capacidad Fiscal debe ser entendida como la facultad de una jurisdicción para generar sus impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes, por ende, “la capacidad fiscal es esencial para todas las jurisdicciones, grandes y pequeñas, por que los gobiernos locales necesitan recursos financieros para llevar a cabo sus funciones” (Johnson y Roswick, 2000, p. 1).

Así pues, la planeación tributaria en los Estados y municipios está vinculada a criterios de centralismo tributario, no solo en el ingreso sino en función de su gasto. Ello, ha constituido una limitante, pues los gobiernos locales, Estados y municipios, en especial éstos últimos, gozan de ventajas en la identificación de los proyectos públicos que la sociedad considera como prioritarios. No es exagerado afirmar que una planeación tributaria eficiente es la mejor carta de presentación de un gobierno responsable.

La provisión eficiente de bienes (servicios) públicos financieramente responde a la aplicación del “principio de beneficio”. Este principio supone que los consumidores financian el costo de producción y provisión de los bienes públicos por medio de pagos (tributos e impuestos), los cuales a su vez corresponden estrictamente al beneficio recibido (Musgrave, 1984, p. 114, citado en Sobarzo 2003, p. 106).

Ahora bien, la Coordinación Fiscal ha ofrecido la ventaja de impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las Entidades Federativas y a los Municipios que de otra suerte quedarían ante una grave situación financiera, por la carencia de IP y suficientes para cubrir el gasto público; sin embargo, actualmente este esquema se yuxtapone con el objetivo del Federalismo Mexicano, que habla de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, y por lo tanto, se le resta autoridad y autonomía a estos últimos, agudizándose el Centralismo Tributario, al quedar supeditada su autoridad al gobierno federal.

Ante lo expuesto Giugale y Webb (2000, p. 60) destacan que el actual sistema de transferencias tiene cuatro importantes problemas:

- Es demasiado complejo para lograr un conjunto de propósitos coherente. Por lo tanto, el gobierno federal distribuye más recursos de los necesarios para alcanzar sus objetivos, y el trato que se da a los estados no es equitativo. Los principales beneficiarios de tal complejidad son los estados que obtienen más recursos de los que recibirían de acuerdo a un sistema sencillo y transparente;
- Al fundamentar muchas transferencias en valores iniciales o de reposición, en vez de hacerlo en base a costos per cápita o por posibles beneficiarios, es injusto y no estimula la eficiencia;
- Por lo menos hasta 1999, la disponibilidad de transferencias para propósitos determinados destinadas a Estados políticamente favorecidos debilitaba los incentivos para administrar bien el gasto y aumentar los ingresos; y
- Los requisitos de asignación y las donaciones obligatorias de contrapartida dejan a los Estados con poca autonomía para aumentar su eficiencia o ajustar las partidas de acuerdo a sus necesidades.

Los criterios para la distribución del FGP fueron: un 45.17% basado en el factor poblacional, otro porcentaje igual por los impuestos asignables (Aprovechamiento de la Capacidad Fiscal) y el restante en función inversa a los dos criterios anteriores. A partir de la reforma de 2007 que entró en vigor en 2011, se modifica la fórmula de distribución con el objeto de premiar la recaudación y la actividad económica, quedando en los siguientes términos: 60% respecto al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) estatal, el 30% respecto al incremento en la recaudación local (de los últimos tres años) y el 10% sobre nivel de recaudación local.

Otros rubros sufrieron cambios, por ejemplo, las modificaciones en las AF se enfocaron principalmente en torno a dos fondos: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). En el FAFEF, hubo un cambio en las reglas de distribución aumentando el componente compensatorio para beneficiar a los estados de menor ingreso a través de una distribución inversamente proporcional al PIB per cápita estatal. Y en el FAEB, se ajustaron los criterios de distribución de los recursos preservando la forma en que se incrementa el Fondo y modificando la distribución entre estados de la siguiente manera:

- a) Se conserva el monto nominal actual de las transferencias para cada estado hacia el futuro; y
- b) Se distribuye el incremento del Fondo de acuerdo al número de alumnos, el rezago en el gasto federal por alumno y la calidad de la educación.

En suma, con la reforma hacendaria en su vertiente fiscal ninguna entidad federativa observa una disminución considerable en sus participaciones o aportaciones en término nominales, al contrario, todas las entidades ven incrementadas sus transferencias en términos reales.

Se pudiera inferir a partir de lo planteado con anterioridad, que la investigación cuyas directrices aquí se contienen, que si no se realizan reformas al marco normativo que regula la coordinación fiscal, federal y estatal, seguirán aumentando los indicadores que reflejan la dependencia de recursos federales de las haciendas estatales, y de estas últimas hacia sus municipios, por lo que se recomienda una reforma al esquema que sustenta las transferencias federales, es decir, que se modifique a la hacienda pública “dependiente” de las entidades federativas en organismos e instituciones competitivas, basados en variables que hagan mejorar su desempeño, representando verdaderos y mas congruentes criterios para las entidades federativas, sobre todo, en lo relativo a incrementar su recaudación local, fomentando con ello el desarrollo de la región, sin embargo, estamos aún en espera de que estos incentivos se aterricen no sólo en las entidades federativas sino también en los municipios, pues estos recursos son distribuidos a los gobiernos municipales en función de una fórmula establecida por cámaras estatales. Resulta apremiante que el cálculo de dichas partidas conserve similar enfoque al establecido en el nivel federal, para que la administración del tributo en cualquier nivel de gobierno se encuentren alineados hacia una misma meta y se obligue a la corresponsabilidad que produzca el efecto esperado, un FF eficiente, eficaz y justo.

Es importante validar si el contexto, las predicciones y propuestas referidas en la problemática planteada en nuestra investigación, se pueden incorporar a la planeación fiscal que impacte positivamente en el sistema tributario en Sinaloa. De ahí que, consideremos como planteamiento central de nuestra investigación, la siguiente pregunta central de investigación:

- ¿Cuál es el nivel de desempeño de la hacienda pública respecto a su capacidad fiscal, cuál es su relación respecto a la asignación de recursos vía transferencias federales, cómo incide el nivel de deuda pública estatal y municipal y qué factores deben considerarse para obtener un adecuado aprovechamiento de la misma?

Así mismo, se definen como preguntas específicas las siguientes:

- ¿Cuál es la relación que guarda el nivel de desempeño de la hacienda pública estatal respecto al aprovechamiento de su capacidad fiscal con la asignación de recursos vía transferencias federales?

- ¿Cómo inciden los niveles de deuda pública estatal y municipal en el grado de aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal?
- ¿Qué factores deben considerarse para obtener un adecuado aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal?

1.2. La política económica como herramienta del Estado para resolver las fallas de mercado y sus repercusiones en los gobernados

En este sentido, dentro del planteamiento de la política económica de un país o una región, como es el caso, es imprescindible definir los lineamientos de política fiscal que sirven como herramienta a todo gobierno para poder conseguir entre otros fines la distribución de la riqueza y la estabilización económica. De esta manera, la hacienda pública, encargada de implementar diversas acciones gubernamentales, puede emprender tareas diversas, tales como la asignación, es decir, proveer directamente todos aquellos servicios que el libre mercado no pueda satisfacer a los ciudadanos; en un segundo plano, buscar bajo una política presupuestaria razonable un ajuste entre la distribución de la renta y la riqueza, con lo que se matiza de equidad a diversos niveles de ingreso de la población, subsidiando a aquellos que no puedan satisfacer determinada demanda y un último objetivo, que ha destacado en los últimos años que está enfocado a la estabilización de la economía nacional, es decir, mantener el número de empleos, impedir altos niveles de inflación y un crecimiento económico sostenido, habría que agregar que hoy en día se persiguen dentro de las política económica de los países, la sustentabilidad ambiental, solvencia fiscal del Estado y el desarrollo social de los diversos grupos de la población, son tareas prioritarias.

Bajo esta perspectiva en toda política fiscal, cualquiera que sea el nivel en que se implemente, al diseñarse debe considerar, al menos, el esfuerzo fiscal o identificar las determinantes del ingreso propio, que si bien no son determinantes para alcanzar un nivel óptimo de desarrollo en sus diversas vertientes, tienen un rol imprescindible en el cumplimiento de la tareas básicas como lo es la provisión de servicios públicos para los ciudadanos que financian dichas tareas mediante el pago de las contribuciones que se establecen mediante ley.

De ahí, que en la teoría expuesta por Wagner (1892, citado en Musgrave and Peacock (1967), p. 241), el Estado transforma el dinero, mismo que recibe por el ingreso derivado del cobro de diversas contribuciones en servicios indispensables y útiles para los contribuyentes; históricamente, el Estado ha tenido potestades tributarias mismas que convierte en bienes y servicios que satisfacen la demanda social, o bien, permiten paliar aquellas “fallas de mercado” que los agentes privados producen por su incapacidad.

En una economía como la mexicana, encontramos aspectos mixtos en cuanto a los objetivos que se persiguen según podemos rescatar del paquete económico presentado para el año 2012 por el Gobierno Federal, al que se caracteriza de “objetivo, responsable, con visión de

mediano plazo, que le da fortaleza a las finanzas públicas y confianza en el país”. Lo que se busca mediante esta sería de estrategias es el desarrollo de mercado interno, competitividad de nuestra economía, bienestar y ampliación de oportunidades para las familias mexicanas y estabilidad económica (SHCP, 2011). De esta forma, señala el apunte, para 2012, el gobierno federal se ha planteado la exigencia de mantener la estabilidad económica y la responsabilidad fiscal, temas que nos ocupa, dado que como planeación nacional debe incidir en las entidades federativas en México.

La implementación de la política fiscal, que deriva de un concepto mucho más amplio que el de política económica, corresponde al Gobierno federal bajo interpretación del artículo 25 y 26 de la Constitución Federal, cuya principal tarea en este sentido es la distribución del ingreso captado por las diferentes fuentes de tributación, sin embargo, encontramos en los resultados que es verdaderamente frustrante el registro de diferencias en los equilibrios verticales y horizontales que registran las diversas regiones en el país, respecto a sus ingresos y niveles de gasto, para King (1988, p.591):

“Un gobierno central puede estar deseoso de permitir que las jurisdicciones utilicen recursos de manera que aseguren los modelos de servicios subcentrales deseados por sus electores. Sin embargo, si se contempla a sí misma con algún papel de supervisión global puede estar preocupado por ver que:

1. Las dimensiones de los Estados tengan en cuenta la posibilidad de las economías de gran escala.
2. Los Estados tengan en cuenta los efectos externos de sus servicios.
3. La migración de las economías de la región, y
4. Utilizar un adecuado control de gasto y técnica de valoración de proyectos.

Lo anterior parece no estar vigente en el actual marco de relaciones intergubernamentales en México, simplemente encontramos que en México el proceso de subvenciones para los Estados y los municipios a través de fondos especiales es por mera compensación a ese FF, al que se apostó desde 1980 y que en correspondencia se ha exigido que los niveles de gasto de los gobiernos estatales y municipales sean óptimos o cercanos a óptimos. Podemos afirmar que, formalmente, las entidades federativas en México reciben financiamiento en base a criterios de esfuerzo en sus haciendas públicas, pero el efecto ha sido contrario, pues hoy en día, no es prioritaria la nivelación a los desequilibrios en el ingreso, sino que en realidad la mayoría de los Estados registran niveles excesivos de gastos, que incluso rebasan sus IP. En esta lógica, creemos que en los hechos el financiamiento federal está destinado a facilitar el gasto de los gobiernos estatales, por lo que se refleja un criterio de compensación, no al fortalecimiento de sus haciendas o de su potencial fiscal, sino que se destinan en gran parte al pago de una canasta de servicios públicos que resultan no financiables mediante los llamados recursos propios.

Bajo este esquema, debe analizarse detenidamente si la descentralización fiscal actual produce una mejor asignación de recursos económicos y que a ello deben corresponder ciertas modificaciones a su marco legal que sus funciones alcancen el mayor grado de eficiencia del sector público en su tarea descentralizadora. Las metas y objetivos que se

trazan dentro de una política fiscal están sujetos a lo que los economistas suelen identificar como “externalidades”, las cuales surgen cuando los actos de una persona o un grupo de personas (empresas privadas o públicas) afectan al resto de los integrantes de un grupo, pero que no se refleja en el precio de mercado de un bien o servicio. Por ejemplo, una externalidad es un tributo, porque genera ineficiencia en la producción al promover costes marginales, sin embargo, la generación de un nuevo tributo o la alza en la tasas de los mismos proporciona un incentivo para trasladarse a la comunidad que más recursos económicos registre a través de su actividad comercial, ambos puntos de vista no deben ignorarse ya que influyen sobre la toma de decisiones descentralizada, en la literatura sobre las transferencias del nivel central a los niveles subcentrales, aquí conocidos como estados y municipios, se sugiere que se pueden diseñar transferencias equivalentes (matchings grants) para rectificar la ineficiencia en la distribución del ingreso. Dichas transferencias se pueden utilizar, según afirma Goodspeed (1991, p.25) para rectificar cualquier ineficiencia resultado de la descentralización. Este autor señala que es preferible una transferencia fija por que tiene efectos tanto en el precio como en la renta y en consecuencia fomenta un mayor gasto por parte de la administración pública de un determinado nivel”.

Es muestra palpable en la doctrina internacional que las actividades de redistribución deberían ser asumidas por el nivel central de la administración de un país, sin embargo, al discutirse las transferencias de la administración federal a niveles inferiores como instrumento de redistribución desde el punto de vista jurídico y económico, en las que ambas manejan justificaciones desde sus posiciones, como la expuesta por Oates (1991), en las que encuentran una justificación económica pues el sistema de transferencias redistribuye la renta de regiones ricas a pobres, pero en el caso mexicano, en la práctica se puede afirmar que este sistema ha tenido un efecto perverso, ya que si bien las transferencias pueden ser progresivas en promedio, muchos ricos podrían situarse en regiones pobres y financiarles sin justificación.

En el sistema de administración federal, como es el caso, las responsabilidades de recaudación y gasto del ingreso son compartidos por los distintos niveles de gobierno, pero lo que no queda preciso es si este sistema suministra un marco eficiente y equitativo de administración y gobierno. El principal beneficio sería la eficiencia en la provisión de servicios públicos, proporciona un vinculo entre costes y beneficios de los mismos, consideramos que surgen muchos problemas de eficiencia en un sistema descentralizado como el nuestro debido a externalidades, pero la eficacia y eficiencia del sistema solo será exitoso si los niveles de gobierno inferiores al central o federal puede recaudar suficientes IP, disminuyendo gradualmente su dependencia del recurso vía transferencias, de tal forma que las políticas distributivas se enfoquen primordialmente a satisfacer programas de bienestar social a nivel nacional (PF y AF, ramos presupuestarios 28 y 33, respectivamente).

Es evidente que las transferencias federales son un componente de política distributiva, en primer término, deben utilizarse para garantizar equidad en el acceso a programas de beneficio social como la igualdad al acceso a la educación, pero debiera evitarse como una herramienta para la compensación de desequilibrios verticales o la equiparación de las rentas entre las diferentes regiones económicas del país. El sistema de transferencias

federales proporciona muchas ventajas en términos de eficiencia, pero el nivel central sólo debería actuar en términos del principio de subsidiariedad que rige al federalismo, aplicando dichas transferencias equivalentes para rectificar el fallo generado por las externalidades.

En este sentido, hemos llegado al punto de converger entre la política fiscal y la administración fiscal, estos conceptos y su relación, nunca suele estar clara. Las reformas políticas están, en parte, condicionadas por lo que es posible en el ámbito administrativo. Además, en la práctica, la administración tributaria tenderá a estar comprometida con las acciones y estrategias que respaldan la política fiscal. En consecuencia, cuando se aborda un aspecto de política fiscal se entiende que implícitamente se va a estudiar la organización o instituciones que llevan a cabo el cumplimiento de las directrices, lineamientos o estrategias a desarrollar para cumplir con lo establecido en ella.

El propósito es ir desmantelando la problemática, la cual recae en la evolución de la política fiscal en su vertiente redistributiva a través de las transferencias federales otorgadas a los Estados, por lo que existe un argumento económico a favor de la descentralización de recursos vía transferencias, Oates (1977) refiere al respecto:

“El punto básico es que la eficiencia económica se consigue proporcionando la mezcla de “output”¹ que refleje mejor las preferencias de los individuos que la componen a consumir el mismo nivel de output de un bien cuando son posibles las variaciones en los consumos individuales el resultado más probable es una asignación ineficiente de los recursos.”(p.29).

De este apunte colegimos que, una forma de gobierno descentralizada como la nuestra ofrece, por ende, la perspectiva de una eficiencia económica más elevada proporcionando un conjunto diversificado de “output” de ciertos bienes públicos que se ajustan directamente a los gastos de los consumidores, con ello, se refuerza la tesis de que este modelo permite alcanzar niveles altos de bienestar social, en un gobierno centralista existen serias pérdidas de bienestar por la uniformidad de bienes y servicios públicos, pero una organización federal combinaría la existencia de un régimen central con niveles subcentrales en el cada una toma decisiones respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectiva jurisdicción. En este tenor, como se ha señalado la función del Estado central es la estabilización económica, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen en el bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Sin embargo, ¿Es en realidad el federalismo en términos económicos la forma óptima de gobierno?, para ello es necesario establecer que el federalismo económico tiene como objetivo central la asignación de recursos y la distribución de la renta dentro de un sistema económico, esta asignación y distribución deriva del reconocimiento de la existencia de otros niveles de gobierno, una característica destacada de las instituciones fiscales de los

¹ Resultados, en su traducción al español.

países “federalizados” es el uso de transferencias federales, las cuales son de dos tipos: condicionadas y no condicionadas. En el caso de las primeras quien las otorga, en cierta medida establece los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. En el segundo caso, no hay tales especificaciones de tal forma que los niveles de gobierno inferiores pueden utilizarlas libremente.

Hasta aquí, hemos de admitir que las transferencias intergubernamentales pueden resultar medios imperfectos de redistribución de la renta, yendo más allá, se puede establecer que generan distorsiones en el cumplimiento de las potestades tributaria de los Estados, al no exigirse, en estricto apego a la ley fiscal aplicable, el cumplimiento de obligaciones tributarias a los contribuyentes en su jurisdicción lo que va en detrimento de sus IP ¿la razón? Simplemente porque las transferencias federales le otorgan a los Estados de la república una bolsa garantizada de recursos federales a través de los diversos fondos o ramos derivado de la coordinación fiscal entre la federación con los estados y municipios.

Así, las PF (Ramo 28) señalan explícitamente en sus reglas de operación que para tener acceso a una mayor cantidad de esos recursos, debe incrementarse la recaudación de IP mediante el aprovechamiento de su capacidad fiscal, en palabras .isas y llanas, esforzarse en recaudar, de tal suerte, que se presupone que una transferencia federal se justifica cuando un Estado es incapaz, por cualquier causa, de realizar con su esfuerzo fiscal sus funciones como miembro de la federación y al que debe ayudársele para que mantenga un estándar similar u homologable a otros estados (Principio de Subsidiariedad del FF). Sin embargo, en la práctica vemos que los entidades federativas en México, muy poco hacen por mejorar el desempeño de sus haciendas públicas en el ejercicio de sus potestades tributarias derivadas del marco legal que la autonomía estatal les permite en base al sistema concurrente de de competencias que en materia fiscal se reconoce.

En este tenor, cobra fuerza que la naturaleza teórica de nuestro FF entraña fuertemente una visión económica, sustentada en la provisión pública de bienes y servicios mediante incentivos a los gobiernos regionales y la redistribución de la riqueza o la renta. Dado que en esa medida se reconocen diferentes niveles de gobierno, al que corresponden diversas responsabilidades de gasto y, sobre todo, de capacidad fiscal.

Entendido esto, se considera que la hacienda pública cumple con determinados objetivos tradicionales o tarea múltiple, o bien como lo señala Álvarez, Corona y Díaz, (2007, p. 35) bajo la Teoría del Presupuesto Óptimo, y para ello éstos se identifican por medio de 3 funciones: asignativa, redistributiva y estabilizadora, pero que en su implementación o alcance del fin buscado, afectan o generan un factor en detrimento del desempeño de las haciendas públicas estatales, en especial la función redistributiva, al garantizar mediante fondos especiales, recursos para enfrentar los desequilibrios generados por las externalidades que se combaten mediante el llamado gasto de transferencias, que se convierten en el suministro gratuito de determinados bienes colectivos o en subvenciones, por lo que existe la posibilidad de que los Estados de la república reciban transferencias en especie o en dinero.

Alcanzar estos objetivos no es la cuestión que perseguimos, sino la posición que han adoptado las haciendas públicas estatales, puesto que si bien lo que se persigue es alcanzar un equilibrio entre las diferencias regionales del ingreso y el gasto derivados de las externalidades del sistema fiscal, es claro y evidente que el resultado del FF respecto al desempeño de las haciendas estatales es el poco aprovechamiento de sus potestades tributarias, considerando también que pueden influenciar otros factores a tener en cuenta, lo que ha hecho disminuir su esfuerzo fiscal por obtener mayores IP.

1.3. Criterios de política económica en torno a la estructura tributaria de Países seleccionados

Debo iniciar señalando que los organismos nacionales de administración tributaria se enfrentan a una multiplicidad de condiciones conforme al administrar sus sistemas tributarios. Cada Estado o territorio se diferencia de los restantes tanto por su entorno político y legislativo, como por sus prácticas administrativas y su cultura. Al estudiar las políticas y prácticas de un Estado concreto se deberá prestar especial atención a los factores complejos que hayan originado un planteamiento determinado dentro de su estructura tributaria la cual es un reflejo de los objetivos que persiguen dentro de la política económica general.

A largo plazo, uno de los objetivos más importantes de la política fiscal es la consecución de un crecimiento económico sostenido que permita alcanzar niveles de bienestar y renta per cápita cada vez mayores. El florecimiento de nuevas teorías sobre crecimiento económico desde la segunda mitad de los años ochenta, que se han visto acompañadas por una abundante literatura empírica, junto con el hecho de que la política fiscal sea un factor importante en la determinación del PIB, ha propiciado en la actualidad un interesante debate sobre el tamaño óptimo del sector público, con el que se pretende dar respuesta a cuestiones como cuál es el nivel de gasto público que da lugar a un mayor crecimiento o cómo debe distribuirse y financiarse dicho gasto. Cuando se analiza la evolución temporal del gasto público en la mayoría de las economías occidentales durante los últimos 35 años se observa claramente el peso creciente que sobre el PIB han ido adquiriendo tanto los impuestos recaudados como el gasto público. Así, la presión fiscal ha aumentado en todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), alcanzándose a mediados de los años noventa una media superior al 38 %. Sin embargo, si bien en los últimos años se ha producido un mayor acercamiento en algún impuesto como en el caso de los indirectos, este aumento de la presión fiscal no ha dado lugar a una estructura impositiva homogénea en estos países, ya que existen diferencias importantes en el peso de las distintas figuras impositivas.

Esta evidencia ha coincidido en el tiempo con una caída de la tasa de crecimiento del PIB per cápita y de la productividad. En estas circunstancias, no resulta extraño que en los últimos años hayan aparecido una gran cantidad de trabajos teóricos y empíricos con propuestas sobre cómo aumentar las tasas de crecimiento de la renta per cápita alterando el

nivel, la composición o la financiación del gasto público. Por un lado, se ha analizado la relación entre el crecimiento económico y el nivel o la composición del gasto público, pudiéndose destacar, entre otros, los trabajos de Kormendi y Meguire (1985), Barro (1989, 1990, 1991), Castles y Dowrick (1990), Easterly y Rebelo (1993b), Cashing (1995), Folster y Henrekson (1997), De la Fuente (1997) o Cassou y Lansing (1998).

Por otro lado, se ha abordado la relación entre el crecimiento y la estructura óptima de financiación del gasto público mediante la calibración de modelos teóricos y el análisis de la evidencia empírica disponible, tratando de caracterizar el impuesto óptimo o la reforma fiscal que debería emprenderse para maximizar el bienestar o el crecimiento. Buenos ejemplos de trabajos que tratan de responder a esta cuestión desde una perspectiva teórica son los de Chamley (1981), Judd (1987), Lucas (1990), Jones, Manuelli y Rossi (1993), Devereux y Love (1994), Stokey y Rebelo (1995), Mendoza, Milesi-Ferretti y Asea (1997), Wynne (1997), Guo y Lansing (1997), Mendoza y Tesar (1998) y Kim (1998). En general, casi todos estos trabajos coinciden en que para financiar un determinado nivel de gasto público es preferible gravar el consumo en lugar de los rendimientos del trabajo (por sus efectos negativos sobre la oferta de trabajo), mientras que la peor de las opciones es gravar los rendimientos de los factores acumulables (capital físico y humano).

Sobre el particular exponen Domenech y García (2001) lo siguiente:

Todas las propuestas de reforma de política fiscal tienen básicamente su fundamentación en los efectos que tienen los impuestos sobre la eficiencia económica y la acumulación de factores productivos". Por lo tanto, resulta conveniente exponer la relación teórica entre la imposición y el crecimiento que aparece dispersa en la literatura consultada, ya que las relaciones que se derivan de los distintos modelos utilizados sirven como proposiciones que, posteriormente, se cuantifican utilizando técnicas econométricas, ofreciendo propuestas sobre reformas fiscales que afectan a la estructura impositiva. (p. 27)

En general, un impuesto puede afectar al bienestar y al crecimiento económico si altera las decisiones de los agentes en la asignación de los recursos. Las vías a través de las cuales las variables impositivas afectan al crecimiento son dos: por medio de la tasa de acumulación de los factores productivos y/o afectando a la productividad de los mismos. Para Domenech y García (2001, P. 29) se puede establecer una diferenciación clara entre los efectos que tienen las variables impositivas en los modelos de crecimiento exógeno frente a los modelos de crecimiento endógeno. En los modelos neoclásicos, donde la tasa de crecimiento en estado estacionario viene determinada por factores exógenos al modelo, la política fiscal afecta al nivel de renta per cápita de estado.

De ahí que la estructura impositiva tiene efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento de un país en un modelo de crecimiento endógeno y efectos transitorios en un modelo de crecimiento exógeno, durante la transición de un estado estacionario a otro. En general, la evidencia empírica confirma los resultados teóricos, según los cuales la financiación de un determinado nivel de gasto público debe evitar un peso excesivo de imposición sobre las

rentas del trabajo y, sobre todo, de las rentas del capital, por sus consecuencias negativas sobre la acumulación de capital físico y sobre la productividad.

En el ámbito de las recomendaciones de política económica, las propuestas en la zona Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) apuntan a una reforma impositiva que aumente la imposición indirecta a cambio de una reducción en la imposición directa, garantizando el equilibrio presupuestario, como forma de reducir las distorsiones que genera la fiscalidad sobre el funcionamiento de la economía y las decisiones de los agentes privados. (OCDE, 2012)

No obstante, las reformas impositivas en esta dirección van posiblemente asociadas a una mayor regresividad del sistema impositivo que nos puede alejar, en principio, del objetivo de equidad. Consideramos que la solución a los problemas de pobreza y marginación dentro de los países de América Latina y el occidente en general debería generarse mediante programas de gastos (subsidios) más que a través de la imposición directa, formalmente más progresiva, pero que pudiese representar riesgos en los resultados y afectar negativamente las perspectivas de crecimiento de estas economías.

Un simple análisis de los datos expuestos en Domenech y García (2001) muestra una gran disparidad de las variables impositivas, tanto entre países como a lo largo del tiempo. Tal diversidad no sólo aparece en la presión fiscal sino también en su composición, es decir, en el peso que tienen los impuestos sobre la renta del trabajo y del capital, así como el impuesto sobre el consumo en los diferentes países. En OCDE (2012) se define a la presión fiscal como el total de impuestos recaudados sobre el PIB del país, para llegar a estas conclusiones o resultados para el desarrollo de la investigación se analizó un amplio conjunto de países miembros de dicho organismo durante el periodo 1960-1995, considerando los tres tipos de impuestos (Ingresos, consumo y capital), que representan aproximadamente el 95 % de la recaudación total para la muestra seleccionada.

Así, Domenech y García (2001) concluyen

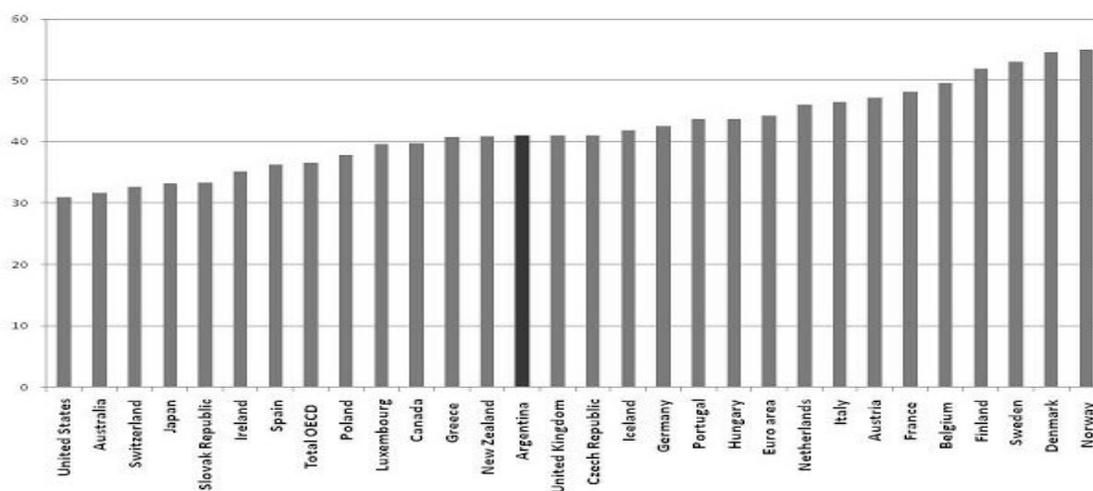
La presión fiscal en la zona OCDE para 1995 fue superior al 45 % en Suecia, Dinamarca, Finlandia y Bélgica, mientras que en el extremo inferior del ranking aparecían Japón y Estados Unidos con una presión fiscal inferior al 30 por ciento en 1995. La evolución temporal de estos países a lo largo del periodo considerado no ha provocado grandes cambios en el ranking. Sin embargo, cabe destacar el rápido crecimiento de la presión fiscal en países que se encontraban en el extremo inferior en 1960 como son Portugal, España y Grecia.

Lo anterior a la luz de la hipótesis de Wagner, infiere que en la medida que los países con menores niveles de renta per cápita son aquellos que exhiben tamaños más reducidos del sector público (Ej. Easterly y Rebelo, 1993b). En general, se aprecia que en todos los países la presión fiscal ha aumentado a lo largo del periodo 1960-1986, produciéndose un declive o estancamiento de dicho nivel en el periodo 1986-1995. Es importante destacar, por su importancia económica, la gran estabilidad que ha tenido la presión fiscal en Estados Unidos. Al inicio del periodo (1960) tenía una presión fiscal en torno al 25 % y, 35 años

más tarde su valor estaba en el 27.5 % de impuestos recaudados, lo anterior refleja el problema de la evasión fiscal en cada país analizado.

Actualmente el panorama respecto a la presión fiscal puede reflejarse en el gráfico 1, en la que al año 2010 el promedio de la OCDE es de 35-38 %, mientras que en a zona Euro se promedia una Presión fiscal del 40 al 43 %, situación que contrasta radicalmente con los países latinoamericanos que según lo señala Cetrángolo y Sabaini (2006), la presión tributaria promedio de los países de América Latina se ubicaba en un 14% en los años ochenta, mientras que el promedio en el año 2004 era de un 17 %. Si se considera que en el último año la presión fiscal de los países OCDE era del 35,9 % se pueden establecer claramente las diferencias resultantes.

Gráfico 1. **Presión tributaria= Recaudación total / PIB, año 2010**



Fuente:<http://musgrave-finanzaspublicas.blogspot.mx/2010/09/gasto-publico-y-presion-tributaria.html>

Se puede concluir que la estructura tributaria es un indicador de relevancia en el diseño de la política impositiva, en la medida en que puede afectar al propio crecimiento económico, además de las características de progresividad y redistribución y el binomio eficiencia-equidad de la política impositiva. La cesta impositiva de un país, cuya génesis y evolución son de cierta complejidad, será el resultado de múltiples factores, tanto de índole económica, como política e institucional. De esta forma se considera que el nivel de desarrollo económico, el grado de apertura económica, el nivel global de presión fiscal, el signo político del gobierno, las mayorías y las posibles coaliciones, son variables que pueden explicar dicha relación entre los fines de la política económica y la estructura tributaria.

En esta perspectiva y atendiendo la Ley de Ingresos de la Federación para 2012 el diseño del modelo tributario mexicano toma como referencia el modelo europeo. De este Modelo, según explica González (2009), se desprende que:

El sistema tributario se constituye mediante la aplicación de la imposición directa como la indirecta. Dentro de la imposición directa se incluye al Impuesto sobre la Renta (Personas Físicas y Jurídicas) y el Impuesto al Patrimonio (Capital). Dentro de la imposición indirecta se considera la imposición al consumo general (impuesto tipo valor agregado), al consumo específico y al comercio exterior (gravando las importaciones). (p. 7)

Los obstáculos más significativos para lograr una mayor presión fiscal que refleje una mejoría en la recaudación de los tributos son los siguientes: un alto nivel de evasión, limitada capacidad de control por parte de las administraciones tributarias, y el elevado gasto fiscal mediante diversos regímenes especiales y subsidios a sectores de la economía nacional.

1.4. Influencia de organismos internacionales en el establecimiento de políticas económicas

La crisis ha tenido un impacto negativo en las economías de todo el mundo, ya que las dificultades del sector financiero y el debilitamiento de la confianza afectaron el consumo privado, la inversión y el comercio internacional. Los gobiernos respondieron procurando impulsar la actividad a través de dos canales: los estabilizadores automáticos y el estímulo fiscal mediante nuevo gasto discrecional o rebajas impositivas. Los estabilizadores se activan al variar el nivel de ingresos tributarios y de gasto y no dependen de medidas específicas sino que funcionan en relación con el ciclo económico. Cuando el producto se desacelera o cae, la recaudación impositiva decrece porque caen las utilidades de las empresas y los ingresos de los contribuyentes. Las prestaciones por desempleo y otros gastos sociales también aumentan durante una contracción económica. Estas variaciones cíclicas hacen que la política fiscal sea automáticamente expansiva durante la retracción y contractiva durante la fase alcista.

Para el Fondo Monetario Internacional (FMI), según Horton (2009, p. 52) la respuesta fiscal ante la crisis ha provocado un fuerte aumento de los déficits fiscales y los coeficientes de deuda pública. El respaldo y las garantías otorgados a los sectores financieros e industrial generan más motivos de preocupación. Muchos países pueden permitirse contraer un déficit fiscal moderado por períodos prolongados, estando los mercados financieros internos e internacionales y los socios internacionales y bilaterales convencidos de su capacidad de cumplir sus obligaciones presentes y futuras. Un déficit que crezca excesivamente o dure demasiado puede, sin embargo, socavar esa confianza. Consciente de esos riesgos en la coyuntura actual, el FMI insta a los gobiernos a adoptar una estrategia cuádruple de política fiscal para garantizar la solvencia que consiste en las recomendaciones siguientes:

- El estímulo no debe tener efectos permanentes en los déficits;
- Los marcos a mediano plazo deben incluir el compromiso de hacer una corrección fiscal una vez que la situación mejore;

- Deben identificarse e implementarse reformas estructurales para reforzar el crecimiento, y
- Los países que enfrentan presiones demográficas a mediano y largo plazo deben comprometerse firmemente a aplicar estrategias claras para reformar sus sistemas de salud y de pensiones.

En el caso de la OCDE (2012), presenta un estudio en el que señala que en las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido (desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad) gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales, sin embargo establece como prioridad desarrollar políticas dentro de los Estados para que éstos puedan responder a las necesidades del desarrollo, a través de reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles. Así mismo, identifica que en la región la recaudación tributaria es, no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Se debe entonces, propone el informe OCDE 2012, reforzar la capacidad de la administración tributaria, y ampliar la base del Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para educación fiscal para los ciudadanos para aumentar la moral fiscal.

En este tenor, la política fiscal tienen un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la efectividad para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE en el cual existe una gran diferencia tan solo en el rubro de gasto social ya que mientras en Guatemala se financia con el 7 % del PIB en Brasil se destina el 25 %.

Consideramos que independientemente de los criterios adoptados por este organismo es improrrogable la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado. El éxito de las reformas fiscales se depende en gran parte de que los ciudadanos tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y que ellos mismos tengan conocimiento de los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de sus impuestos. Así pues las reformas tributarias progresan y se consolidan cuando están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones, son, transparentes y con un enfoque integral y se han adaptado al país en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha y por último es muy importante que cuenten con la aceptación de un amplio sector de la población.

Se puede aseverar que independientemente de los modelos y políticas económicas adoptadas los objetivos fundamentales de la política económica en nuestro país en los últimos 10 años se ha centrado en elevar los ingresos y los niveles de vida de la población. Pero la medida del éxito de cualquier política económica no puede ser otra que el bienestar que genera en la población. Las reformas que por años han seguido los gobiernos mexicanos más recientes todavía enfrentan la prueba más importante: la de traducirse en mayores niveles de vida y de ingresos para todos los mexicanos. Ninguna estrategia de

política económica puede ser exitosa si ésta no es coherente y si no se le da tiempo para lograr sus objetivos.

1.5. La política fiscal como instrumento para alcanzar objetivos macroeconómicos

Iniciamos señalando que todos los gobiernos en el mundo actúan sobre la economía de sus países a través de las políticas económicas mediante las cuales se formulan un conjunto de medidas discrecionales adoptadas para intervenir y controlar las variables económicas a fin de alcanzar objetivos macroeconómicos como: el crecimiento económico, la estabilidad de los precios, el pleno empleo y el equilibrio exterior.

Así vemos que en términos de la política fiscal Margaín Manautou (1998) establece que consiste en “determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos”....Eckstein, citado por el mismo Margaín (1998), refiere que

La Política fiscal es el término usado para describir los cambios en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos de gobierno con el propósito de modificar la demanda agregada con el fin de mantener la ocupación plena y los precios estables en otras palabras con el propósito de estabilización. (p. 3)

La política fiscal, en palabras de Varona (2011) es:

Una vertiente de las políticas económicas y presenta particularidades en cada país que se aplica, teniendo en cuenta que ésta actúa como un componente estabilizador de la economía nacional, ya que dispone de instrumentos para influir en el curso de las tendencias y resultados globales de la economía, puede establecer equilibrios necesarios ante eventuales fenómenos desestabilizadores de la economía. Con su puesta en práctica, el gobierno de una nación puede ejercer una notable influencia en los resultados económicos finales del país. (p.16)

Teniendo en cuenta lo abordado anteriormente, se señalan brevemente los objetivos macroeconómicos que persigue la política fiscal: el crecimiento económico, la generación de empleo, la estabilidad de precios o control de la inflación, el equilibrio de la balanza de pagos (comercio exterior), y, finalmente, la distribución de la renta y la riqueza. En los últimos años, en opinión de Otálora (2009) se han agregado la mejoría de la calidad de vida y la conservación al medio ambiente. (P. 51). En este contexto, hoy en día la debilidad estructural del sistema tributario se genera principalmente por la insuficiencia de recursos o bajo recaudación y que se encuentre dentro de la agenda pública como uno de los problemas más importantes de todo Gobierno, más aún, si se consideran que los requerimientos presupuestales en cada ejercicio fiscal que se inicia van en aumento.

Según el estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de 2007 (CEFP, 2007) denominado Política Fiscal esta sirve “Para garantizar el bienestar social e infraestructura productiva con objeto de lograr el desarrollo sostenible del país...y para ello, es necesario replantear y mejorar las políticas, estrategias y esquemas de tributación y recaudación”. Así, se revisamos el nivel de recaudación fiscal de México comparado con el entorno internacional es significativamente bajo, ya que su razón con relación al PIB, se ha mantenido históricamente por debajo de 12%”. Uno de los más bajos de Latinoamérica y el más bajo respecto a los países de la OCDE.

Para el CEFP (2007) la política fiscal se entiende como el “conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general.” Para Otálora (2009) los conceptos de política fiscal han evolucionado de acuerdo a las ideas imperantes sobre las funciones que se le asignan al estado, o más bien dicho, que se le reconocen y refiere conceptos vertidos por Gómez, González,(2005), Colm (1995), Eckstein (1965), Goode (1967), Shoup (1970), Urquidi (1970), todos ellos coinciden en que la política fiscal es el manejo y administración de recursos vía ingreso-gasto y la contratación de deuda y con ello se busca influir sobre la actividad económica de un país.

De ahí que los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

Particularmente consideramos que toda política fiscal debe buscar como objetivo un sistema tributario eficientemente recaudatorio y equitativo, mediante el establecimiento de estímulos fiscales temporales y efectivos al ahorro, ampliar la base de contribuyentes, fortalecimiento de la misma recaudación, combate a la ilegalidad fiscal (evasión y elusión fiscal), seguridad y certeza jurídica para la autoridad y los contribuyentes, así como el aprovechamiento de la capacidad fiscal de su hacienda pública.

1.6. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), patrón rector del gobierno federal

En todos los países existe un plan rector que establece las metas y objetivos a cumplir mediante la implementación de acciones y estrategias diseñadas acorde la estructura que se tiene y el marco legal lo posibilite, así tenemos que como finalidad de la planeación esta primeramente definir los objetivos a nivel general con sus estrategias y establecer las prioridades que en el ejercicio de poder llevará a cabo el titular de la administración pública. Para Chapoy (2002) el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Es el patrón rector que el gobierno federal emprende en el periodo de gestión del presidente que lo elabora. En él se delinear políticas social, económica, interior y

exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno. (p.37)

En el PND comprende el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas de la economía de un país que incentiven el desarrollo integral, así como los medios para lograrlo, designando para ello a los responsables de la ejecución de esas tareas específicas. Los distintos niveles de gobierno deben seguir las directrices del PND, todo ello de acuerdo a la Ley de Planeación y cumpliendo con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

El actual PND 2007-2012 presenta 5 ejes rectores:

- Estado de Derecho y seguridad.
- Economía competitiva y generadora de empleos.
- Igualdad de oportunidades.
- Sustentabilidad ambiental.
- Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para el tema en particular nos ocuparemos de analizar un eje del PND 2007-2012, el referente a Economía Competitiva y Generadora de Empleos en el rubro de Disponibilidad de Recursos y en el cual se señala “la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, es fundamental para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso”. Y es la distribución del ingreso la que no ocupa en este tema de investigación, puesto que las transferencias de la federación hacia los estados son un mecanismo redistributivo que como ya hemos expuesto en anteriores párrafos, resuelven la disparidad regional y buscan neutralizar los efectos de la desigualdad de las regiones.

1.7. La política fiscal dentro del PND en México

La promoción del desarrollo humano integral y sustentable que enarbola el gobierno federal se respalda en la implementación según lo marca el PND 2007-2012 en “una política responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda...”

La tendencia en los últimos años de la política fiscal se ha centrado básicamente en una política estabilizadora del presupuesto frente a las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo, especialmente, y un gasto público tendiente a la generación de empleos, en especial, incrementar los recursos destinados a gasto social, en lo particular, educación y salud, combate a la pobreza y el desarrollo de capacidades. Según se aprecia en el PND 2007-2012 del Gobierno Federal en su vertiente Economía Competitiva y

Generadora de Empleos, en el rubro relativo a Política Hacendaria para la Competitividad, hay una estrategia que en lo particular se relaciona directamente con nuestro tema de investigación, consistente en “Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas”. Señala el contenido de la estrategia que para que México cuente con un FF asentado sobre bases más firmes se seguirán los siguientes lineamientos:

En cuanto a las transferencias federales, se propondrá que las Participaciones Federales se encuentren más asociadas a los incrementos recaudatorios de las entidades, esto es, mejorar la recaudación de sus IP. Y agrega el documento, “Por el lado de las Aportaciones Federales, se sugerirá su relación con indicadores de necesidad en los sectores específicos de cada fondo de aportaciones, y con mejores resultados en los sectores apoyados.

En este mismo escenario de la Planeación nacional y una hacienda pública competitiva y con la cual se pretende alcanzar las metas establecidas dotando de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista que reconozca su madurez institucional. Los estados y municipios deben contar con instrumentos fiscales flexibles para poder lograr incrementar sus IP, permitiéndoles ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto, decididas a su vez por las preferencias y demandas de sus ciudadanos y sus circunstancias locales.

En relación con los planteamientos dentro de la planeación nacional, para este año dentro de los Criterios de Política Económica para 2012 (SHCP, 2011) se contempla como estrategia para avanzar en materia de FF y fortalecer los ingresos fiscales de las Entidades Federativas, “habilitar el marco jurídico para que dichas Entidades puedan establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general, con una tasa máxima de 5%, sin que ello se considere como un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni como violación al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado”.

A nivel estatal el actual Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2011-2016 contempla dentro de sus objetivos acciones que se insertan dentro de la actividad fiscal, en el tema de Obra Política uno en concreto, “la transformación de la hacienda pública en un organismo responsable, eficiente y transparente”, al inicio de la presente administración los ingresos del Estado registraron una caída real del 4.3% respecto a 2009, según se desprende del propio PED (2010, p. 69) se diagnosticó que la crisis económica iniciada a finales de 2008 propició una caída severa en los ingresos públicos en los dos últimos años, afectando renglones importantes del gasto estatal, de un crecimiento real de 15.8% en los ingresos estatales presentado en 2008; para el cierre de 2010 se tiene una tasa negativa del 4.3 %.

Bajo este contexto y la situación de la hacienda pública estatal al inicio de la administración “malovista” derivado del acrónimo con el que se le conoce al actual gobernador del Estado, Mario López Valdez, se estableció dentro de los objetivos fomentar un federalismo hacendario que aumente las atribuciones, recursos y potestades fiscales del Estado, para ello se plantea como estrategias las siguientes:

- Incrementar los ingresos estatales propios; en promedio, 5% anual en términos reales.
- Mantener el gasto corriente sin incremento en términos reales.
- Destinar a la inversión pública 20% de los ingresos fiscales ordinarios.

Esto mediante la creación de un Sistema de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa, la creación de un Banco de Proyectos de Inversión Pública del Estado y Municipios e instrumentar la armonización contable a nivel estatal y municipal.

1.7.1. La evaluación de la política fiscal

Las actuaciones de los gobiernos en función de las metas y objetivos trazados en ocasiones no queda claro si se generaron los beneficios que se pretendían. De ahí que la preocupación por evaluar las políticas y programas públicos va tomando mayor fuerza, tanto en su uso con la generación de métodos y técnicas apropiadas para el ámbito público. En opinión de Mejía Lira (2003, p. 16) la evaluación cobra importancia, entre varios, por los aspectos siguientes: clarifica la acción pública, orienta la acción y establece niveles de desempeño. Por ende, la evaluación consistiría en identificar y medir los efectos sobre las acciones emprendidas o bien acciones sobre emprender, de tal suerte que encontramos evaluaciones ex, durante y posterior al programa.

Pero ¿Cómo se identifican los efectos reales de una política fiscal implementada? Podemos apreciar que la búsqueda de los objetivos de la política económica hace de la política fiscal un instrumento que permite en su momento alcanzar éstos, sin embargo, ¿Cómo puede determinarse hasta qué grado la estrategia de los gobiernos, cualquiera que sea su nivel, cumplió con los objetivos y metas trazados en su plan de desarrollo?

La cuestión aquí también implica ¿cómo debería llevarse a cabo la consecución y alcance de las metas de la política fiscal, dadas las relaciones de interdependencia dinámica entre ingresos y gastos públicos? Para Herrera (2005, p. 342) el principal problema de la evaluación de las políticas públicas es que “no podemos inferir el efecto del programa porque carecemos de información sobre lo que hubiera pasado si no se hubiera aplicado”.

Algunos estudiosos advierten un concepto novedoso y que podría encajar en el análisis de la política fiscal, “viabilidad o sostenibilidad fiscal” utilizada para marcar el estadio de los resultados generados por una política fiscal dada en un periodo y lugar determinado. En opinión de Santaella (2007)

Los desafíos por venir en materia fiscal son muchos: completar la reforma de la seguridad social, instrumentar una reforma fiscal integral, reorientar el gasto público hacia nuevas prioridades, revitalizar la inversión pública, atender los rezagos

sociales, etc., estos retos, por necesidad, deberán considerar el margen de maniobra fiscal con el que se goza actualmente. (p.34)

La definición de viabilidad o sostenibilidad fiscal se deriva de la restricción intertemporal del sector público, falta de recursos, misma que puede reconstruirse a partir de la restricción presupuestal para cada periodo. Infinidad de autores, entre los que se pueden citar a Buiter (1990), Blanchard (1990) y Talvi y Végh (2000) entre muchos otros, discuten el concepto de la viabilidad de la política fiscal.

Para Santaella (2007), dicho concepto lo desarrolla a partir del siguiente apunte

Una política fiscal evaluada como inviable está caracterizada por una situación de crecimiento insostenible de la deuda pública y determina que dicha inviabilidad presenta dos escenarios: En primer lugar, afectan directamente a las finanzas públicas pues incrementan el costo de servir la deuda pública. En segundo lugar, mayores tasas de interés también afectan indirectamente a las finanzas públicas al desincentivar la inversión y menguar el crecimiento económico”. En este sentido cabe señalar que México redujo su deuda a menos del 30% de su PIB en 2012 y pretende llevarla entre el 20.5. 15.6% del PIB en los próximos años. (p. 35)

Respecto a su política fiscal, en México, según una evaluación de la OCDE (2011)

Debería seguir haciendo esfuerzos decididos para aumentar los ingresos tributarios. La proporción de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México es baja desde una perspectiva internacional”. Asimismo, del informe se pueden rescatar que “más de un tercio de estos ingresos depende del petróleo, que cubre una parte importante del gasto presupuestario y enfatiza que, al mismo tiempo, persistirán y aumentarán las necesidades de gasto. Por ello, - continua el documento -, México necesita encontrar maneras de fortalecer adicionalmente sus ingresos tributarios, construyendo sobre la base de las recientes reformas fiscales y mejorando la eficiencia de su sistema impositivo, lo que limitaría las distorsiones que resultan de tener tasas impositivas altas”. Para el organismo internacional “La razón principal de estos bajos ingresos es lo estrecho de su base tributaria”. (p. 16)

En el rubro de los gobiernos estatales, el informe OCDE (2011) asevera que

“Existe un gran potencial para aumentar los ingresos a nivel subnacional. Los gobiernos subnacionales pueden recaudar toda una gama de impuestos, aunque la mayoría, exceptuando el Impuesto sobre Nómina, tienen una base limitada. Sin embargo, la recaudación es baja porque los gobiernos subnacionales tienen incentivos y capacidad limitados para utilizar sus poderes tributarios, aunque el gobierno ha realizado esfuerzos importantes por mejorar esta situación”. (p. 24)

Sin duda México ha mostrado mejoría en su desempeño fiscal a través de reformas importantes orientadas a mantener la estabilidad económica y financiera. Durante los últimos 10 años, ha implementado políticas fiscales prudentes que le han resultado en la

solides de su comportamiento fiscal. Sin embargo, México sigue presentando grandes riesgos estructurales, que el gobierno procura atender por medio de reformas entre las que destacamos aquellas relacionadas con mejorar su marco fiscal, el proceso presupuestario y la sostenibilidad fiscal. En cuanto a sus relaciones de coordinación fiscal con las entidades federativas es claro que es altamente centralizado en términos de recaudación de ingresos y descentralizado en cuanto al gasto. El Gobierno proporciona cerca del 90% de los ingresos de las entidades federativas y el resto es considerado ingreso propio recaudado por los gobiernos estatales. En los últimos años ha crecido el nivel de descentralización del gasto público hacia los llamados gobiernos subnacionales, sin duda algo habrá de cambiarse para incentivar el aprovechamiento de la capacidad fiscal de los gobiernos estatales y disminuya la dependencia fiscal respecto a los recursos federales. (OCDE, 2011, p. 25)

El reto clave en política fiscal, en especial, la de ingresos, esta revertir la considerable dependencia en los ingresos petroleros que genera serios problemas en las finanzas públicas mexicanas, ya que no se ha encontrado la forma de sustituir éstos. El nivel de presión fiscal y de recaudación tributaria no sólo es el más bajo de la OCDE, sino que se encuentra entre los más bajos de América Latina, apenas oscila en el 20 %, mientras que el promedio de la OCDE es de 36% aproximadamente.

1.7.1.1. Instrumentos de evaluación de la política fiscal en México

En México la implementación de instrumentos como criterio para medir el desempeño de la hacienda pública es muy escaso, incluso, la evaluación al desempeño de la tarea gubernamental apenas si se realiza en los diferentes niveles de gobierno en el país.

Actualmente el gobierno federal a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP) estableció el Sistema de Evaluación al Desempeño (SFP, 2012) el cual tiene los objetivos siguientes:

- Diseñar metodologías, herramientas, sistemas, mecanismos, normatividad y modelos flexibles, sencillos y adaptables.
- Impulsar la homologación de políticas, criterios y formatos para la evaluación gubernamental.
- Generar mecanismos de interacción para la cultura de la evaluación con base en resultados: redes, difusión, fomento, transparencia y banco de información.
- Generar información de calidad para la toma de decisiones.
- Apoyar a dependencias a través de una coordinación estrecha con las otras instituciones normativas/ globalizadora.

La propia secretaría federal determina que “la política de evaluación consiste en evaluar programas con presupuesto federal bajo ciertos estándares metodológicos y con las siguientes perspectivas” (SFP, 2012):

- a) La evaluación debe servir para mejorar las acciones y programas públicos.
- b) La información sobre el desempeño debe servir para mejorar la calidad del gasto, es decir, hacer más con menos y alcanzar los resultados.
- c) Informar al público sobre logros y deficiencias, y generar una masa crítica para la mejora continua y la transparencia.

Partiendo de estos criterios la evaluación de la política fiscal consistiría entonces en que a partir de los resultados que se obtengan se mejoren sus programas, mejoren la calidad del gasto por recaudar o derogar los recursos provenientes del pago de contribuciones y dar a conocer las metas alcanzadas y desarrollar procesos de mejora continua en la gestión pública.

Teóricamente la evaluación al desempeño como instrumento para determinar el éxito de las políticas públicas que se implementa se conceptualiza según Viñas (2007) investigadora del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) División para América Latina y el Caribe lo define como “Un proceso para mejorar las actividades que se hallan aún en marcha y ayudar a la gerencia y a los actores involucrados en un programa o proyecto, en la planificación, programación y decisiones futuras”.

Feinstein (2007) lo define como

El conjunto de actividades mediante las cuales se recopilan, analizan y/o sintetizan los datos e informaciones correspondientes a la marcha de los proyectos con el fin de apoyar su gestión y para establecer cuáles han sido sus efectos e impactos, extrayendo lecciones de la experiencia. (p.10)

Según glosario de la OCDE (2010) al referirse a dicho concepto lo identifica bajo la siguiente idea

La evaluación es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (Págs. 21-22).

Bajo este primer acercamiento, un instrumento de evaluación debe proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes, en el caso de política fiscal, autoridad exactora y contribuyentes.

Cardozo (2007, p. 1) señala que “Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Estas pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema que le dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no”.

Esta investigación pretende evaluar el desempeño de la actividad exactora estatal relativo a las atribuciones conferidas en la Ley de Hacienda Pública del Estado de Sinaloa (LHPES) y

generar con ello indicadores regionales que permitan tomar decisiones respecto a la formulación de políticas fiscales acordes a la información generada con una metodología propia y congruente a la situación socio económica del Estado y sus contribuyentes.

1.7.1.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para el caso que nos ocupa en el presente tema de investigación la SHCP elabora anualmente el Diagnostico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, mismos que se encuentran publicados en su página web. Este ejercicio es una forma de evaluar el comportamiento de las transferencias federales sobre las finanzas públicas de los gobiernos de los estados y sus municipios. En el trabajo realizado por la dependencia federal se muestra la dinámica que ha mostrado la descentralización de recursos y responsabilidades federales a Entidades Federativas y Municipios, así como también la importancia que estos adquieren. En primer lugar, se analiza lo referido al marco general de las transferencias, posteriormente se aborda lo concerniente a la Recaudación Federal Participable (RFP), las Participaciones e Incentivos y, finalmente se reflexiona respecto al conjunto de transferencias condicionadas, esto es, las Aportaciones de los ramos 33 y 39, así como los Convenios de Descentralización y los excedentes en ingresos, como el Fideicomiso para la Infraestructura de la Entidades Federativas (FIES) y el Fondo de Estabilización de los ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). En su capítulo 4 se evalúa el comportamiento de las haciendas públicas estatales elaborando un análisis sobre la composición y el comportamiento de los ingresos y gastos estatales. Lamentablemente solo se han publicado hasta el año 2007 lo que representa una seria limitación para el desarrollo de nuestro estudio, dado que es de gran utilidad la información que en ellos se genera, al respecto es conveniente señalar que una limitación constante para realizar análisis expeditos de los principales rubros de ingreso, gasto y financiamiento, es la falta de homologación en los sistemas de registro y clasificación de la información de las finanzas, así como el nivel de desagregación de la propia información que emiten la Entidades Federativas, situación que en el corto plazo a de revertirse con los nuevos criterios de contabilidad gubernamental al que se sujetarán los niveles de gobierno en el país.

1.7.1.3. El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal

Este organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación tiene dentro de sus recursos una serie de datos no procesados que nos podría en su momento llevar a la construcción de indicadores que nos permitan inferir sobre las causas del comportamiento de las haciendas públicas estatales en México.

A la luz de nuestra investigación el contenido de información que contiene este organismo desconcentrado se centra en datos financieros y económicos de los Estados sin elaborar un

análisis que arroje la contrastación de hipótesis o ideas planeadas por sus colaboradores. El INAFED, solo muestra datos estacionalizados mediante un panel que muestra los ingresos y egresos percibidos por las entidades federativas en el periodo 1998-2009, así como las obligaciones financieras de los Estados de la República en el mismo periodo. No hay dentro del desarrollo de trabajo de este Instituto indicadores que permitan determinar los resultados y confrontarlos contra las políticas de ingreso y gasto de los Estados o de sus municipios.

1.7.1.4. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

El CEFP por sus siglas es un órgano de técnico de consulta e investigación dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene entre sus documentos de trabajo sobre el tema, 3 que en lo particular se relacionan con la temática que aquí se aborda:

El primer trabajo es el desarrollado en 2005, al que se le tituló “El Ingreso Tributario en México”, este documento señala en su parte introductoria que “dado el contexto que daba en ese momento existía un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una modernización al Sistema Tributario, pues las finanzas públicas sanas son prerequisite para la estabilidad macroeconómica y para lograr un crecimiento sostenido” (p. 3).

Y señala el estudio de forma categórica

Además, la debilidad estructural del sistema tributario, ha generado que la insuficiencia de recursos sea uno de los problemas más importantes de la hacienda pública federal; más aún, si se consideran que los requerimientos presupuestales en cada ejercicio fiscal van en aumento. En consecuencia, es necesario reducir los rezagos en materia de bienestar social e infraestructura productiva para lograr el desarrollo sostenible del país. Para garantizar la generación de esos recursos, es necesario replantear y mejorar las políticas, estrategias y esquemas de tributación y recaudación. Así, la modernización del Sistema Tributario Mexicano, deberá ser una alternativa integral, lógica y coherente, que grave al ingreso y al gasto en forma general, con sencillez, con uniformidad de tasas, con deducciones y exenciones que contemplen la necesidad de todos los sectores y no en provecho de unos cuantos. Para ello, se efectúa un estudio de la imposición de tributos en México, se hace referencia al marco legal del sistema tributario, se comenta la estructura de la administración tributaria y se indican los tres niveles de competencia tributaria. (p. 4)

El segundo de ellos, colocándolo por orden cronológico de elaboración, encontramos el titulado “Política Fiscal” elaborado en el año 2007, el cual tiene como propósito, primeramente, coadyuvar con el trabajo legislativo en el estudio y análisis de los ingresos públicos para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación. El CEFP de la H.

Cámara de Diputados, ha elaborado el presente documento que tiene como objetivo mostrar “La Política Fiscal y Tendencias del Sistema Tributario Mexicano”.

En el trabajo desarrollado por el CEFP, se exponen las principales características de la política fiscal durante los últimos años, su situación actual; así como la conformación actual del sistema tributario mexicano, su evolución en la recaudación y sus principales reformas de los últimos años. Por último, se describen los caminos que se han dado sobre los múltiples estudios y debates en diversos foros y círculos de opinión, y las tendencias que el sistema tributario tendrá que adaptarse a los requerimientos internacionales.

Señala entre otras cosas el documento en referencia

La debilidad estructural del sistema tributario ha generado que la insuficiencia de recursos sea uno de los problemas más importantes de la hacienda pública federal, más aún, si se consideran que los requerimientos presupuestales en cada ejercicio fiscal van en aumento. Para garantizar el bienestar social e infraestructura productiva con objeto de lograr el desarrollo sostenible del país, es necesario replantear y mejorar las políticas, estrategias y esquemas de tributación y recaudación. (p. 17)

El nivel de recaudación fiscal de México comparado con el entorno internacional es bajo, puesto que su razón con relación al PIB, se ha mantenido históricamente por debajo de 12%. Para lograr un sistema tributario eficientemente recaudatorio y equitativo, es de vital importancia establecer estímulos fiscales temporales y efectivos al ahorro, ampliar la base de contribuyentes, fortalecimiento de la misma recaudación, combate a la ilegalidad fiscal (freno a la evasión y elusión fiscal), seguridad y certeza jurídica para la autoridad y los contribuyentes”. (CEFP, 2007)

En los estudios del CEFP (2005 y 2007) muestra los principales indicadores de política fiscal y hace inferencias y conclusiones sobre el comportamiento de los mismos, generando propuestas para la modificación al marco normativo en el que se respaldan las políticas públicas en materia de gasto e ingreso en el país, lo que representa un referente importante para el desarrollo de la presente investigación.

1.8. Justificación de la investigación

América Latina comprende a México y sus regiones, en las dos últimas décadas tuvo una fuerte política pública con tendencia a la descentralización en materia fiscal, eso implica traslado de facultades en el ingreso y en el gasto, que se ve reflejada en los países federales tradicionales; en los países con múltiple nivel de gobierno, en los que se produjo una transferencia importante de funciones hacia los gobiernos locales, y, finalmente, en países tradicionalmente muy centralizados a través de la creación de nuevos niveles intermedios de gobierno a los que se encomendó la formulación y ejecución de importantes políticas

públicas o, simplemente, su mera gestión (Jiménez y Viñuela, 2004). Los procesos de descentralización de la región se caracterizan por la diversidad y heterogeneidad de situaciones. Ello abarca diferentes aspectos, que van desde las características institucionales y democráticas de los países a distintas motivaciones, marcos institucionales, dinámicas del proceso, sectores involucrados y grados de autonomía de los gobiernos subnacionales, además, por supuesto, de la propia estructura social y económica de cada caso (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009) buscando una mayor estabilidad económica..

No obstante, está marcada heterogeneidad, un resultado común de estos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Se considera que este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias -y, por lo tanto de responsabilidades de gasto- y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales necesidades de financiamiento- entre distintos niveles de gobierno que a su vez es resultado de políticas fiscales globales creadas por organismo internacionales y que al aterrizar en una región no dan los resultados en el mediano y corto plazo proyectados.

Más allá de que la teoría suele recomendar que los gobiernos subnacionales deban financiarse lo máximo posible a través de recursos propios, cuando se observan los datos empíricos se manifiesta una fuerte asimetría vertical en términos de una mayor descentralización de gastos que de ingresos en la mayoría de las regiones en el mundo. La búsqueda de una asignación óptima de recursos como política económica y fiscal, requiere contestar preguntas referidas a: ¿Cómo se establecen los impuestos a ser cobrados por cada nivel de gobierno? ¿Qué nivel de gobierno debiera definir las bases imponibles?, ¿Qué nivel de gobierno debiera establecer las alícuotas de los impuestos? y, finalmente, ¿Qué nivel debiera administrar y controlar los impuestos definidos en las preguntas previas? (Ambrosanio y Bordignon, 2006). Por supuesto que no hay consenso ni una sola respuesta a estas preguntas por lo heterogéneo de los sujetos a quienes se dirigen estas políticas fiscales. Siguiendo la muy buena revisión hecha por Ambrosanio y Bordignon, éstos argumentan que se puede decir que las dos posiciones extremas son, por un lado, aquella que hace referencia a la tradicional teoría normativa del federalismo tomadas de los trabajos de Musgrave - Oates² y, por el otro, aquella relacionado con el enfoque del “public choice” del estudio de Brennan - Buchanan³.

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos estatales y municipales es importante, la forma en cómo estos niveles de gobierno financien tales servicios es una preocupación clave actualmente, de ahí la pertinencia de nuestro estudio. Este financiamiento es logrado mediante tres modalidades en la práctica: mediante la

² Consúltense las obras de MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1991): Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Ed. Mc Graw-Hill. 5ª Edición. Pág. 7, En Federalismo Fiscal. Una "guía de lectura" para un programa de investigación actual (1989), Monografía N° 74, Ed. Instituto de Estudios Fiscales y la de OATES, W.E. (1977): Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

³ Para esta referencia puede consultarse BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M. (1980): The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press. New York. (V.c. El Poder Fiscal. Fundamentos Analíticos de una Constitución Fiscal. Unión Editorial. Madrid. 1987).

recaudación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios; las transferencias intergubernamentales o mediante endeudamiento o, en el último de los casos una combinación de las tres, ¿por qué no?

Debe aclararse que en un sentido rigorista, los ingresos subnacionales propios son aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2010). Esta potestad puede ser ejercida por tres instrumentos diferentes: administración tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base imponible. Y es el nivel de aprovechamiento de estas potestades tributarias, la que nos ocupa en la presente investigación doctoral.

Sobre el tema Gómez y Jiménez (2009) mencionan

Los ingresos fiscales totales de estos gobiernos subnacionales han crecido considerablemente en los últimos diez años. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no por el incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales”. (p. 16)

Lo anterior coincide con una de nuestras hipótesis de trabajo al revisar los datos de este trabajo referido en el párrafo anterior, se encontró que las transferencias totales aumentaron en un 1,5% del producto entre 1997 y 2009, en tanto que los recursos propios apenas pasaron de 2,1% del PIB a 2,7% en ese mismo período. Véase los gráficos 2 y 3 siguientes:

Gráfico 2. Evolución de la estructura de los ingresos totales en gobiernos subnacionales promedio América Latina – Años 1997 - 2009

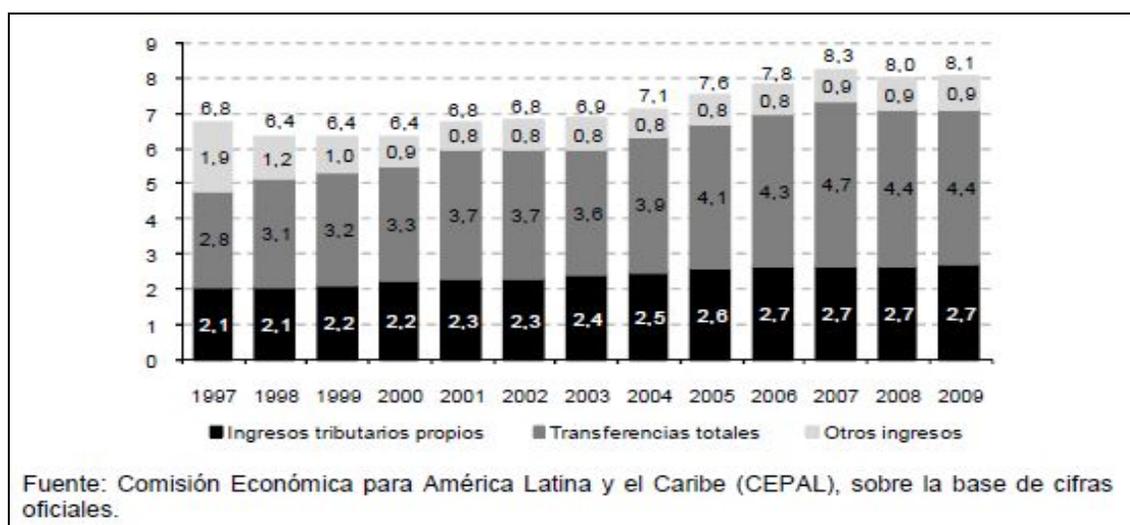


Gráfico 3. Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales – Año 2008
(Porcentaje del PIB y porcentaje del total)

<i>(en % del PIB)</i>	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	5,6	7,6	0,7	13,9
Bolivia, Estado Plurinacional de	3,9	7,4	0,5	11,8
Brasil	11,9	7,9	1,6	21,5
Chile	1,5	0,2	0,4	2,1
Colombia	2,9	4,2	0,0	7,1
Costa Rica	0,9	0,0	0,0	0,9
Ecuador	1,2	4,0	0,1	5,2
México	1,5	9,1	0,8	11,4
Perú	0,8	4,8	0,4	6,0

<i>(en % del total)</i>	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	40,1	54,7	5,2	100,0
Bolivia, Estado Plurinacional de	33,1	62,4	4,5	100,0
Brasil	55,6	37,0	7,3	100,0
Chile	71,2	9,1	19,8	100,0
Colombia	41,0	59,0	0,0	100,0
Costa Rica	99,2	0,8	0,0	100,0
Ecuador	23,1	75,9	1,0	100,0
México	12,9	79,9	7,2	100,0
Perú	14,1	79,4	6,5	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
Notas: (1) Otros Ingresos puede incluir distintas formas de endeudamiento, inversiones, recursos por ventas de activos, recuperación de préstamos, transferencias de capital, etc. (2) Como recursos propios se toma en cuenta a los ingresos tributarios propios y no tributarios. (3) Los datos de Perú son del año 2006.

En nuestra opinión la problemática expuesta y planteada guarda su justificación debido que, desde el punto de vista práctico, se analizan los factores que se consideran incidentes de forma directa en la planeación fiscal nacional y el sistema tributario del Estado de Sinaloa estableciendo para ello propuestas claras y concretas para solucionarlos; con ello, se espera generar un cambio en la perspectiva Estatal respecto a la formas en que deben dirigirse las políticas de ingreso y gasto en la entidad y enderezar acciones tendientes a enfrentar la mejora continua de la administración de los tributos en Sinaloa.

Desde la perspectiva teórica, el desarrollo del trabajo de investigación aportará elementos que de manera factible puedan considerarse para que, en lo conducente, sean presentados ante la administración pública estatal y en el órgano legislativo estatal a través de propuestas, que determinen expresamente la evaluación el criterio de capacidad fiscal, mejorando la toma de decisiones en el campo de las finanzas públicas estatales y ampliando las herramientas de política económica de las que se auxilia el Estado para el cumplimiento de sus funciones, reconduciendo acciones respecto a la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos en la entidad.

Siendo la planeación tributaria un problema de carácter político y socio-económico, es innegable su análisis desde la perspectiva de la capacidad fiscal que ejerce la hacienda pública sinaloense, pues, la falta de evaluación de este criterio, y a su vez, de la normatividad que garantice éstos aspectos fundamentales en relación con la administración de los ingresos y egresos que conforman parte del patrimonio Estatal y municipal, genera un problema que afecta todos los sectores que se agrupan dentro de la entidad, pues ellos resultan directamente impactados por las políticas de recaudo y egreso estatal, de esta forma, se habrán de definir directrices en torno a los aspectos fácticos, administrativos, jurídicos y organizacionales a considerar para definir una política pública de tributación y gasto basada en el criterio que aquí nos ocupa, la capacidad fiscal.

Advertimos que otra justificante a destacar es el hecho de que no encontramos registro alguno o antecedentes respecto al tratamiento del presente tópico a nivel Estatal en lo particular, pero sí algunos relacionados con el mismo, por lo que podemos advertir de su valor metodológico pues estaríamos en presencia de un primer estudio sobre la casuística comentada.

A nivel mundial ha resultado imposible que los impuestos recaudados en un nivel de gobierno específico sirvan directa o indirectamente para satisfacer sus necesidades de gasto. Por ello, incluso en los países desarrollados en los que se explota con gran éxito su potencial tributario, se auxilian de financiamiento de terceros para cumplir con las funciones inherentes al gobierno que se trate y atender la demanda social.

Los países federalizados, como el nuestro, donde existe una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, pero donde también las potestades tributarias permanecen en términos generales centralizadas, las brechas entre los recursos que tienen los gobiernos estatales y sus responsabilidades de gasto se hacen más grandes y evidentes, según hemos constatado en Sour (2008), Sobarzo (2003), Johnson, Roswick (2000). Bajo esta posición, resulta justificable entonces que mediante el estudio de la capacidad fiscal de la hacienda estatal y las variables de estudio que esta encierra, se contrasten dichos estudios procurando se modifique el desempeño de la hacienda pública estatal en lo relativo a la recaudación de los IP y con ello eliminar el desequilibrio entre las necesidades de gasto y la recaudación de ingresos de los gobiernos estatales (Desequilibrio vertical), o bien, reducir la brecha entre capacidades de gasto o inversión entre gobiernos de un mismo nivel en una región específica (Desequilibrio horizontal).

Cobra relevancia el estudio en justificación, puesto que se evalúa de forma objetiva el cumplimiento de una acción gubernamental generada por una necesidad pública, es decir, existe una demanda institucional del Gobierno del Estado de Sinaloa para enfrentar y dar cumplimiento a uno de los objetivos previstos en su PED 2011-2016, en el cual se establece que, para que el sistema tributario, fiscal y financiero de Sinaloa pueda hacer frente a las necesidades de recursos que tiene el estado, es necesario atender, entre otros, los siguientes problemas: Insuficientes potestades tributarias y baja recaudación efectiva, lo que coincide en la finalidad última de este estudio de investigación.

En términos generales, la aportación como novel investigador del análisis del nivel de aprovechamiento la capacidad fiscal de la hacienda pública en la entidad, consistirá en identificar los diversos factores y su comportamiento que determinan en forma directa e indirecta el aprovechamiento de las facultades para recaudar los IP por parte del órgano exactor estatal.

1.9. Objetivos de la investigación

Si es nuestro tema el aprovechamiento de la capacidad fiscal y este se inserta de forma directa dentro de los estudios de la hacienda pública, ésto implica que el Estado realiza diversas actividades para el cumplimiento de sus finalidades, gran parte de ellas, a través del Poder Ejecutivo y que tienen que ver precisamente con la satisfacción de la demanda de bienes y servicios públicos y necesidades generales de la población que se encuentra dentro de su jurisdicción. Para ello, es necesario como guía de este estudio científico plantearnos los objetivos siguientes:

Objetivo central:

- Evaluar el nivel de desempeño de la hacienda pública respecto a la asignación de recursos vía transferencias federales, como incide el nivel de deuda pública estatal y municipal y qué factores deben considerarse para obtener un adecuado aprovechamiento de su capacidad fiscal.

Objetivos específicos:

- Determinar la relación que guarda el nivel de desempeño de la hacienda pública estatal respecto al aprovechamiento de su capacidad fiscal con la asignación de recursos vía transferencias federales.
- Establecer la relación que guarda el nivel de deuda pública estatal y municipal y el grado en el aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal.
- Describir el comportamiento de los factores identificados que inciden de manera directa en el aprovechamiento de la capacidad de la hacienda pública estatal.

1.10. Hipótesis

Una vez establecidos los lineamientos que perseguiremos en nuestro estudio, estableceremos las hipótesis que a nuestro juicio y derivado del análisis empírico sobre el tema hemos decidido contrastar contra los resultados teórico prácticos que arroje la presente investigación, estableciéndolos en el orden siguiente:

Hipótesis Central

- El nivel de desempeño de la hacienda pública estatal respecto al aprovechamiento de la capacidad fiscal del Estado registra un comportamiento positivo, el cual no guarda relación directa con la asignación de recursos vía transferencias federales, mientras que el nivel de deuda pública del Estado y sus municipios afecta de forma negativa el nivel de su desempeño debido a la falta de reglamentación para la contratación de la misma, por lo que para mejorarlo se requieren considerar 2 factores: la evaluación permanente de este indicador y la reglamentación para su el debido aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal.

Hipótesis particulares.

- La transferencia de recursos federales en Sinaloa influye de manera positiva en el nivel de desempeño de la Hacienda pública estatal.
- El manejo de la deuda pública estatal y municipal impacta de forma negativa el desempeño de la capacidad fiscal de la hacienda pública del Estado debido a la falta de reglamentación específica en la contratación de la deuda.
- El nivel de desempeño de la capacidad fiscal de la Hacienda Pública estatal mejorará a través de la evaluación permanente y la actualización de la reglamentación para su aprovechamiento, lo cual impactara positivamente en el comportamiento contribuyente.

Capítulo 2. Origen, desarrollo y situación actual de la hacienda pública estatal en México

2.1. Naturaleza teórica del concepto

El tema relativo a la capacidad fiscal y su aprovechamiento por los gobiernos locales se inserta de forma directa con los estudios de la hacienda pública, por ende, su análisis parte de la política económica, lo cual implica que el estado realiza diversas actividades para el cumplimiento de sus finalidades, de tal forma que lo correspondiente a la recaudación de los ingresos de cualquier nivel de gobierno, es parte de la actividad financiera estatal que, en opinión de De la Garza (1999) se le ha denominado “Actividad financiera” y que según Giannini, citado por el mencionado autor “El Estado la cumple para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar e invertir las sumas ingresadas” (p. 5).

Y por ende, admite el autor referido en De la Garza (1999) la actividad financiera del Estado, conoce pues, tres momentos fundamentales

a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado en tanto por institutos de derecho privado, como lo es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; *b)* la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente y *c)* la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas la prestación de servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a costas” (p.6) .

Villegas (2000, p.19), establece que existe una controversia sobre la naturaleza política o económica de la actividad financiera del Estado, simplificándolo de la siguiente manera:

- a)* Un gobernante desde que comienza a serlo, necesita cumplir, al menos en teoría, con los fines para los cuales fue designado, que supuestamente se deben traducir en una cada vez mejor protección y bienestar para la población. Si así no lo hace, será despedazado por la opinión pública, o expulsado utilizando los medios que la Constitución regula, o repudiado mediante el sufragio....
- b)* Sentado lo anterior, no cabe duda que la actividad gubernamental es económica, ya que implica movimientos de fondos obtenidos de medios escasos emanados del propio patrimonio estatal o recurriendo a particulares....
- c)* Aparece, entonces, la otra falsa cara de dilema que hace trabajar tantas neuronas. Es innegable que todas las actividades públicas que realiza el gobierno son políticas (en el sentido técnico del término), puesto que la misión del estado es de adoptar las medidas tendientes a satisfacer las necesidades públicas de todo tipo que requiere la comunidad.

Villegas (2003), identifica las siguientes teorías económicas, principales exponentes y contenido, el cual se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 2.- Teorías Económicas y sus exponentes

Teoría económica	Exponente	Contenido
Teoría del Consumo	Adam Smith y J.B. Say (1759)	Niegan carácter productivo a los servicios públicos.
Teoría del Cambio o Trueque	Bastiat y Nassau Senior (1844)	La actividad financiera es una serie de actos de cambio o de equivalencia entre los servicios públicos y las prestaciones de los particulares que constituirían su precio. Los precios de los servicios públicos no los fija el mercado sino un criterio político.
Teoría de la Producción	Adolfo Wagner	El Estado se revela como productor máximo, transformando el dinero en servicios indispensables y útiles a la colectividad.
Teoría de los sistemas de Precios.	Pantaleonni	Los fenómenos financieros constituyen un sistema de precios económicos cuasiprivados, los mismos para todos los consumidores, en algunos casos, o precios políticos variables según la categoría de consumidores. (Inspirados en aspectos morales, históricos, psicológicos)
Teoría Cooperativista	De Viti De Marco, Schultz, King	El estado actúa como una cooperativa, prestando los servicios públicos de interés común a los ciudadanos sin ninguna finalidad de lucro
Teoría de la repartición de las cargas públicas	Jéze	Los fenómenos financieros son procesos para distribuir entre los miembros de la comunidad política los sacrificios necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos.
Teoría de la utilidad relativa o margina	Sax y Wicksell	La actividad financiera del estado debe procurar la máxima utilidad posible. Los habitantes distribuyen su riqueza, a través de sus representantes, satisfaciendo en primer término las necesidades públicas y privadas de mayor importancia y luego las de menor necesidad

Fuente: Elaborado por Rafael M. Bastidas Adrian con información de Villegas (2003, p. 2-31).

Respecto a las teorías enunciadas Villegas (2003) concluye, refiriendo a Valdes Costa (1996) que: “hay acuerdo total en que los medios son económicos y que las motivaciones son políticas” (p.19).

Diversos autores como Founrouge (2004), De la Garza (1999), García (2003), Villegas (2003) destacan que existen tres posicionamientos teóricos que respaldan la actividad financiera del Estado los cuales son:

- a) Las teorías económicas.
- b) Las teorías políticas.
- c) Las teorías sociológicas.

Para García (2003, p. 35)) referente al tópico que nos ocupa sostiene que” la naturaleza de la actividad financiera del Estado desde su concepción económica, implica “determinar ¿Cuáles son los elementos que califican la actividad económica?”

Y, en este sentido refiere a Robbins (1996), el cual señala

La actividad económica surge siempre que se producen, a la vez, las siguientes condiciones: 1) Una gama de necesidades o de fines que desean conseguirse y que ofrecen diversos grados de urgencia o deseabilidad, 2) Una limitación de los medios necesarios para conseguir esos fines, es decir, una escasez, y 3) Una posibilidad de empleo o uso alternativo de los medios disponibles, lo que obliga a una elección racional por parte del sujeto. (p. 35)

Giulanni Founrouge (2004) establece dentro de la naturaleza política de la actividad financiera estatal, las siguientes aseveraciones:

La insuficiencia de las doctrinas puramente económicas indujo a Griziotti, el eminente maestro de Pavia, a orientar su enseñanza hacia un concepto integral de las finanzas, asignando predominio al aspecto político. Según él, siendo políticos el sujeto de la actividad financiera (Estado), los medios o procedimientos (Prestaciones obligatorias y coactivas) y los fines perseguidos (muchas veces extra fiscales), debe aceptarse que tal actividad tiene necesaria y esencialmente naturaleza política”. (p. 8)

Tivaroni, citado por Founrouge (2004), califica esta posición teórica de Griziotti de “genial y sugestiva” pero la cree completa y superada por la teoría sociológica. Estima

La actividad financiera tiene, indudablemente, carácter político, pero que esto no basta para calificársele en forma tan absoluta como se pretende, por lo cual llega a esta conclusión: la actividad económica del Estado tiene naturaleza política, pero calificada por principios sociales que predominan en todo Estado y en toda época”. (p. 8)

Asumiendo igual criterio que los autores referidos con anterioridad, De la Garza (1999), sostiene

El régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado...de ahí que la hacienda pública deba ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos. (p.8) en este mismo sentido García (2003), argumenta que la naturaleza sociológica de la actividad financiera estatal es atribuible a Pareto, ya que en 1916, en su Tratado de Sociología General, criticó a la ciencia de las finanzas porque sus cultores elaboraban sus principios en el terreno exclusivamente económico, sin tener en cuenta la verdad experimental que enseña la prevalencia de las pasiones, de los sentimientos e intereses sobre las doctrinas y teorías. En este orden de ideas, Pareto, según refiere el autor, considera al Estado “un ente metafísico que impone a los contribuyentes todo los gravámenes que puede y luego los gasta para cubrir no ya sus pretendidas necesidades, sino las infinitas de la clase dominante y de sus pretorianos. (p. 8)

Al igual que el padre de esta corriente teórica, Founrouge (2004) y García (2003), sostienen el siguiente criterio: “Se reconoce un nuevo elemento regulador de la actividad financiera: el principio social”. Según esta interpretación, la forma general de la sociedad se determina por los diversos elementos que actúan en ella, pudiendo distinguirse las siguientes categorías: 1) Los elementos de la naturaleza (suelo, flora, fauna, clima, ubicación geográfica, riquezas minerales, etc.; 2) La acción ejercida sobre una sociedad por otras anteriores en el tiempo o exteriores en el espacio; 3) Los elementos internos, tales como la raza y lo que llama “residuos” que son la calidad de los sentimientos, de las inclinaciones, de los conocimientos de la inteligencia de los intereses de predominantes de toda sociedad. La autoridad debe comprender todos estos elementos, para actuar conforme a ellos; de esta manera se producirá una armonía y reciproca comprensión entre clase gobernante y clase gobernadora, pudiendo así satisfacer a todos la acción estatal.

Por último nos remitimos a Flores (2002, p. 15) quien establece que existen órganos plenamente facultados, material y jurídicamente, para realizar las funciones de recaudación, gasto y administración que se han comentado, por ello, se tratara de establecer los conceptos de las figuras que se relacionan con los tópicos relativos a la actividad financiera estatal: figuras como el fisco, hacienda pública y erario.

Este mismo autor, también conceptualiza el término Hacienda Pública y lo define como “El conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estado o Municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.

2.2. El concepto de hacienda pública y sus distinciones entre fisco y erario

Existen órganos plenamente facultados, material y jurídicamente, para realizar las funciones de recaudación, gasto y administración que venimos comentando en párrafos anteriores, por ello, trataremos de establecer los conceptos de las figuras que se relacionan con los tópicos relativos a la actividad financiera estatal: figuras como el fisco, hacienda pública y erario.

Para Flores (2002, p.19), recibe el nombre de fisco, “El Estado considerado como titular de la hacienda pública y por lo mismo con el derecho de exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo”.

Agrega, que la palabra fisco, viene del latín “fiscus”; que designaba el tesoro o patrimonio de los emperadores para diferenciarlo del erario que era el tesoro público o caudales destinados a las obligaciones del Estado.

Para Flores (1999), define a la Hacienda Pública como “el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estado o Municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo”. (p. 25).

Ahora bien, tratándose de erario recurrimos a la opinión vertida dentro del concepto de fisco en el cual se establece por exclusión que erario es todo recurso con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones de ahí que su significado no sea el mismo.

En la actualidad existe una clara tendencia a establecer una similitud entre estos conceptos, pues como podemos ver que para el caso de fisco y erario, tanto en España como en América Latina, hoy día, ambos vocablos se consideran sinónimos, salvo el concepto de hacienda pública, el cual implica un aspecto más amplio, pues es tomado en cuenta como institución y como concepto dentro del derecho positivo de algunos países.

2.3. Estado Federal y Federalismo Fiscal

Indiscutiblemente el apartado anterior da cuenta desde la perspectiva normativa que el estudio del federalismo debe hacerse a la luz de las formas de Estado. Durante nuestra formación de licenciados en Derecho los catedráticos del área de derecho constitucional señalan que existen 2 tipos de Estados: Unitarios y Federales y que uno subsiste respecto al otro por su contraposición teórica y funcional.

En el campo de la especulación doctrinal existe una extensa producción sobre el Estado Federal o el federalismo como sistema de gobierno, propiamente hablando, de ahí que se hace necesario referenciar a algunos de los exponentes en este tópico, total para nuestro tema de investigación.

Primeramente se abordara a Tena (1993, p.126), quien establece que el federalismo es una forma de gobierno que respalda un sistema de distribución de facultades entre los dos órdenes de gobierno, federal y el otro regional o local y precisa: “para nosotros el reparto de competencias, es decir, una distribución clasificada de facultades entre órganos de poder, de ninguna manera cabe entenderlo como un fraccionamiento de la entidad sociológica llamada nación ni del orden jurídico nacional que a ella corresponde”

En cambio para Hauriou (1929, p.124) el Estado federal, es una sociedad nacional de estados asociados. La forma federal entraña, entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas:

1. Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional;
2. Las relaciones complejas se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son favorable a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior.

En el mismo tenor, Burdeau (1985, p. 268), en su reconocida obra *Tratado de Ciencia Política*, asegura que “el Estado federal es aquel en el que una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales”.

En el texto de Fischbach (1968) se visualiza al Estado federal como forma de integración que presenta un carácter corporativo, es decir, los diversos estados no se hallan sometidos a un Estado dominante, sino que se comportan entre sí, como miembros de una entidad estatal superior, con una cierta autonomía e igualdad, de tal naturaleza que cada Estado es a la vez, en el conjunto, dominador y dominado.

El autor anota un importante dato para nuestro estudio:

La Constitución del Estado federal descansa sobre su legislación propia, estando excluida toda sustitución de la misma por actos legislativos concordados de los estados integrantes. El Estado federal es, en oposición a la unión de estados, un Estado, y no una *societas* de derecho internacional. Ejerce un dominio directo sobre los súbditos de los países integrantes y sus organismos oficiales; esta circunstancia se manifiesta particularmente en la legislación. Tiene la denominada “competencia de competencias”, es decir, puede modificar en todo momento la distribución de competencias entre el Estado federal y los estados integrantes”.

De aquí que los estados particulares no son soberanos, y como compensación a estas limitaciones tiene por modo regular una participación en el ejercicio del poder federal. Al respecto Jellinek (1970, p.577), en su obra propone que si el Estado federal es soberano, no existe límite alguno respecto a la distribución de su competencia frente a los estados miembros. Pero líneas posteriores disminuye la intensidad del sentido de su comentario

argumentando que el Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de estados, y citando a Laband, concluye: “Su poder nace de la unidad estatista de los estados miembros”.

Este autor, sostiene que en el Estado federal se trata de una unión de derecho público entre estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los estados mismos; de suerte que, en conjunto, son soberanos, es decir co soberanos, pero concebidos particularmente están sometidos a ciertas obligaciones. Los estados miembros del Estado federal son estados no soberanos. Pero la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos estados una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado de uno. La organización del Estado federal descansa en una Constitución que es su propia ley, y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en forma distinta a la que establece la Constitución.

Por último Jellinek (1970, p. 557) dice “en un Estado federal hay una pluralidad de estados fundidos en una unidad”, esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los estados miembros, de los estados que forman la unidad nace el poder del Estado federal, bien sea por que el gobierno de los estados miembros, en su unidad, forman el poder supremo del Estado federal, ya por que los órganos particulares del poder del Estado federal nazcan de la unidad del pueblo federal conforme a la Constitución, como pasa con el Presidente de la República Federativa.

De esta especulación teórica se concluye que en un estado federal siempre deberán aparecer las circunstancias siguientes:

- a) Dos órdenes normativos con ámbito territorial federal y otro local.
- b) Ambos sistemas normativos subsisten uno independientemente del otro dentro de un territorio determinado.
- c) Los dos órdenes influyen en la toma de decisiones de los agentes públicos y privados, los regulan.
- d) La propia normatividad regula su supremacía de una respecto a otra.

En esta arena de la discusión doctrinal referimos a Lanz (1984) quien afirma

El Estado federal se forma en virtud de la constitución suprema que adopta el pueblo soberano, directamente por medio de convenciones o referéndums constituyentes que organizan y crean el mismo estado federal. En consecuencia, se rige por un derecho interno y no externo como la confederación y viene a ser un nuevo estado distinto de los estados federativos que lo integran y que se superpone a cada uno de ellos políticamente. Además en el estado federal se crean por la constitución órganos propios del mismo, que desempeñan las funciones en que se divide para su ejercicio su soberanía y por consiguiente, existen órganos federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial- que tienen jurisdicción propia sobre el territorio y

sobre los habitantes de cada una de las entidades federativas que lo compone”.
(p.18)

Ahora bien, la idea de Federación se refiere estrictamente al pacto entre los contrayentes y la naturaleza de su contrato, en el cual se obligan recíprocamente a determinados actos que retribuyen equivalentemente lo que se recibe del otro; y la idea del Estado Federal, refiere a un sentido más amplio, puesto que una vez establecido el pacto, el Estado Federal surge de la Constitución suprema –que a su vez se erige por acuerdos- y es el único poseedor de soberanía; la Constitución es el esqueleto del Estado Federal, pues en ella se encuentran los medios de articulación, división y ejecución, tanto para el propio estado Federal como para los Estados que lo integran. Algo que se considera importante agregar es que la división de poderes se realiza verticalmente, del Estado Federal hacia los Estados que lo integran; quienes a su vez realizan lo propio con los municipios y comunidades que depende de ellos.

2.3.1. Teorías sobre el Federalismo

Etimológicamente el federalismo proviene del latín “foedus” que significa unión, alianza, pacto, acuerdo (Baca, et, al, 2000, p.238). Se utilizó para referirse a las alianzas forjadas entre los hombres y los pueblos con objeto de alcanzar fines comunes y superiores, es difícil precisar el momento exacto en que el concepto fue utilizado con el sentido político, estructural y funcional que le conocemos hoy, como forma depurada de organización de Estado

En el siglo XVIII Montesquieu (1985p. 86) definió al federalismo como: “... una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad”. Un siglo más tarde Pierre-Joseph Proudhon, señaló: “el siglo XX abrirá la edad de las federaciones, o la humanidad irá al purgatorio por miles de años” (Citado por Hueglin y Fenna 2006, p .11), en los albores del siglo XXI, el debate sobre el federalismo se mantiene vigente.

Una buena parte de países del mundo de una u otra forma recurren a la forma federal de gobierno para organizar su vida política y económica. A raíz de la caída del muro de Berlín en 1989, muchas de las naciones que conformaban la federación soviética encaminaron sus pasos para darse la forma federal de gobierno. España a través de las autonomías a sus regiones lo ha hecho también. En tiempos recientes diversos teóricos del federalismo han contribuido al debate de un tema que se actualiza permanentemente. La globalización ha impuesto nuevos retos a los estados federales ya que cada región en lo particular se inserta de manera distinta al proceso de integración que experimenta el mundo.

En este marco, diferentes actores y países conformaron en 1999 el Foro de las Federaciones, su Presidente Bob Rae refiere “la idea de federalismo” y la describe ante todo como una “idea democrática” lo que implica: “... respeto de la identidad de la gente y de su elección política. En opinión de Rae (2005, p. xvi), La idea de federalismo es

incompatible con conceptos populistas de democracia que no están basados en el respeto de los derechos individuales, a la Constitución y al imperio de la ley. Sus conclusiones sobre esta idea riñen con quienes afirman tener la ruta de los verdaderos y mejores intereses de la gente, ya que este autor sostiene que: "... la idea de federalismo, implica "un diálogo que nunca termina acerca de quién hace qué..."

Uno de los más eminentes teóricos del federalismo, Daniel Elazar (1984, p. 7) afirma que Estados Unidos inventó hace más de dos siglos el federalismo moderno, y señala: "Una federación es una organización política compuesta por entidades fuertemente constituidas y un gobierno general fuerte, ambos poderes delegados por la gente y su ejercicio busca el bienestar de los ciudadanos". El mismo autor refiere que en el año 1987 casi el 40% de la población mundial vivía en países federalistas y otra tercera parte lo hacía en países que de alguna manera aplicaban principios federales en su organización política. Este nivel se mantiene, el Foro de las Federaciones estimó en 2002 el mismo porcentaje el cual se concentraba en sólo 25 países. Es decir, una buena parte de la población mundial se organiza de forma federal para tomar decisiones sobre su presente y su futuro. Podría afirmarse que la globalización pasa necesariamente por sistemas federalistas eficaces.

Para Kincaid (1990) el federalismo es un sistema esencialmente de reglas compartidas, el acuerdo se da entre iguales y las partes mantienen su identidad individual para crear una nueva entidad. Esta visión es compartida por Hueglin y Fenna (2006, p.31), quienes consideran un estado federal al caracterizado por diferentes niveles de gobierno.

Las federaciones comprenden un gobierno nacional y gobiernos subnacionales. Ron Watts (2002, p. 100) asume la funcionalidad del federalismo al considerarlo como: "... una técnica constitucional de organización que permite la acción a través de un gobierno que comparte propósitos comunes, junto con la acción autónoma de unidades de gobierno que mantienen sus autonomía, y cada uno es responsable de su propio electorado."

En suma el Estado en su organización federal tiene como característica el reparto del poder y el acuerdo de lo que le toca hacer a cada orden de gobierno, conforme al bien público de que se trate. Así por ejemplo, la seguridad nacional debe estar bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, la educación y la salud pueden ser responsabilidades compartidas entre la federación y los gobiernos estatales, mientras que el cumplimiento del reglamento de tránsito es estrictamente municipal.

Países de la más diversa naturaleza y tamaño acuden a la forma federalista. Para Daniel Elazar (1984, p.42) "Hay tres principales modelos del federalismo moderno: el Sistema Americano, el sistema Suizo y el Sistema Canadiense", Hueglin y Fenna (2006) agregan a la Unión Europea.

En el caso de Dieter Nohlen (1993) afirma debe destacarse su siguiente apunte en el que establece

El federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros

y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales. (p. 67)

Bajo este supuesto comulgamos con Aguirre (1997) ya que señala que podemos hablar de federalismo en función de los siguientes razonamientos

En un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial, burocracia política, etcétera) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles. (p. 73)

Para desarrollar el siguiente apartado es importante concluir diciendo que bajo la idea económica del concepto de federalismo se establecen los criterios para la recaudación del ingreso, el uso de los recursos públicos y las políticas de distribución de los ingresos, considerando en otro momento del proceso de distribución del ingreso el hecho de que los gobiernos subnacionales actúen con facultades delegadas por la autoridad a la que la Constitución se las confirió, o con poderes que dicho ordenamiento les otorgue originalmente.

En tanto que las decisiones de los mandamientos de cada nivel de gobierno se cumplan y satisfagan principalmente los intereses de los que en ellas residen, es la propia sociedad la que cimienta el federalismo, que según Chapoy (1992) esto último es entendido como “el patrón de descentralización tanto de las atribuciones del Estado, entre los diferentes niveles de gobierno, como de la forma de financiarlas”. En este orden de ideas, el federalismo es entendido, a su vez, por Aguilar (1996) como

Una función descentralizada y autónoma del poder de decisión política y hacendaría, es entonces, principalmente, valorado como la organización de gobierno eficaz y equitativo, porque puede cortar a la medida sus respuestas, según la escala de sus demandas, porque permite experimentar diversas estrategias de atención y solución a las mismas, y por que establece una solución más tangible entre el contribuyente y los beneficios públicos, según se advierte en los apuntes de Aguilar. (p.21)

Bajo este contexto doctrinal podemos establecer que se pueden registrar en su implementación muchos modelos del régimen federal pues a cada región le corresponde un determinado estilo de gobierno y en esta variedad se justifica el nivel de creación e intervención de órganos públicos. Entonces el Estado federal encuentra su argumento más sólido en la descentralización en cualquiera de sus vertientes administrativas, sociales, educativas, tributaria, etc.

El estudio de la descentralización es importante para vincular el comportamiento de instituciones, reglas y consecuencias en este tipo de procesos. Respecto del objeto de estudio el Sistema de Coordinación Fiscal ha sido utilizado indirectamente para apoyar el proceso de la descentralización desde los ochentas (Ward y Rodríguez, 1999, p. 685).

Desde el inicio del federalismo se han contemplado las ventajas de señalar responsabilidades a las jurisdicciones subnacionales. Alexis de Toqueville, citado por Hermosa (2005, p. 166) refiere que “el sistema federal fue creado con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y pequeñez de las naciones.” En este sentido una descentralización o delegación de funciones a otros niveles de gobierno inferiores se ve como una ventaja.

Estados Unidos de América, como muchas naciones federales, se caracterizó por tener entidades federativas con mucho poder y autonomía frente al gobierno nacional durante el siglo XIX. Sin embargo, en palabras de Kincaid el gobierno nacional adquirió mayores responsabilidades como consecuencia de las dos guerras mundiales en el siglo XX (1990, p. 141), en este sentido el establecimiento de programas sociales y las nuevas políticas macroeconómicas desarrolladas por Keynes dieron origen a una nueva forma de organización gubernamental al que se le denominó “New Deal” pero respetando el federalismo como forma de estructural sus relaciones gubernamentales, según lo establecido por Grodzins (1966) en Elazar, (1984).

2.3.2. Teorías sobre la descentralización fiscal

La descentralización está asociada a diversas ventajas tanto económicas como políticas. Por lo que a las ventajas económicas se refiere, el argumento más utilizado es el de la asignación eficiente, esto es, la función de asignación de Musgrave (1959). Dicho argumento señala que los gobiernos locales están en una posición más favorables que el gobierno central para asignar eficientemente los recursos en la provisión de bienes y servicios, debido a que están más cerca de los contribuyentes y, por tanto, conocen y son más sensibles a sus preferencias y necesidades.

Distintos teóricos han analizado este tipo de federalismo, en el inicio de los setenta Wallace E. Oates (1977, p. 384) señalaba que el FF era el eje de la estructura del sector público, exploraba tanto en términos normativos como positivos los papeles que desempeñaban los diferentes órdenes de gobierno y las formas en que ellos se relacionaban, así como los instrumentos de los que se valían, tales como las subvenciones condicionadas, no condicionadas y la contratación de deuda.

En este marco, cada orden de gobierno debe tener facultades exclusivas y concurrentes, esa es la esencia del FF. En otro apunto de Oates (1999) señala que

Cada orden de gobierno tiene atribuciones diferenciadas en esta materia: el central atiende, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, redistribución del ingreso, política monetaria y defensa nacional; mientras que el local se aplica en los bienes y servicios que son consumidos en su jurisdicción.

En su visión del federalismo Oates propone con su teorema de la descentralización que para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producción del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producción eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel predeterminado uniforme de producción para todas las jurisdicciones (Oates, 1977). En otras palabras, el gobierno central es incapaz de distinguir preferencias locales ya que proporciona un mismo nivel de bienes públicos en forma uniforme, es decir, la provisión por parte del gobierno central es insensible a las diferencias en las preferencias locales, mientras que los gobiernos locales serán igual o más eficientes en dicha provisión debido a que poseen información sobre las preferencias de sus habitantes.

Richard A. Musgrave (1959, p. 63) afirma: “La función principal de la política fiscal que es la provisión de bienes públicos, está relacionada con la justicia distributiva y contribuye a la macro política.” Es decir, la provisión de bienes públicos como responsabilidad del Estado se da a través de la conjunción de diferentes objetivos e instrumentos que responden al tipo de falla del mercado que pretende solventarse.

Según este autor, la esperanza (sic) es que los órdenes de gobierno más cercanos a la gente sean más responsables ante sus electores, tanto del ingreso que recaudan como del gasto que ejercen. Una de sus preocupaciones básicas es la presión que los gobiernos locales pueden ejercer sobre a las variables macroeconómicas sobre todo si tienen incentivos y son más eficientes que otros. La eficiencia diferenciada entre gobiernos locales del mismo nivel, origina el llamado efecto Tiebout, el cual sostiene que los ciudadanos votan “con los pies” y esto genera su traslado a regiones en donde los bienes y servicios son mejores y se proveen al menor costo para ellos, lo cual puede detonar externalidades negativas a la política macroeconómica y macrofiscal que instrumente el gobierno central.

Al respecto Stiglitz (2000) establece las relaciones que se dan entre los diferentes órdenes de gobierno, así como las funciones y atribuciones que entre ellos se acuerdan deben definirse en un cuerpo o conjunto de ordenamiento respectivos. Refiere específicamente a cuatro: regulación, incentivos (ayudas concretas), administración de fondos federales y reparto general de los ingresos. La regulación determina qué le toca a cada quien a través de la división Constitucional de tareas. En este sentido, los *incentivos*, dice Stiglitz, son probablemente más importantes que los controles directos para que los gobiernos centrales influyan en las decisiones de los locales. El autor los define así:

- *Subvenciones condicionadas*: Ayudas a los estados y municipios para fines concretos, en el caso mexicano los fondos que componen el ramo 33 en lo que hace a la infraestructura social, o bien el FAFEF (FAFEF) podrían catalogarse en este tipo de subvenciones.
- *Subvenciones equivalentes*: cuando los gobiernos locales aportan recursos uno a uno. Por ejemplo los programas del sector agua que instrumenta la Comisión Nacional del Agua, requieren de un *pari passu*, es decir, que los gobiernos locales

completan la inversión con recursos propios fijándose un porcentaje de aportación por cada nivel de gobierno que financia algún programa o proyecto e tal manera que para tener acceso a recursos provenientes de la federación es necesario hacer una aportación o garantizar la ministración correspondiente por nivel de gobierno.

Por lo que hace al reparto de ingresos a través de las subvenciones incondicionadas, es decir aquellas que los estados pueden destinar a los fines que ellos determinen, en México son una de las bases en las que se origina la coordinación fiscal que establece la forma en que los impuestos y derechos, se distribuyen entre los estados y de estos a los municipios.

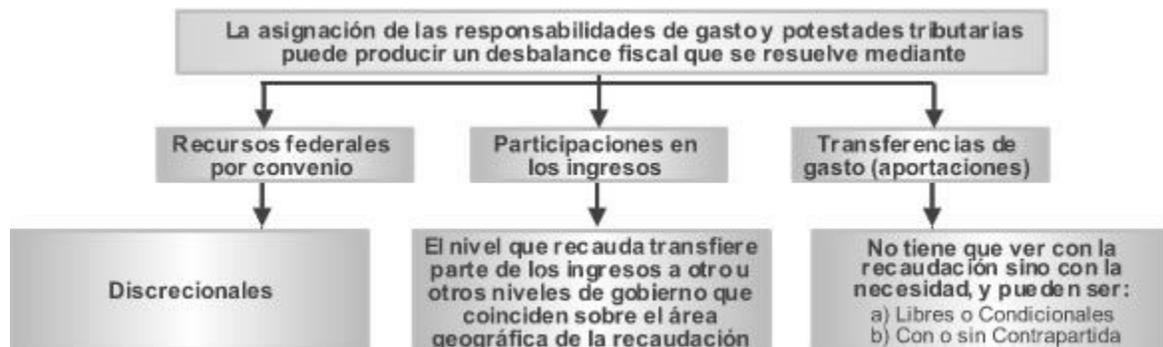
Por último, Tiebout (1956) sostiene que

En la medida en que los gobiernos locales asuman un comportamiento parecido al de una empresa que se preocupa por atraer clientes que compran un producto determinado, se preocuparán por ser más eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos, esto es, aumentar su calidad con un bajo costo (bajos impuestos), de tal forma que los contribuyentes locales (bajo el supuesto de que la movilidad o migración determina las cuestiones fiscales), análogamente que los consumidores, se establecerán en aquellos municipios donde se provean los bienes públicos de su preferencia con la calidad deseada y un bajo costo.

Tiebout supone que la competencia interjurisdiccional llevará a que los contribuyentes revelen sus preferencias por bienes públicos y la disponibilidad a pagar impuestos.

Adicionalmente, las personas pertenecen a diferentes regiones y como tal característica, tiene carencias, necesidades y preferencias distintas, por lo que si la provisión del bien tiene su origen en una decisión de origen central, no resultará efectiva y no corresponderá a la preferencia y necesidad del contribuyente. Véase la figura 01 siguiente para una mayor claridad en el proceso de asignación de recursos para corregir dicha situación:

Gráfico 4. Proceso de asignación de recursos



Fuente: Tomado de <http://www.cca.org.mx/funcionarios/cursos/ap089/apoyos/m2/mod2.pdf>, en junio 20 de 2012.

A pesar de las consideraciones teóricas anteriores, resulta obvio que la descentralización promueve un buen gobierno o el crecimiento regional como se señala en el capítulo 1 de este trabajo, respaldados en algunos estudios de corte internacional.

Sin embargo y al contrario de los argumentos en favor de la descentralización, existen teorías y estudios empíricos que demuestran los resultados opuestos. Varios economistas como Inman y Rubinfeld (1997), McKinnon y Nechyba (1997), Wildasin (1998), Stein (1998) y Rodden (2002), subrayan que los aspectos de efectos desbordantes, recursos comunes y problemas por presupuestos con restricciones mínimas producen pérdidas de eficiencia relacionados con la descentralización. Además, Careaga y Weingast (2003) puntualizan que a mayor descentralización en promedio aumenta la inflación y la corrupción.

En Rabell (2010) se hace mención a lo determinado por Heng-fu Zou y sus colegas pues encontraron en términos estadísticos que existe una relación negativa entre desarrollo económico y descentralización fiscal como resultado dos estudios diferentes. En el primero, realizado por Davoodi y Zou (1998) se examinó una muestra de cuarenta y seis países en el período de 1970-1989 y en el segundo desarrollado por Zhang y Zou (1998) quienes consideraron el crecimiento de las provincias en China. Además, en el estudio de Rabell se anota como precedente el trabajo de Dillinger y Web (1999) quienes argumentan que la mayor descentralización fiscal en Brasil provocó la más reciente crisis presupuestal y financiera.

Rodden y Ackerman (1997) por su parte consideran que la descentralización se opone a los principios de un mercado federalista. Dichos autores mencionan

Cuando las autoridades subnacionales tienen mayor autonomía frente al centro, las acciones racionales individuales de estos líderes pueden acumular resultados ineficientes al nivel nacional. Por ejemplo, los líderes regionales pueden encarar incentivos políticos para crear barreras a la movilidad interjurisdiccional e imponer costos importantes a otras jurisdicciones. En adición, los bienes públicos que tienen desbordes interjurisdiccionales pueden ser ofrecidos en menor escala. (p. 1546)

Entre las anteriores posiciones, Bahl y Linn (1992, p. 391) argumentan mediante una perspectiva diferente respecto a la descentralización, basados también en el desarrollo económico de las naciones. Ellos consideran que la pregunta importante consiste en si la descentralización fiscal es una causa o el resultado del desarrollo económico. En particular comentan que “la descentralización es más probable la consecuencia de una etapa superior del desarrollo económico;” el “punto de inflexión del nivel de desarrollo económico al cual la descentralización fiscal se convierte atractiva aparece demasiado alto.” La descentralización fiscal es una consecuencia del desarrollo económico desde esta perspectiva y no una herramienta para promoverlo.

En una posición similar, Shah (1997) en un trabajo desarrollado con el Banco Mundial, argumenta que no existe un solo tipo de descentralización en razón de que las federaciones son diferentes. Los sistemas federales tienen diferentes formas de establecer el poder y la

autoridad a través de los niveles de gobierno. En razón de que diferentes arreglos tienen diferentes implicaciones para el desempeño económico, no es claro que el federalismo deba mostrar tendencias claras con respecto al crecimiento. Algunos sistemas federales pueden promover el crecimiento más rápidamente que otro tipo de federaciones o, inclusive, pararlo.

En consideración de los desarrollos anteriores, así como los resultados empíricos, Oates (1999) considera

No existe, incidentalmente, ninguna teoría formal sobre la descentralización fiscal y el crecimiento económico; puede ser útil establecer dicha teoría para un modelo que incorpore programas de inversión en jurisdicciones específicas que pueda otorgar algunos pormenores respecto de los parámetros sobre los cuales dependa mejorar el crecimiento. (p. 1143)

2.3.3. El Federalismo fiscal

Las relaciones fiscales entre jurisdicciones representan uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se edifican las instituciones federales en cada nación. Al efecto, Rodden (2002) puntualiza que “los sistemas fiscales intergubernamentales y la jerarquía de leyes se encuentran entre los bloques de construcción fundamental para conocer las variedades de federalismo.” (P. 683).

En otras palabras, el principal objetivo del actual sistema de coordinación de las relaciones intergubernamentales es la armonización tributaria entre los tres órdenes de gobierno lo cual se traduce, al menos en teoría, en ciertas ventajas tales como: la simplificación del sistema tributario ya que las fuentes susceptibles de gravamen las cobra una sola autoridad fiscal (gobierno federal, estatal o municipal, según corresponda) facilitando el cumplimiento de las contribuciones, además de favorecer una administración más eficiente de dichos impuestos, adicionalmente se eliminan distorsiones en la asignación de recursos en los distintos sectores y actividades económicas. Por lo tanto, este nuevo sistema federalista es el que determina el arreglo espacial de toma de decisiones de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Para efectos del presente trabajo los procesos de descentralización deben contar como objetivo principal el trasladar o devolver, desde el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales funciones y responsabilidades y facultades de decisión, de forma tal que éstos estén en condiciones de atender en forma directa, oportuna, responsable y eficaz las demandas de los habitantes de dichas jurisdicciones. Sin embargo, el proceso de descentralización implementado desde principios de la década de los noventa se concentró, casi exclusivamente, en la parte referente al gasto. Dicho proceso abarcó, a grandes rasgos, cuatro rubros, a saber, la devolución de algunas funciones en materia de gasto, el aumento de ingresos vía el incremento de las PF a estados y municipios y la liberación de algunas

fuentes tributarias, un aumento de los fondos de aportaciones, y por último, cambios en los convenios de colaboración administrativa.

Particularmente, consideramos que el FF implica que la descentralización de funciones en este rubro sea consecuente. Un federalismo proclamado en espacios centralizados, no tiene opción de realización plena. Un federalismo proclamado en terreno abonado para la centralización de hecho del poder, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica estatal y municipal de un país sea amplia y efectiva.

Aghón (1996, p. 48) señala que “el concepto de federalismo fiscal se refiere fundamentalmente al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración”. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los diversos mecanismos de transferencia intergubernamentales.

Por su parte, Pérez (2005) nos comparte en su publicación que el FF es concebido como

..la política y sistema, basado en la libertad de acción y de un amplio margen de actuación sobre la legislación de sus propias leyes, convenidos a sus propios intereses y realidad local, de acuerdo a su propio potencial económico, en pro de su desarrollo local, lo cual se realizará siempre de acuerdo a sus propias expectativas y responsabilidad fiscal. (p. 67)

Ahora bien bajo la luz de la teoría de los Bienes Públicos⁴ la cual se basa en la noción de proporcionar servicios públicos de acuerdo a los diferentes dominios geográficos. En razón de que gran parte de las naciones se organizan en diferentes niveles de gobierno, la pregunta fundamental para esta teoría es: ¿Cuáles bienes o servicios deben ser proporcionados al nivel nacional y cuáles a niveles inferiores de gobierno?

Para encontrar la respuesta a esta pregunta la teoría en cuestión utiliza como primer punto de referencia la diferencia económica entre bienes privados y públicos para asignar responsabilidades. Los bienes privados se consideran exclusivos respecto de su consumo y en cuanto a su poder de excluir a otros del mismo, mientras que los públicos son considerados abiertos en dichos atributos. Al incluir el factor geográfico, los bienes públicos permanecen en este estado hasta el punto en que puedan ser considerados de

⁴ La definición de un bien público puro se le atribuye al economista Paul Samuelson (1954 y 1955) y es aquel que cumple con las siguientes dos características: no se le aplica el principio de exclusión, ni el principio de rivalidad en el consumo. Por tanto, beneficia a todos los miembros de la comunidad de manera simultánea y en la misma cantidad, y su consumo no implica una disminución en el de otros consumidores. Véase Samuelson, Paul (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, November. Citado en Gunning (1996, p. 3).

consumo exclusivo (por ejemplo si hay saturación). De esta forma los bienes públicos difieren en razón de su alcance geográfico. Por lo tanto la noción geográfica de los bienes públicos crea la base para establecer una jerarquía o niveles de bienes públicos entre diferentes niveles de gobierno (Breton, 1965, p. 175).

En relación a la asignación de ingresos las principales directrices señalan que un sistema impositivo eficiente es aquel en el cual el gobierno nacional se apoya en impuestos progresivos y redistributivos como el caso del ISR. Mientras que los gobiernos municipales o locales deben apoyarse en impuestos que graben bases fiscales fijas como la propiedad o los derechos sobre servicios. Los gobiernos estatales tendrán más espacio que los gobiernos locales para utilizar impuestos sobre los ingresos o ventas en razón de su dimensión geográfica.

En síntesis, el FF implica el funcionamiento de un sistema en la que están involucrados diferentes niveles de gobierno. El FF intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y nacionales, su distribución y el diseño de las transferencias.

Es importante retomar el hecho que como requisito mínimo para instaurar un modelo de descentralización fiscal es dotar de autonomía constitucional a los niveles de gobierno, requisito ex lege (dentro de la normatividad), y cuya situación hemos desarrollado en apartados anteriores y que ha quedado ampliamente explicado. Tomando lo referente al poder o potestad tributaria, se ha definido como la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas por la propia norma en función de ese reconocimiento de autonomía para la creación de su propio marco legal sin contraponerse al pacto federal.

En este tenor, el momento en que se ejercita la potestad fiscal del gobierno federal, estatal o municipal, es cuando actúa, en ejercicio de esa autonomía, de manera soberana y a través de leyes de carácter general y abstracto. Así pues mediante su propio marco legal establece los hechos que al actualizarse producen la obligación tributaria con cargo al gobernado para pagarle impuestos, esto también es conocido por la doctrina como hecho imponible.

Estos principios que hemos mencionado en los párrafos anteriores son la justificante y la consecuencia de que el gobierno central o federal concentre la mayor parte de las fuentes impositivas, todo ello, con la finalidad de poder desarrollar las políticas en materia macroeconómica y de redistribución del ingreso, mismos que hemos analizado en el tratamiento de la política económica y su relación con la estructura fiscal de los países en el primer capítulo. Sin duda que, bajo esta lógica de lo macro y lo micro, los estados y municipios tendrán la mayor parte de servicios públicos relacionados a las necesidades primarias de los ciudadanos. Este arreglo institucional llevará a la existencia de un déficit fiscal vertical (mayor gasto que ingreso) y, en consecuencia, a la necesidad de implementar programas nacionales de transferencias hacia niveles inferiores de gobierno. Por ello, mediante los arreglos fiscales intergubernamentales que se expidan son complemento de los arreglos iniciales para lograr tener una visión total e integral del FF.

Particularmente en México, con independencia de abordar otros países en lo consecuente, estos arreglos fiscales están representados en primer término por el Convenio de Adhesión al SNCF que celebran los Estados con la Federación, su finalidad recae sobre diferentes objetivos de acuerdo a los aspectos económicos y administrativos que aborde. En particular dichos acuerdos pueden configurar un sistema de fondos condicionales, Participaciones y AF, en bloque o libres, como los define la doctrina. Los fondos condicionales que exigen el requisito de aportación fiscal por parte del gobierno receptor representan el mejor vehículo para aumentar en mayor medida los gastos del gobierno receptor en la categoría, área o programa deseado por el que transfiere los fondos, en comparación con cualquier otro tipo de transferencias de la misma magnitud. El esquema contrario lo representan las transferencias libres, las cuales pueden ser utilizadas para aumentar gastos, reducir IP o presentar una combinación de las dos anteriores en razón del efecto económico de fungibilidad. El establecimiento de variables de esfuerzo o capacidad fiscal podría limitar la fungibilidad de este tipo de recursos financieros, situación que interesa de forma medular en el presente estudio.

Además las PF o transferencias libres también pueden ser afectadas por otros factores socioeconómicos tales como la población, cuestiones administrativas o de políticas públicas. Sin embargo, la mayor preocupación de este tipo de fondos ha sido la dependencia fiscal que pueda crearse en las entidades receptoras cuando no se incluyen elementos de esfuerzo o capacidad fiscal en la fórmula de reparto de los fondos. Desde un punto de vista contrario, en Porto (2003), se establece que la teoría que señala que, el efecto de papel matamoscas "*fly paper effect*", en vez de generar dependencia, los recursos extraordinarios en cuestión generan nuevos programas y servicios, los cuales a su vez crean el incentivo para que los gobiernos receptores aumenten sus IP y continuar financiando dichas actividades nuevas (Véase Bradford y Oates, 1971), situación que deberemos dilucidar al final de este ejercicio de investigación.

Aun y cuando México presenta un sistema de ingresos compartidos, en el cual se recaudan los ingresos impositivos, se crea un fondo nacional y, posteriormente, se reparte a las entidades conforme a variables de asignación que toman en cuenta factores de capacidad fiscal, es necesario eliminar los inconvenientes de los sistemas de administración libre, puesto que tiene serios inconvenientes por los problemas originados en cuanto a la asignación de recursos a las entidades, los incentivos negativos en el ciclo financiero local, así como la dependencia financiera que genera por las altas cantidades transferidas.

Siguiendo la postura de Otero (2012), Feld (2003) y Díaz (1995) el federalismo cooperativo provee los mecanismos para conseguir objetivos a través de medios conjuntos, que de otra forma ninguno de los órdenes de gobierno podrían lograr de forma separada, como puede ser la generación de capacidades administrativas e institucionales para incrementar los recursos propios de los gobiernos locales, y es un modelo de interacción estratégica entre los gobiernos federal y estatal. Sin duda es la solución a una competencia fiscal, que exacerba las diferencias económicas entre las regiones, la cual debe ser eliminada por la armonización o centralización, y debe sustituirse bajo garantías que igualen las capacidades regionales fiscales. El mismo Otero (2012) citando a Traub, (2007), nos señala que la

competencia fiscal y una distribución regional son desfavorables del ingreso porque provocan que las regiones pobres sean más pobres, y las regiones ricas sean más ricas coincidiendo en su totalidad los autores referidos en dicha obra.

Se Comulga con Díaz (1995) respecto a que el federalismo cooperativo a la luz de estas posturas teóricas no necesariamente elimina o sustituye el federalismo competitivo. El régimen de distribución territorial de recursos que establezca un sistema de FF debe, por lo tanto, ser cooperativo en tanto compense a regiones en desventaja cuando así sea conveniente, pero al mismo tiempo competitivo en tanto que empareje los puntos de partida y con ello ofrezca posibilidades de desarrollo económico para todas las regiones que conforman el pacto federal.

2.3.4. Características de los sistemas federales fiscales en el mundo

Los sistema de gobierno formadas por varios niveles que asumen responsabilidades ejecutivas y que gozan de autonomía para la toma de decisiones en los ámbitos que les atañen directamente, requieren de instrumentos financieros que hagan posible un buen desempeño público. Los recursos tributarios, las transferencias o subvenciones y el acceso al crédito o deuda son las 3 vías de financiación en el modelo de financiamiento multinivel (Rangel, 2003).

En los siguientes apartados abordaremos el tema relacionado a la organización de los niveles jurisdiccionales en cuanto a su potestad tributaria por órgano gobierno territorialmente reconocidos en diferentes países.

2.3.4.1. Alemania

El FF alemán encuentra su respaldo en el artículo 30 de dónde, en él se mencionan las tareas y obligaciones del nivel federal, dejando a los landers (estados federales) y los municipios las responsabilidades no establecidas en él, se entiende, por exclusión, que lo no autorizado para la federación podrán ejercerlo los niveles de gobierno citados.

El reparto de competencias en materia de tributos y gasto en Alemania se encuentra establecido en la Constitución Federal. (Grundgesetz). En ella, se otorga autonomía presupuestaria al gobierno central y a los gobiernos regionales (Art. 109 GG). Del planteamiento que ha quedado previsto en los numerales citados podemos reconocer que el objetivo de la Constitución en el rubro fiscal es asegurar que tanto el gobierno central como los gobiernos regionales sean capaces de financiar sus actividades y hacer frente a sus responsabilidades. Incluso, refiere el texto constitucional que mediante las bases Constitucionales en la materia se procurará preservar las condiciones de vida equivalentes en todas las regiones de la federación (Art. 106, párrafo 3).

En este mismo sentido se coincide con el texto de Merino (2004) al señalar

En Alemania la constitución establece que el nivel de vida debe ser uniforme en el territorio nacional, lo que en la práctica se ha entendido como que los estados tienen que asegurar cierto estándar mínimo en la calidad y cantidad de los servicios públicos prestados (p. 21)

Para ello, refiere el autor en comento, se realiza el cálculo de las transferencias compensatorias, se obtiene la capacidad recaudatoria ajustada de cada estado, que incluye sus fuentes de ingreso y deducciones por gastos extraordinarios. La capacidad ajustada se compara con la capacidad fiscal promedio de todos los estados, y la diferencia, de ser negativa, representa lo que recibe el estado. En el cálculo de la base utilizada para la comparación se toma en cuenta la densidad de población y algunas características de estados específicos. Si bien el sistema lo administra el Gobierno Federal, el sistema alemán es único entre las federaciones en tanto que lo financian principalmente los propios estados.

La potestad tributaria para el establecimiento de tipos impositivos y bases imponibles está muy centralizada en Alemania. El gobierno central tiene la facultad de legislar en todas las áreas que tengan que ver con la imposición en donde al menos parte de los ingresos recaben en su presupuesto. Tratándose de la recaudación impositiva compartida entre el nivel central y las regiones o sus municipios, la legislación del Parlamento Federal (Bundestag) tiene que ser ratificada por la Segunda Cámara, la representación federal de las regiones (Bundesrat), una especie de cámara de senadores en México. Esta ratificación, según expone Fuest (2006) es de aplicación, en particular, para los dos impuestos más relevantes en términos de ingreso: el ISR de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido. Además, el establecimiento de una legislación concurrente permite al gobierno federal legislar incluso en el caso de impuestos cuyos ingresos se dirigen a los gobiernos regionales y locales. Como resultado de ello, la autonomía impositiva a escala regional es insignificante” (p. 6).

Derivado del estudio de Fuest (2006), destacamos que la distribución de los ingresos derivados de los impuestos entre los tres niveles de gobierno en Alemania se guía por dos sistemas coexistentes, según lo expone bajo el siguiente mecanismo

La participación en los ingresos y separación de ingresos. Si un impuesto está sujeto a participación en los ingresos, el montante que de él se deriva se comparte entre los diferentes niveles, de acuerdo a determinadas fórmulas de reparto más o menos complicadas. En el caso de separación de ingresos, lo recaudado por el impuesto se asigna en exclusiva a un nivel de gobierno. Los impuestos más importantes en términos de ingresos son i) el ISR de las personas físicas y ii) el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Los ingresos procedentes de ambos impuestos son compartidos entre los tres niveles de gobierno. (p.7)

Para Fuest (2006) lo más importante es que las reglas de distribución de los ingreso se encuentran reconocidos a nivel constitucional (art. 106, párrafo 3) de tal suerte que los

ingresos procedentes del ISR de las personas físicas se distribuyen como sigue: la Constitución establece que parte de los mismos va dirigida a los gobiernos locales, pero se deja a la legislación ordinaria la manera en la que se determina dicha participación. Actualmente, señala, el 15% se les asigna a los gobiernos locales, repartiéndose el resto, por igual, entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Para Fuest (2006) este reparto vertical de ingresos, los ingresos procedentes del ISR de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades tienen que ser distribuidos horizontalmente entre los gobiernos regionales y locales. Dicho reparto se lleva a cabo, básicamente, en función de la residencia de los contribuyentes (p. 7)

Tratándose de los recursos provenientes del IVA también son compartidos entre los tres niveles de gobierno, pero las reglas de reparto son menos rígidas, pero de igual forma se encuentran reconocidas en la Constitución federal dejando establecido que la distribución de los ingresos procedentes del IVA se deja a la legislación ordinaria y esto supone un elevado grado de flexibilidad. Con ello, se deja abierta la posibilidad de que la distribución de los ingresos procedentes del IVA se utilicen a menudo para compensar cambios en los flujos de ingreso derivados de reformas impositivas o de gasto en las regiones respectivas.

Actualmente la distribución vertical del renta de personas físicas e IVA, denominados como impuestos conjuntos (Bernales, 2011) se reparten conforme a los porcentajes siguientes: IRPF 42.5% a la Federación, 42.5% a los Estados federados y aproximadamente el 15% a los Municipios. En cuanto a los ingresos provenientes del IVA, 54% a la Federación, 44% a los Estados y 2% a los municipios. Respecto a la distribución a la que podríamos llamar horizontal por los criterios que se siguen para su distribución encontramos que se atiende a los criterios de residencia habitual en el IRPF y el reparto del IVA se hace en función del número de habitantes al margen de lo recaudado o del consumo de cada Estado.

Dentro del régimen de financiamiento regional de los landers aparece garantizado el hecho de que si los Estados están por debajo de la media nacional reciben una transferencia con la finalidad de mantener la paridad regional que comentábamos al inicio de este apartado y previsto en el marco constitucional alemán. Otra figura de financiamiento es la existencia de subvenciones suplementarias generales o para necesidades especiales.

El Estado federal Alemán está integrado por los niveles de gobierno que comprenden a la Federación, 16 estados federales (Länder) y los municipios se consideran parte de los Estados federados. Es un federalismo que se caracteriza por tener un corte cooperativo y ejecutivo, sin embargo existen asimetrías en los Estados derivado de un sistema de competencias tributarias en las que se reconocen competencias exclusivas y concurrentes.

Dentro de las primeras destacan los derechos aduaneros y monopolios fiscales; en el caso de las competencias exclusivas de los estados está los gravámenes locales sobre el consumo o el lujo siempre que no sean equivalentes a otros impuestos regulados por la federación, entre otros. El éxito del modelo fiscal alemán en los últimos años ha sido producto de la actualización de su marco constitucional y legal, tan solo en los últimos 6 años ha registrado dos modificaciones (Bernales, 2011), en septiembre de 2006 y Agosto de 2009,

en las primera delimitando de forma precisa y categórica la responsabilidad financiera de los niveles de gobierno reduciendo los acuerdos financieros mixtos entre la Federación y los estados; Reforzando la autonomía fiscal regional, fijando el Pacto de Estabilidad Nacional por ley, clarificando los principios concernientes a las cargas a soportar por la Federación y los estados en caso de ruptura de las obligaciones nacionales e internacionales y del llamado criterio de Maastricht. Para la reforma de 2009, se buscó consolidar la reforma fiscal otorgando a los gobiernos locales mayor responsabilidad y recursos financieros para cubrir sus competencias; mejorando los límites constitucionales sobre el endeudamiento de la Federación y de los Estados; concediendo mayor responsabilidad a las autoridades territoriales en el área de gestión y de mejorar la productividad racionalizando y coordinando tareas y estandarizando y mejorando la cooperación.

Así mismo, según lo expone Bernales (2011) se establecieron límites al endeudamiento la instauración de nueva normativa alemana incorpora el objetivo del presupuesto casi equilibrado al permitir en el futuro un endeudamiento estructural de la Federación de sólo un 0,35% del PIB y, por último, se fija la cooperación entre la Federación y los Estados en el campo de las tecnologías de la información y posibilita la simplificación de organismos y estructuras decisorias en este ámbito.

Bajo una óptica personal se puede concluir que el actual sistema fiscal en Alemania la asignación de competencias en materia impositiva concede muy poca autonomía fiscal a las regiones, en principio porque carecen de la potestad de modificar los tipos Impositivos y se considera que al existir un sistema de nivelación de ingresos para hacer frente al gasto originado en las regiones y no exista suficiencia financiera rompe con la posibilidad de reconocerlo como un incentivo para los gobiernos regionales y no incremente sus IP, máxime que las regiones soportan altos indicadores de deuda y que solo el gobierno central puede atender.

2.3.4.2. Francia

El sistema federal fiscal en Francia a nivel regional, se compone por 22 regiones y 4 territorios de ultramar. En cada región existe un Consejo Regional, órgano deliberativo de la región, integrado por consejeros elegidos por sufragio universal directo para un mandato de seis años. Dicho Consejo nombra el Presidente de la Región.

Por otra parte, existe una Comisión Permanente, como cuerpo que asiste al Consejo Regional en la ejecución de competencias delegadas. El Presidente de la Comisión Permanente es elegido por el Consejo Regional, por un mandato de seis años, siendo el órgano ejecutivo y el Jefe de la administración regional. En el nivel Intermedio existen 96 departamentos y 4 territorios de ultramar. Hay en cada departamento un Consejo General, como órgano deliberativo, compuesto por miembros elegidos por sufragio universal directo por un mandato de seis años, que se renueva por la mitad cada tres años. El Consejo

nombra al presidente de entre sus miembros cada tres años, para encabezar la junta ejecutiva del departamento.

Existe también a nivel departamental, un Prefecto, quien es jefe de la administración civil y representante del Primer Ministro y otros ministros en el departamento. Además está a cargo de la policía y el orden público⁵.

De lo expuesto por Pico (1992) Francia era un país de administración centralizada. El Gobierno francés sostiene que paulatinamente se comenzaron a consagrar nuevas libertades locales a partir del siglo XIX. Sin embargo, sólo a partir de 1982 se inicia una auténtica política de descentralización, que pasará por tres fases⁶:

- Aprobación de la Ley Defferre en 1982. “Esta norma cambió sustancialmente la forma de gobernar en la administración local, incorporando la elección directa para elegir a los consejos regionales, disminuyó el papel del Prefecto a nivel departamental y regional y a los consejos departamentales y regionales, se les otorga mayor autonomía en decisiones políticas y más poderes para aumentar el financiamiento local”.
- Aprobación de textos que completan las primeras leyes de descentralización e integran la descentralización en la organización territorial.
- Reforma constitucional aprobada en 2003 relativa a la organización descentralizada de la República francesa.

Al igual que otros países para resolver las disparidades generadas por la desigualdad en la distribución de los recursos impositivos entre los distintos niveles de gobierno, Francia ha optado a un modelo de transferencias, otorgando recursos de un nivel de gobierno a otro. Esta distribución es ineficaz porque al igual que el modelo alemán uno de los niveles de gobierno controla las fuentes impositivas más importantes en cuanto al volumen de recaudación, así como otros factores de carácter poblacional, social, político y cultural, etc. El uso de transferencias intergubernamentales en el modelo francés se caracteriza por el hecho de que la fuente principal de ingresos de las colectividades francesas son los impuestos; representan en términos de Astudillo (2010) el 47.1% del total de ingresos en el año 2009, destacando que este rubro se refiere a IP lo que se traduce en una reducción de la dependencia fiscal respecto a otras fuentes de financiamiento.

Los otros recursos están representados por las transferencias que las colectividades reciben, sólo cubren un 27.3% del total de sus gastos, éstos son otorgados por el Estado e incluso pueden provenir de otras colectividades. Bajo este contexto es importante destacar que las transferencias constituyen recursos definitivos de las localidades al igual que los impuestos, se consideran recursos externos, pudiendo generar dependencia, pero al referirnos a impuestos son fuentes propias de tributación.

⁵ Disponible en: http://www.ccre.org/bases/T_599_28_3524.pdf (Febrero, 2012).

⁶ Consúltese en: <http://www.ambafrance-co.org/spip.php?article796> (Febrero, 2012)

Otra de las características del sistema de transferencias francés es que es un complemento que garantiza el cumplimiento respecto a la provisión de servicios mínimos requeridos por los habitantes de las regiones y las cuales se encuentran previstas en el marco legal y constitucional para cada uno de los niveles de gobierno. Se les conoce como servicios público de derecho común (Christiany, 2007, citado por Astudillo, 2010). Lo que se pretende mediante el modelo de sistema de transferencias en Francia es lograr la armonización del espacio regional, redistribuir la riqueza y en el último de los casos, la reducción de la desigualdad.

Lo que sí es una realidad es que en Francia las transferencias tienen fines diferentes, unas están destinadas al financiamiento del gasto corriente de las regiones y otras se deberán destinar al financiamiento de inversión pública. El gasto corriente contempla los gastos necesarios para el funcionamiento y prestación de servicios del nivel de gobierno respectivo (Mouzet, 2003, citado en Astudillo, 2010, p. 17). En las segundas se aplican básicamente a las operaciones que no se renuevan año con año y que buscan como finalidad enriquecer el patrimonio del nivel de gobierno que se trate. Ambos conceptos contemplan el pago de servicios de deuda contraída por el nivel de gobierno.

El rubro más importante desde el punto de vista de su monto es la Dotación Global de Funcionamiento (DGF), que se ocupa para financiar el gasto corriente anteriormente descrito y el de menor cuantía el Fondo de Compensación del IVA (FCTVA) el cual se dirige al financiamiento de la inversión regional en dicho país. El FCTVA es una transferencia global que garantiza a las regiones un monto anual y cuya aplicación es libre, ambos recursos para el financiamiento regional se asignan mediante criterios objetivos fijados en la ley, evitando aplicación “a priori” por parte del nivel central en cuanto a su cálculo y entrega, lo que implica que estos recursos están provistos de los principios de no afectación y libre empleo, incrementando con ello la suficiencia y autonomía financiera de las regiones.

Lo anteriormente señalado implica que el sistema de transferencias francés sea un sistema de compensación por la cesión de potestades tributarias y su consecuente pérdida de recursos recaudados y que se busque, desde una objetiva federalista, eliminar las disparidades regionales.

Pero en términos de lo expuesto por Rabell (2010, p. 16), en 2003 se presentan las bases de un nuevo proceso de descentralización destinado a modificar el marco institucional sobre la base de cuatro ejes: la organización descentralizada de la república, la democracia local directa, la autonomía financiera de las colectividades territoriales, y el estatuto de los territorios de ultramar⁷.

Resultado de esta reforma se adopta en el artículo 1 de la Constitución el carácter descentralizado del Estado, reconociendo a las colectividades territoriales, con esta categoría a “las comunas, los departamentos, las regiones, las colectividades de Estatuto particular y las colectividades de ultramar”, manteniéndose la posibilidad de que la ley

⁷ Disponible en: <http://www.ambafrance-co.org/spip.php?article796> (Febrero, 2011).

pueda reconocer otras que, además puedan reemplazar, en caso necesario a una o varias colectividades de las mencionadas en el precepto.

Como consecuencia de este principio de descentralización regional, se introduce un nuevo y extenso Título XII de la Constitución, referido a las colectividades territoriales y de ultramar. Incluso, se reconoce el principio de subsidiariedad, ya que se establece que las colectividades territoriales tienen vocación de adoptar las decisiones en el conjunto de competencias que puedan ser ejecutadas mejor en su ámbito. En este nivel de gobierno se les faculta, a su vez, facultad reglamentaria para el ejercicio de sus competencias pudiendo derogar, a título experimental y por un objeto y una duración limitada, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rijan el ejercicio de sus competencias.

Finalmente agrega que ninguna colectividad puede ejercer tutela sobre otra, sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite el concurso de diversas colectividades, la ley puede autorizar a una de ellas o a una de sus agrupaciones para organizar las modalidades de su acción común⁸. Sin duda los gobiernos locales toman mayor fuerza respecto a los gobiernos regionales o departamentos en Francia.

Con esta reforma se aprueba un artículo que busca asegurar dentro del marco constitucional⁹ francés la autonomía financiera de las colectividades territoriales, nos referimos al numeral 72.2 el cual en su primera parte establece que “las colectividades territoriales tendrán recursos de los cuales pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por ley”. Y esta disposición se complementa determinando el mismo numeral que las colectividades pueden “recibir, en todo o en parte, el producto de los impuestos de cualquier naturaleza, pudiendo la ley autorizarlas a fijar las bases impositivas y los tipos de impuestos dentro de los límites fijados por la ley”.

Así mismo la constitución francesa señala que los ingresos fiscales y los restantes recursos propios de las colectividades, representarán una parte determinante de sus recursos globales. Se determina en dicha reforma que “toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de las entidades territoriales irá acompañada de los recursos determinados por la ley”, precepto que permite garantizar la suficiencia financiera que debe acompañar siempre a la delegación de responsabilidades que todo proceso descentralizador genera. Finalmente en palabras de Dazarola (2011)

La constitución francesa determina que la equidad en la distribución de los recursos se definirá en los términos legales y no constitucionales, cuando, en opinión

8 Consúltense Titre XII - Des Collectivités Territoriales. Constitución Política Francia. Disponible en: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

9 Constitución Francesa. Consúltense en: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

personal y por la lógica de la reforma constitucional, este criterio debió aparecer inserta en la misma modificación al texto constitucional de 2003.(p. 18)

2.3.4.3. España

En España, por su parte, la Constitución no ha codificado directamente las características de la organización del Estado: por tanto, el sistema político español no se ha encontrado frente a un modelo que poner en marcha, sino más bien ante un proceso que construir.

Las disposiciones constitucionales han trazado el punto de partida del sistema admitiendo que éste se pueda desarrollar con flexibilidad, sobre la base de múltiples opciones ofrecidas por la Constitución: en otros términos, han iniciado un “proceso de transformación del Estado que se sabe perfectamente donde comienza pero que, al menos, no sabría decirse dónde termina” (Cruz Villalon, 1978, p. 76) La puesta en práctica de un modelo “abierto”, en nuestra opinión, puede conseguir resultados positivos a condición de que el proceso de ejecución sea preparado y guiado con atención, y que se establezca –hasta cierto punto- el momento en que tal proceso puede considerarse agotado. Sin embargo este resulta excesivamente limitado dado que la potestad originaria de establecer los tributos sin perjuicio de los gobiernos regionales es competencia del Estado, en términos del artículo 133 de la Constitución Española.

Sin duda el artículo 133 de la Constitución Española, es uno de los más importantes en materia financiera y sobre los que ha existido un interesante debate doctrinal, ya que la cuestión que se plantea con su lectura es quién es en España titular del poder financiero. Una cuestión que fue especialmente polémica en los primeros momentos de andadura del texto constitucional, ya que con él se estrenaba un nuevo modelo de estructura territorial, el Estado Autonómico. La importancia de que los entes territoriales que conforman los Estados complejos tengan poder financiero quedó bien clara en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, en las que se puso de manifiesto la importante relación existente entre poder financiero y competencias materiales, ya que sin competencias financieras no existen o son puramente nominales las competencias materiales atribuidas a las Comunidades Autónomas y Entes Locales, pues estos entes territoriales han de disponer de los recursos financieros necesarios y suficientes para la prestación de los servicios correspondientes a las competencias que asumen, que de lo contrario serían meramente nominales. Para que la autonomía financiera que el artículo 156.1 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas, así como la autonomía para la gestión de los respectivos intereses de Comunidades Autónomas y Entes Locales (art. 137) sean reales y efectivas es preciso que éstas posean los recursos pertinentes, los medios financieros necesarios para cumplir las tareas que tienen encomendadas y la potestad para distribuir estos recursos según sus particulares criterios y prioridades. Claro que de lo anterior se deriva también la exigencia de que el ejercicio de la actividad de organización y gestión de los ingresos públicos en un Estado de estructura compuesta se lleve a cabo dentro el orden competencial, respetando el orden constitucional de distribución de competencias.

Dicho lo anterior es casi obligado concluir que en España los titulares del poder financiero son el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, pero es preciso aclarar que no todos ellos tienen un poder financiero de la misma naturaleza. Tampoco fue pacífico llegar a esta conclusión con la redacción que se dio al artículo 133, claro que también hay que entender que en 1978 el Estado Autonómico era para España un proyecto con mucho camino por recorrer y muchos caracteres que perfilar

En esta tesitura y de acuerdo a la interpretación anterior y lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Política, el Estado español, se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas¹⁰. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Las Comunidades poseen un Parlamento Autónomo, que elige al Presidente de la Comunidad Autónoma. La organización institucional autonómica se basa en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros.

En el caso de los Municipios, la Constitución garantiza su autonomía y personalidad jurídica propia. Su gobierno y administración queda en manos de los Ayuntamientos, compuestos por el Alcalde y los Concejales. Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, y el Alcalde es elegido por los Concejales o por los vecinos.

La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, formada por un grupo de municipios y una división territorial designada para llevar a cabo las actividades de Estado. El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a las Diputaciones Provinciales o a otras Corporaciones de carácter representativo. Su gobierno es administrado por el Consejo Provincial, formado por los Diputados electos entre los propios concejales municipales. Cada Consejo Provincial está encabezado por un Presidente, elegido por los miembros del Consejo en pleno, al que le corresponde la responsabilidad del gobierno y la administración de la provincia¹¹.

En términos de Dazarola (2011, p. 5) el Gobierno de España determino al respecto

Las dificultades de alcanzar un consenso sobre el modelo de Estado durante la transición, ha sido objeto de diversos análisis, pero existe un acuerdo bastante generalizado sobre los factores que impidieron la elección de un sistema federal como sistema de articulación política del pluralismo territorial, destacando: las dificultades de llegar a un acuerdo entre las élites moderadas del franquismo y los partidos democráticos; las presiones ejercidas por el ejército y por algunos grupos

10 La Constitución establece competencias propias de cada autonomía, y aquellas de nivel estatal. Por otro lado, la Constitución fija una lista de las competencias estatales (artículo 149.1 CE), cuya ambigüedad ha representado una fuente de disputas entre ambos niveles de gobierno.

11 El Gobierno Provincial es administrado de forma diferente en las provincias del País Vasco, en las Islas Baleares, en las Canarias y en las Comunidades Autónomas formadas por una sola provincia. Las provincias vascas cuentan con privilegios aun más amplios debido a su estatuto de "territorio histórico", por lo que sus Consejos Provinciales cuentan con mayor poder que los de otras provincias.

de presión organizados y la negativa de vascos y catalanes a disponer una representación institucional comparable a las demás Comunidades Autónomas” (p. 5)

De ahí que dentro de la Constitución de 1978, actual Constitución, representó un quiebre con el modelo de organización territorial centralizada, que hasta la fecha ha derivado en una continua y extensa transferencia de poderes desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas y que según se desprende del contenido constitucional del régimen autonómico en España los principios básicos en los que se basa esta forma de organización territorial son los siguientes: igualdad de todos los ciudadanos sin importar el territorio en el cual residen, unidad de la nación española, solidaridad entre las Comunidades Autónomas y autonomía, esto es, capacidad de las distintas nacionalidades y regiones de ejercer sus propios poderes.

De lo expuesto en Cantarero (2008, p. 11), denotamos que con la experiencia de anteriores sistemas y con la necesidad de conseguir un nuevo marco de financiación ante un horizonte de una mayor descentralización del gasto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) a propuesta del Gobierno central aprobó en sus sesiones de los días 27 de Julio, 16 y 22 de Noviembre de 2001 un Acuerdo a fin de establecer un nuevo modelo de financiación autonómica para el conjunto de las Comunidades Autónomas (CCAA)¹² de régimen común y aplicable desde Enero de 2002. Como resultado, por primera vez un Acuerdo de financiación autonómica, se incorporó en un texto legal con rango formal de Ley (Leyes 7/2001, 21/2001 y 22/2001, de 27 de Diciembre), lo que supone fijar un elemento de estabilidad y referencia al mencionado sistema.

Así, las Comunidades Autónomas, en cuanto a las competencias que tienen asumidas se pueden dividir en aquellas de autonomía plena, que desde un principio asumieron totalidad de las competencias que la Constitución permite asumir (por ejemplo Cataluña, País Vasco, Galicia) y las de autonomía gradual, que son aquellas que no asumieron todas las competencias posibles, y para las que estaba previsto que transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto pudieran asumir más.

La Constitución española establece competencias propias de cada autonomía, y aquellas de nivel estatal. Específicamente, en virtud del artículo 148 el conjunto de las Comunidades Autónomas tiene un cierto número de competencias normativas y ejecutivas, entre las que se puede mencionar: organización de la administración autonómica, determinación de funciones en materia de régimen local, ordenación del territorio (urbanismo, vivienda, obras públicas, medio ambiente, etc.), política económica (turismo, industria, artesanía, comercio, agricultura y pesca, comunicaciones y desarrollo regional), servicios sociales y cultura.

¹² De acuerdo a lo expuesto por Martín Mateo en su libro “La Administración de las Comunidades Autónomas”. Disponible en: <http://www.ua.es/criminologia/ivasp/activo/TEMA-04.pdf>, se puede señalar que por Comunidades autónomas se entiende "aquellos entes públicos territoriales con facultades políticas de autogobierno amparadas por la Constitución."

Ya inmersos en el tema de la distribución de competencias, en materia impositiva, con la Constitución de 1978, España estableció el sistema que se ha denominado “El Estado de las Autonomías”, en el que se reconoce que en su funcionamiento es un Estado formalmente unitario pero que funciona muy descentralizadamente, con comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Y es en su marco constitucional donde determina los aspectos básicos de la financiación autonómica, en particular los numerales 156 a 158. En ellos se establecen, junto a algunos instrumentos, una serie de principios que son la base del sistema, estos principios en términos de Pulecio (2007) son:

- *Autonomía financiera*, que supone la libertad de las Comunidades para decidir sobre sus gastos e ingresos, aunque no de forma absoluta, sino en relación con los demás principios.
- *Solidaridad*, en cuanto equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.
- *Igualdad*, a los efectos de impedir que las diferencias entre Estatutos impliquen privilegios económicos o sociales.
- *Coordinación con la Hacienda Estatal*, como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado Autonómico.

Así se puede determinar del análisis constitucional al modelo de financiamiento regional español que las principales obligaciones del gobierno central es asignar ingresos a los gobiernos regional y local, y para el financiamiento del gobierno regional se establecieron dos procesos básicos pero que difieren, debido al régimen especial o foral que aplica a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, y por otro lado, el régimen común que se aplica al resto de las comunidades autónomas¹³.

Es claro, que la Constitución Española fija una lista de las competencias estatales (artículo 149.1 de la Constitución Española), cuya ambigüedad ha representado una fuente de disputas entre ambos niveles de gobierno. Sin embargo las Cortes Generales pueden atribuir a todas o a alguna de las Comunidades la facultad de dictar normas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Asimismo, el Estado puede transferir o delegar mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía es la norma de cabecera de cada Comunidad

¹³ En el régimen foral (aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra), el sistema de financiación se caracteriza porque estos territorios tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Ello implica que la “exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres Territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos queda en poder de dichos territorios y, por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas a través de una cantidad denominada “cupos” o “aportación”. La potestad normativa sobre los citados tributos se encuentra limitada en los propios convenios por las normas y principios de armonización fiscal y colaboración con el Estado, que se establecen con carácter general y para cada tributo entre el Estado y las regiones referidas.

Autónoma, que recoge las competencias que ésta ostenta, siendo su norma institucional básica (artículo 147 CE).

Pero no todo ha sido exitoso en este modelo tan complicado de financiación, apenas en julio de 2009, el Consejo de Política Fiscal y Financiera¹⁴, a propuesta del Gobierno de la Nación, que el Acuerdo 6/2009, de reforma del sistema de financiación autonómica. Lo que obligó a llevar a cabo una serie de reformas legales. Por ello la entrada en vigencia de la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía¹⁵, y la Ley Orgánica 3/2009, que modifica la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)¹⁶.

En este nuevo escenario normativo y que da como resultado un novedoso sistema de financiación, que contemplaba determinadas excepciones para facilitar la transición entre modelos y que tienen como pilares 4 postulados fundamentales contenidos en la normatividad y que son los siguientes, según lo expresa Pulecio (2007):

- El Estado de Bienestar se refuerza mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.
- El principio de suficiencia queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, que permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- El refuerzo de la equidad se instrumentaliza a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia, creados mediante fondos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos.
- Los principios de autonomía y corresponsabilidad se refuerzan en este nuevo sistema mediante el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y mediante el incremento de las competencias normativas de éstas, para que tengan una mayor capacidad para decidir la composición y el volumen de ingresos de que disponen.

Sin duda el marco de competencia que definen el sistema o modelo federal fiscal en España respaldado en los numerales 148 y 149 de la Constitución de ese país, pone de manifiesto

¹⁴ El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas fue creado en 1980 por la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), en su artículo 3, con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. El Consejo de Política Fiscal y Financiera está constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

¹⁵ Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>

¹⁶ Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf>

un sistema federal residual de competencias puesto que constitucionalmente se asume que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.”

De acuerdo con el reparto de poder que corresponde a las Comunidades autónomas y al Estado, suele distinguirse y se observa en el propio artículo 149 de la Constitución Española (CE), la existencia de competencias exclusivas, compartidas o concurrentes, que se citan y que bajo el criterio del congreso español podemos determinar su sentido y alcance práctico:

- a) *Competencias exclusivas*: Son aquellas en las que un ente aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia, como ocurre en el artículo 149.1 de la CE con las materias de relaciones internacionales, justicia, nacionalidad,... No obstante, hay quienes entienden que la exclusividad se predica de la existencia de dos criterios: tanto cuando un ente aglutina la totalidad de facultades sobre la materia, como cuando conserva todas las facultades de la misma calidad sobre aquélla, como puede ser la legislación, o la ejecución. Incluso se sostiene que existe competencia exclusiva cuando se ostenta como única facultad sobre una materia (competencia) sobre la normativa básica, sobre la legislación de desarrollo,...).
- a) *Competencias compartidas*: cuando determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro. Aunque en estos casos podría también señalarse que lo compartido es la materia. El artículo 149 de la CE recoge, en tal sentido, tanto la atribución de la legislación básica al Estado, correspondiendo el desarrollo normativo y la ejecución a las Comunidades Autónomas; como la atribución de la legislación al Estado, dejando exclusivamente en manos de las Comunidades autónomas la ejecución. A modo de ejemplo, según se dispone en el artículo 149.1 de la CE: legislación sobre pesas y medidas, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la legislación civil,... que corresponden al Estado, entendiéndose, pues, que las restantes facultades pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas.
- b) *Competencias concurrentes*: cuando los dos entes tienen la posibilidad de concurrir con idénticas facultades a la regulación de una materia. Sería un supuesto aplicable a la cultura (artículo 149.2 de la CE), donde existe una concurrencia de objetivos "ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente", y en la que las competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas no resultan incompatibles con la misión del Estado de facilitar la comunicación entre ellas, ni con la consideración de la labor cultural como un deber y atribución esencial.

Finalmente, es necesario precisar que la complejidad del sistema competencial español junto a la enorme posibilidad descentralizadora que ofrece el texto constitucional permite observar cómo la inmensa mayoría de las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, resulta preferible no depender en exceso de la terminología y atender a un criterio casuístico para delimitar el sistema de competencias de acuerdo con las necesidades y evolución del Estado Autonómico que se estudie.

2.3.4.4. Canadá

Canadá es un estado federal asimétrico y cooperativo, tras un dilatado y complejo proceso de independencia respecto a su pasado colonial, como monarquía constitucional y democracia parlamentaria constituido, a su vez, por un nivel regional formado por 10 (diez) provincias. Siendo Quebec y Ontario los más representativos a nivel central. Después le siguen Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) y tres Territorios (Noroeste, Yukón y Nunavut), del estudio de Giménez (2002) inferimos que en la práctica solo existen dos niveles de gobierno autónomos y coordinados ya que el posible tercer nivel (local), representado por unos 4.700 municipios, son simplemente “criaturas de las provincias”, así les llama el autor, señalando que se están reduciendo en número buscando una mayor eficiencia administrativa.

Bird (2001) citado por Astudillo (2010) manifiesta que

Canadá es uno de de los países más descentralizados, y esto se debe al proceso histórico de conformación de dicho Estado, que se remonta hacia el año de 1867 en la que encontramos el antecedente del sistema de competencias en Canadá. Incluso, agrega el autor, “solamente el federalismo como sistema político ha permitido vivir y desarrollarse en un mismo estado a culturas diferentes” (p. 41).

Apenas en Abril de 1982 se proclamó la “*Constitution Act*” (CA) que hacía posible que los canadienses pudiesen modificar su propia constitución sin necesitar ya el visto bueno británico anterior y sirvió también para reformar la distribución de poderes entre federación y provincias. Especialmente, en todo este proceso la especial situación de Quebec ha condicionado parte de la propia estructura institucional y política y actualmente continúa teniendo un *status* especial, eso sí, dentro de la federación (Astudillo, 2010).

Agrega que en el modelo canadiense la constitución asigna a las provincias la responsabilidad de proveer servicios públicos importantes en áreas de salud, educación y bienestar social-, así como acceso a todas las fuentes impositivas más importantes para financiarlas. De ahí que se sostenga que existe un alto grado de descentralización fiscal, significativamente mayor que en otras federaciones. La Constitución canadiense reconoce como un principio las responsabilidades que tiene el gobierno federal para conseguir la equidad nacional; explícitamente la obligación conjunta del gobierno federal y las provincias para proveer servicios públicos esenciales para su población.

Dichas responsabilidades se reflejan en varias dimensiones de la equidad distributiva cuyo cumplimiento incluye instrumentos de política que son de la exclusiva competencia legislativa de las provincias. También se reconoce la responsabilidad del gobierno federal

para dirigir la inequidad e ineficiencia fiscal, prescribiendo un sistema de regulación que eliminaría dichas diferencias de los beneficios fiscales netos.

En opinión de Cantarero (2008, p. 7), una característica básica del sistema canadiense es la de ser en la práctica un federalismo asimétrico aunque cooperativo reflejada, en gran parte, en las numerosas relaciones interjurisdiccionales (*Conferencias Intergubernamentales*).

En cuanto a la distribución de competencias establecida en 1867, identificamos registros que señalan que ésta ha sido modificada en 1940, 1951, 1964 y 1982, destacando como principio general que todo lo que la Constitución federal no atribuye expresamente a las provincias es competencia federal. Así, existen competencias exclusivas del gobierno central federal (según el artículo 91 de la CA son la defensa, regulación, moneda, etc.), exclusivas de los gobiernos provinciales (según los artículos 92 y 93 de la CA, básicamente sanidad y educación), concurrentes o compartidas (según el artículo 95 de la CA con primacía federal en caso de conflicto, como es el caso, por ejemplo, de las pensiones de vejez y prestaciones sociales adicionales), residuales (según el artículo 91 de la CA, atribuibles al gobierno federal según la cláusula: *Peace, Order and Good Government*) POGG, aquellas con poder federal de gastar (*spending power*) y otras disposiciones adicionales.

En el contenido de la tabla 3 se muestra el marco constitucional de las relaciones fiscales en Canadá, el cual es expuesto por Winner (1996) y retomado por Astudillo (2010), en el se contempla la distribución de poderes del gobierno federal y las provincias a las bases de impuestos indirectos y directos más importantes, así como la exclusividad de poderes y responsabilidad asignados a los gobiernos federal y de provincias sobre el gasto público, además muestra el poder irrestricto del gobierno federal para transferir fondos a las provincias.

Tabla 3. **Marco constitucional de las relaciones fiscales en Canadá**

Concepto	Distribución de Poderes
Imposición	El gobierno federal y las provincias tienen acceso similar a las bases de los impuestos indirectos e indirectos más importantes.
Gastos Públicos	Regla General: exclusividad de poderes asignados a los gobiernos federal y provincias Exclusividad del gobierno federal en algunas áreas (Por ejemplo: Defensa, Desempleo, etc.) Responsabilidad concurrente federal/provincial en algunas áreas (por ejemplo: agricultura, inmigración, medio ambiente) Exclusividad provincial en algunas áreas (por ejemplo: salud, educación, bienestar social, derechos civiles)
Transferencias intergubernamentales	Poder irrestricto del gobierno federal para transferir fondos a las provincias.

Fuente: Tomado de Astudillo (2008, en base a Winer (1996).

Bajo estos supuestos teóricos y normativos señalados en párrafos superiores podemos destacar que el sistema tributario canadiense establecido en la norma constitucional prevé una especie de libre concurrencia en cuanto a fuentes tributarias de los diversos niveles de gobierno (algunos autores le llaman impuestos superpuestos) sobresaliendo la tributación sobre las rentas y la propiedad inmobiliaria. Dicho modelo se fundamenta en los Acuerdos Fiscales, (Tax Collection Agreement) dónde se incluyen figuras impositivas (canasta de impuestos o fiscal room) que suponen aproximadamente más de la mitad de los ingresos fiscales de las diez provincias canadienses. La adhesión a los Acuerdos es voluntaria e individualizada para cada provincia, tienen un término de 5 años y rigen sólo al Impuesto Provincial sobre la Renta y el Impuesto Provincial sobre Sociedades según la “fórmula base” la cual obliga a usar la misma base imponible que el impuesto federal, dejando a las provincias la facultad de determinar y establecer su tarifa, tipos y deducciones y recargos en la cuota provincial); el otro criterio de tributación es mediante la llamada “fórmula cuota”, y de identifica como el tipo impositivo provincial único sobre la cuota federal y como resultado una cuota provincial sobre la que se pueden fijar recargos o deducciones provinciales.

Finalmente y según datos publicados por el Centro de Latinoamericano de Estudios Locales por José Luís Furlan¹⁷ (2011) estadísticamente el nivel provincial recauda el 47% del total, siendo responsable del 53% del gasto total. A nivel local ocurre lo mismo, recaudándose un 10% pero gastando un 12%. Para este investigador, los desequilibrios que se presentan a nivel federal se dan en sentido contrario (brecha positiva), dado que se recauda un 43% del total de recursos del país y se efectúan erogaciones por un 35% del total.

Lo anterior, tomando la opinión del Furlan (2011) es resultado de la coordinación financiera entre los dos principales niveles de gobierno canadienses cuyas relaciones fiscales descansan en la concurrencia de las fuentes tributarias más importantes, esto es, comparten las bases tributarias de los impuestos sobre los ingresos personales y de sociedades, sobre las ventas y la seguridad social; la separación de otras fuentes de menor relevancia y la existencia de un programa de transferencias desde el nivel federal hacia el provincial y de éste al municipal”.

A su vez, el sistema de transferencias se divide en condicionadas y no condicionadas (para igualación de capacidades fiscales entre jurisdicciones). No se prevé, en cambio, ningún programa de transferencias que contemple las diferencias en necesidades fiscales entre provincias, aunque sí en territorios nacionales.

¹⁷ Datos tomados de una nota de investigación, José Luís Furlan es consultor en Descentralización, Gobierno y Desarrollo Local del Centro de Latinoamericano de Estudios Locales en <http://actualidadlocal.blogspot.mx/2010/05/canada-alta-descentralizacion-fiscal.html> consultada el día 20 de junio de 2012.

2.3.4.5. Estados Unidos de América

La Constitución de Estados Unidos y la estructura del gobierno americano permiten a los estados un elevado nivel de competencias y autonomía fiscal. Sin embargo, el gobierno federal ha restringido algunas áreas de imposición y gasto estatal y el nivel de autonomía estatal ha variado con el tiempo. Para Gámez (2003) en algunas áreas los estados han pasado a tener mayor autonomía, mientras que en otras se han visto constreñidos por las decisiones federales y continua sobre el tópico

Es a partir de septiembre de 1783, fecha en la que se firma el Tratado de París, en el que Inglaterra reconoce la independencia de las colonias inglesas y, por ende, la creación de igual número de estados, inicio el desarrollo de un modelo complicado pero preciso, que ha servido de ejemplo y referencia para la comunidad internacional que han establecido un modelo federalista. El constituyente norteamericano de 1787 establece una fórmula sencilla que consiste en dejar “subsistir” a los Estados y a su autonomía gubernamental y se les impone un gobierno federal, tan completo como el de los estatales (misma dotación de poderes, pero cediendo parte de sus facultades aun órgano jerárquicamente superior). Originalmente el federalismo norteamericano aparece por primera vez en los textos de Madison, Hamilton y Jay, quienes encabezaron el movimiento para el federalismo en ese país, algo nuevo en teoría como en la práctica política, internacionalmente se puede considerar al federalismo norteamericano como una contribución a la política. (Gámez, 2003, p. 36-38).

Corwin en Gámez (2003) identifica al federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica con los siguientes elementos

Se trata de una unión de un número de entidades comunes. La división entre los poderes legislativos del gobierno central y los estados compenetes por el principio de que el primero es un gobierno nacional con competencias “taxativamente enumeradas”, mientras que los segundos son gobiernos de “competencias residuales”; la competencia de cada uno de estos centros de gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas que se encuentran dentro de sus límites territoriales, cada centro de gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial y la supremacía del gobierno nacional dentro de su esfera asignada en caso de conflicto con el gobierno de los Estados. (p.38)

Respecto a la distribución de competencias la base normativa la encontramos en la sección 8 en relación con la 10 del artículo de la Constitución Norteamericana que establece:

“Sección. 8. *El Congreso estará Facultado:* Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, Derechos y Alcabalas; para pagar las Deudas y proveer la Defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; empero,

todos los Derechos, Contribuciones y alcabalas serán uniformes en todos los Estados Unidos.

.....

Sección. 10. *Ningún Estado podrá* celebrar tratados, alianzas o confederaciones ni otorgará patentes de corso y represalia; ni acuñará moneda, ni emitirá cartas de crédito, ni establecerá como forma de pago de las deudas cualquier otra cosa que no sea la moneda de oro y plata; ni aprobará Decretos de proscripción, Leyes ex post facto o leyes que menoscaben las obligaciones que se derivan de los contratos, ni concederá Título alguno de nobleza.

Sin el Consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá imponer gravámenes o derechos sobre los artículos importados o exportados, salvo cuando sea absolutamente necesario para el cumplimiento de sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del Tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes al respecto estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso.

Sin el Consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado o con alguna potencia extranjera, o declarar la guerra, a menos que sea invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora.”

El federalismo norteamericano es dual y se fundamenta en la Décima y Decimosexta enmiendas realizadas a la Constitución estadounidense. La primera establece que el Congreso solo posee poderes delegados y que los otros poderes quedan reservados a los Estados. La segunda establece que los ciudadanos de los Estados Unidos son a su vez ciudadanos del estado donde residan. Sin embargo algunos otros teóricos afirman que tiene una naturaleza cooperativa puesto que existen dos senadores por estado, una cámara de representantes, mediante la cual las legislaturas pudieran proponer enmiendas (Zimmerman, 2001, p. 21-24)

Bajo esta premisa constitucional es evidente que en la práctica, sin embargo, los estados tienen importantes restricciones que limitan su autonomía ya que el gobierno federal se ha hecho fuerte en áreas que previamente correspondían a los estados. Los estados mantienen una independencia sustancial en lo que a imposición se refiere, aunque incluso en este ámbito muchas de las decisiones se toman en respuesta a las políticas federales. Alrededor de un tercio de los ingresos estatales totales son transferencias del gobierno federal (OCDE, 2005).

En este modelo el gobierno federal confía sus ingresos al ISR de las personas físicas y al impuesto sobre sociedades. Es responsable de la provisión de servicios tales como los militares y los fondos de pensiones (Seguridad Social). Al contrario que los gobiernos

estatales y locales, según podemos observar en registros, el gobierno federal siempre tiene déficit, circunstancia que podría ser atribuida a su mayor participación en los mercados financieros, así como a su papel en la suavización de las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Sin embargo, debemos dejar claro que en materia de financiamiento regional en Norteamérica no existen disposiciones constitucionales que prescriban los criterios a seguir para la determinación de las transferencias intergubernamentales ni porciones específicas de los ingresos recaudados por los impuestos federales que deban ser transferidas a los estados. Las transferencias de ingresos tributarios federales o de aportaciones condicionadas o no condicionadas están simplemente diseñadas por la legislación federal realizada bajo la amplia facultad de gasto del gobierno federal. Se considera que en la práctica, estas aportaciones han sido utilizadas por el Congreso para alentar a los Estados a que sigan las políticas marcadas por el gobierno federal, la modernización de los sistemas administrativos estatales, o bien para ayudar a los estados con políticas redistributivas. Debido a la amplia discrecionalidad de las facultades recaudatorias y de gasto del gobierno federal, se ha desarrollado un extenso sistema de transferencias intergubernamentales no coordinado, con una gran proporción de AF que los estados transfieren a los gobiernos locales.

Según lo planteado por Watts y Boadway (2001)

Aunado al gran número de estados y la separación de poderes en ambos niveles de gobierno, han producido un conjunto de transferencias financieras difuso, complejo y relativamente descoordinado, al igual que las relaciones intergubernamentales. Al mismo tiempo, en la aplicación de una variedad de convenios financieros ad hoc, el gobierno federal ha utilizado extensamente aportaciones condicionadas hacia los gobiernos estatales y locales, y esto ha dado a las relaciones entre los gobiernos un carácter interdependiente muy complejo. (p.222)

Los Estados Unidos, en su modelo federal fiscal refleja que los estados suman responsabilidades de gasto comparables a las de las provincias en Canadá o los Länder en Alemania, pues importantes servicios públicos son financiados en parte por aportaciones condicionadas del gobierno federal que especifican las características de diseño del programa que el gasto estatal tiene que acatar, símil al caso mexicano como veremos más adelante. En algunos casos, el gasto estatal ha estado sujeto a mandatos federales, que no llevan un financiamiento federal asociado. Además, el gobierno federal en los Estados Unidos no ha dudado en utilizar la Cláusula de Comercio de la Constitución (Constitutional Commerce Clause) para invalidar legislación estatal que presuntamente interfiere con el comercio interestatal.

Según datos de Kraiche y Flaherty (2010, p.330) citados en OCDE (2009) en Norteamérica el gobierno federal de los Estados Unidos no grava el consumo mediante un impuesto sobre ventas sino que obtiene sus ingresos (derivados de los impuestos), casi en su totalidad, del ISR de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades. Estos dos impuestos también constituyen sendas fuentes de ingresos para los estados, junto con el impuesto sobre ventas,

si bien los ingresos derivados de los impuestos suponen apenas un 44% de sus ingresos totales. Alrededor de un tercio de los mismos proceden de las transferencias federales. Aunque podría parecer un buen bocado en términos de porcentaje de los ingresos estatales generados localmente sobre su total de ingresos, en este aspecto Estados Unidos ocupa el tercer lugar entre los nueve países de la OCDE con sistemas federales. El resto de los ingresos proceden de otras fuentes como cargos por servicios estatales como la asistencia a institutos y universidades estatales y pagos por los servicios prestados por los hospitales estatales.

Tan solo en el ejercicio fiscal 2003-04, los estados de Norteamérica obtuvieron del ISR de las personas físicas el 25% de sus IP y el 16% de sus ingresos totales (la diferencia son los ingresos recibidos del gobierno federal). Existe un amplio rango de dependencia de la imposición sobre la renta. En este año evaluado siete estados no tienen ISR de las personas físicas y otros dos obtienen de él menos del 2% de sus IP. El porcentaje se eleva a cifras entre el 15% y el 35% en la mayoría de los otros estados, y los que más confían en este tipo de imposición (Oregon, New York, Massachusetts y Georgia) obtienen de él el 44%, 42%, 37% y 36%, respectivamente, de sus IP (Datos de U.S. Census, 2005)¹⁸.

La ayuda federal es calificada por Wright (1988) de acuerdo al tipo de autorización, estableciendo de esta forma que existen en la actualidad dos tipos de ayuda federal

Los préstamos y las transferencias de ayuda. En primer lugar, los préstamos y las garantías de préstamos se otorgan a proyectos correctamente concebidos. Y, en segundo lugar, las transferencias de ayuda o grants-in-aid, el tipo de ayuda federal de mayor relevancia, se divide en específicas y en generales. De manera general, se establece que las características de las transferencias federales son: la continuidad, que el control es ejercido por una agencia federal y la distribución de los recursos entre los estados o sus gobiernos locales se dan por medio de una fórmula, con base a recursos complementarios exigidos o en función a condiciones federales. (p.638)

Para Torres (2011, p. 16) “A pesar del mayor uso de las transferencias específicas, las transferencias generales han ido tomando cada vez más presencia en el Congreso de los Estados Unidos”.

En palabras de Wright citado en Torres (2011) mediante este modelo se instauran una serie de características de las transferencias de ayuda generales que las diferencian de las específicas. Estas son: una mayor discrecionalidad por parte de los beneficiarios, el proceso de adquisición es menos desgastador, se realizan con base a una fórmula, y, generalmente, se definen los recursos estatales y locales que deben complementar la inversión federal. Son

¹⁸ En los años 2002-2003 los ingresos se constituyeron de la siguiente manera: el gobierno federal obtiene la mayoría de sus recursos, a diferencia de los otros niveles gubernamentales, de los impuestos. Para este caso, esencialmente, de los impuestos al ingreso personal (43%) y de los impuestos al seguro social (39,2%). Los gobiernos estatales obtienen sus recursos de dos fuentes principales: de las transferencias (32,5%) y del impuesto a las ventas (24,6%). Los gobiernos locales al igual que los estados obtienen un amplio porcentaje de sus ingresos de las transferencias (40,1%) y del impuesto que le corresponde ampliamente, el impuesto a la propiedad (27,5%).

numerosos los tipos de transferencias de ayuda (grants-in-aid) existentes en el sistema estadounidense. Todas se encuentran en las dos categorías desarrolladas previamente. Del estudio de Torres (2011) se desprende que las de mayor relevancia en términos históricos, en dólares absolutos y en número de asignaciones son: las transferencias con propósitos específicos (Project grants) y las transferencias preestablecidas (formula grants). Las transferencias con propósitos específicos se describen como la asignación a un proyecto muy específico de otro nivel gubernamental. Por otro lado, las transferencias preestablecidas se entienden como las asignaciones otorgadas a otras esferas bajo “regulaciones administrativas emitidas de acuerdo a un estatuto”.

En correspondencia al párrafo anterior y bajo el criterio de Wright (1988) existen otros tipos de transferencias: las transferencias generales (block grants), las transferencias específicas (categorical grants) y las transferencias en especie (grants-in-kind). Primero, las transferencias generales corresponden a asignaciones dadas de acuerdo con una formula, tras un largo proceso de solicitud, y de acuerdo con un cuadro de programas funcionales que hayan sido consolidados en un bloque de transferencias por el Congreso. Un buen ejemplo de este tipo de ayuda son las transferencias generales para el desarrollo comunitario (community development block grant), en donde se consolidaron nueve programas de transferencias específicas. En segundo lugar, las transferencias específicas son comprendidas como la asignación de fondos a otro nivel en dirección a un objetivo específico y donde generalmente el receptor debe aportar una parte proporcional a la transferencia para desarrollar el proyecto. Por último, las transferencias en especie se entienden como una “donación de propiedades o bienes de un excedente nacional, a los gobiernos estatales y locales”.

2.4. Antecedentes de la Hacienda Pública en México

Granillo (2007) en su obra refiere que “en el México colonial con el afán de recaudar y la dificultad en reformar, el tributo indígena en la colonia era una captación o impuesto personal que a partir de la disolución de las encomiendas, la corona percibió de cada varón originario de sus colonias americanas entre los 18 y los 50 años de edad”.(p. 10)

Por ende, se puede establecer que la eficacia de la recaudación estuvo muy ligada al control que estableció sobre la población, al depender directamente de la numeración de los contribuyentes y de la capacidad para exigir el pago correspondiente.

Según pudo consultarse, Granillo (2007) señala

En las primeras disposiciones coloniales datan del periodo 1530-1550, después de 1550 se estableció el primer programa de reformas al sistema tributario colonial, para el autor este consistió en primer lugar, a la política de recuperar paulatinamente las encomiendas entregada, se sumó la de reducir los diferentes pagos en especie a una tasa de dinero y en maíz, una diferenciación precisa del tributo por entregar a

las autoridades indígenas y a las españolas, la igualación de tributos y contribuyentes, la creación e cajas de comunidad y registros anuales de fianzas de los pueblos. (p. 18)

En opinión de Granillo (2007) en 1570, existían 155 alcaldías mayores en la Nueva España, aproximadamente, que enteraban 326,403 pesos siete tomines de fusco. Este tributo era recibido parte en dinero y parte en especie, rematados en almoneda pública. Estarían exentos de pagar el impuesto los caciques y sus primogénitos, los alcaldes, cantores y sacristanes de reducción, los discapacitados para el trabajo, los menores de 18 y menores de 50 años y las mujeres, cualquiera que fuera su edad (p. 23)

Un aspecto que destaca Granillo (2007) es que a finales del siglo XVI, 1597 para sere exactos, se creó la Contaduría General de Tributos y Azogues. Posteriormente, “en 1595 el virrey de la Nueva España había dictado las primeras ordenanzas para el arreglo de este ramo, mandando a su contador que llevase los libros en donde se asentarían individualmente las tasaciones de todos los pueblos hechos por individuos comisionados para este fin y rectificadas por la Real Audiencia”, afirma el autor. (p. 25)

2.4.1. El sistema tributario en la Colonia

El sistema fiscal en México colonial es considerado como una estructura compleja que se construyó a lo largo de 3 siglos, con cambios trascendentes realizados en la segunda mitad del Siglo XVIII, conocidas como las reformas borbónicas, impulsando un incremento notable en los ingresos de la administración virreinal. Esto no solo trajo como consecuencia el cubrir el conjunto de gastos administrativos y militares locales, sino también exportar un creciente volumen de recursos fiscales a otras partes del imperio español.

El éxito de la administración del imperio, radicaba en la eficacia de la maquinaria tributaria de las colonias hispanoamericanas y especialmente de la Nueva España, como lo señala Kleín, citado por Marichal y Marino (2001, p. 22), al mencionar en su texto, que “hacia 1800, los residentes del México borbónico pagaban 70% más impuestos per cápita que los españoles de la metrópoli”.

Agrega el autor en comentario que la administración del virreinato de la Nueva España debe de entenderse como colonia, es decir, siendo en parte clave de una maquinaria fiscal transatlántica bien integrada; por ello, la lógica imperial fue mucho más allá de la más restringida lógica nacional de la administración fiscal y financiera. Tras la multiplicación de guerras entre los poderes europeos en la segunda mitad del siglo XVIII entre Inglaterra, Francia y España, lo que llevó a un marcado incremento en los costos de mantenimiento de las administraciones navales y coloniales y por ende, del aumento de la recaudación en la Nueva España.

Para comprender la estructura tributaria del México del siglo XVIII se deben de considerar los datos de las cuentas consolidadas de ingresos del gobierno virreinal en el periodo 1795-1799. Donde, según datos de Marichal y Marino (2001) son 4 fuentes las que proporcionaron la mayor parte del ingreso del tesoro real de la Nueva España, los cuales son:

- a) El tributo recogido de todos los jefes de familia de los pueblos indios. 2 pesos plata anualmente por cada tributario, recayendo sobre el campesino indio que cultivaba su propia tierra y que ocasionalmente trabajaba en las haciendas.
- b) Recaudación de impuestos mineros. El cual se consideraba de mayor importancia el diezmo minero, gravamen del 10%, se cobraba en la casa moneda de la Ciudad de México a donde se llevaba la plata para ser acuñada.
- c) Impuestos sobre el comercio. Eran gravámenes sobre las transacciones mercantiles, como de alcabalas e impuestos sobre las bebidas alcohólicas locales (pulques) del 24%.
- d) Monopolio del tabaco. Establecido en la nueva España en 1767. Era la fuente más importante de los ingresos de la administración colonial proporcionaba un 30% de los ingresos. Era una compañía imperial considerada como la más grande de su tipo en el mundo del Siglo XVIII.

Agregan Marichal y Marino (2001) que esta monarquía universal del antiguo régimen español funcionaba con base en varios principios básicos. Principio básico y secular en donde la mayor parte posible de gastos deberá cubrirse, in situ, con ingresos tributarios locales, recolectados en el ámbito regional y acumulado en una caja real local en donde alguno de estos principios consistía en lo siguiente:

- Nueva España: En una estructura fiscal trilateral donde se realizaban transferencias en el interior del Virreinato entre las 24 tesorerías, por ejemplo, ciertas cajas regionales, como las de Veracruz y Yucatán eran responsables del pago de una parte sustancial de los gastos militares de cajas regionales que tenían ingresos tributarios escasos.
- Transferencias de Fondos Fiscales de una colonia a otras conocidas como situados, por ejemplo, el virreinato de la nueva España proporcionaba subsidios fiscales para las filipinas.
- México borbónico era una fuente de recursos fiscales para la metrópoli en donde las remesas fiscales sostenían al imperio español.

La categoría de alguno de estos gastos eran: los salarios de los empleados y contadores fiscales, funcionarios de más alto rango de la administración virreinal, salario para los trabajadores y empleados del monopolio del tabaco, materias primas y papel para la fabrica del mismo; cubrir compromisos militares, salario de soldados y oficiales del ejército virreinal, provisiones y equipo militar, pensiones; gastos avales y militares, servicios para el mantenimiento del gobierno colonial en la Nueva España, con esto se podría decir que existía un superávit fiscal que se remitía al exterior.

Durante su ejercicio, el gobierno colonial nunca tuvo que recurrir al endeudamiento, ya que no sufrió déficit, como lo estaban sufriendo otros países. Los gastos del México borbónico a fines del siglo XVIII fueron sobre pasando a los ingresos ordinarios y esto trajo como consecuencia la creación de fondos extraordinarios que eran obtenidos entre la población mexicana. Este nuevo fondo, de carácter obligatorio, no figuraba como deuda, eran una especie de donativos que obligaban a cada residente del virreinato a pagar una contribución, las tasas se fijaban de acuerdo con distinciones raciales o étnicas, estos donativos eran exigidos durante las guerras y en tiempo de crisis y epidemias.

La iglesia también contribuía con aportaciones de conventos y monasterios, obispos y consejeros catedráticos e incluso del Real Fisco de la Inquisición.

Para Tepaske (1994, p. 316) al lograr México su independencia su sistema hacendario fue en los hechos muy similar al que regía en la Nueva España. De tal forma siguieron funcionando los estancos¹⁹.

Sin embargo, este tipo de imposición favorecía más bien a las clases ricas que a los pobres (la mayoría), debido a que éstos detentaban el poder y no podían ver trastocados sus intereses económicos. Básicamente durante el siglo XIX existieron impuestos que afectaban solamente a ciertas industrias como lo son las de hilados y tejidos, tabacos y alcoholes. En cambio, existieron amplios impuestos que gravaban el comercio exterior y el comercio interior mediante las alcabalas.

Dicho autor señala

En la década de 1820 se impuso el modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema de gobierno colonial español, caracterizado por un alto grado de centralismo, matizado con cierta flexibilidad respecto a la distribución de fondos entre las tesorerías regionales. El nuevo sistema hacendario, en cambio, demostró ser ineficiente con tendencia a intensificar la rivalidad entre los burócratas fiscales estatales y federales por la apropiación de las rentas públicas, una segunda causa del conflicto surgió por el debilitamiento de la vieja burocracia colonial que, a pesar de sus fallas, había logrado ser efectiva en la recolección de impuestos y al mantener las cuentas bastante exactas de una serie amplia y diversas de fuentes de ingresos (p. 26).

Por ende, el debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales hicieron que a partir de la independencia la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica.

Para esa época, se registro una fuerte recesión económica lo que contribuyó a la inestabilidad y al debilitamiento de la nueva república. Para entonces fueron abolidas dos

¹⁹ Estancos de tabaco, naipes, pólvora, nive y asientos de gallo, derechos de importación y exportación, alcabalas interiores, producción de casa de moneda, papel sellado, venta de tierra, tributos índicos (Tepaske, 1994).

fuentes fundamentales del ingreso colonial: el tributo y el diezmo minero, esto implicó una reducción en el ingreso colonial, en términos de los niveles corrientes de ingresos del gobierno virreinal.

Relativo a las regiones, el impuesto que recaía sobre las comunidades indígenas, se suspendió durante el periodo de guerras. Donde los impuestos sobre producción minera habían caído y la recuperación fue lenta. Para la década de 1820, se promovió una política de reducción de impuestos para atraer inversión, en especial, los británicos y poder obtener ganancias de las famosas minas de plata mexicanas. Algunos impuestos coloniales se transfirieron a los gobiernos estatales con base en el pacto político dentro las elites regionales que participaron en el constituyente del 1824. Los más importantes recaían sobre los impuestos al comercio interno (alcabalas y pulques) que se convirtieron en una de las fuentes fiscales más importantes de los gobiernos estatales por más de medio siglo. Esto generó que el gobierno federal no contará con recursos suficientes para sus cuantiosos gastos, especialmente militares, por lo que se empezó a retener el impuesto al comercio exterior (Tepaske, 1994, p. 23).

Finalmente, el gobierno federal dependió de una serie de subsidios de los gobiernos estatales al establecer un sistema de cuotas por medio del cual los estados más poblados y ricos debían proporcionar sumas más grandes. Estas transferencias federales eran conocidas como contingentes y para 1830 estos cayeron notablemente y el sistema empezó a fallar, cambiando para la administración del régimen de Santa Ana al un gobierno centralista en el que se intentó notablemente obligar a los Estados a enterar al 100% sus ingresos al tesoro central y al transferir la mayor porción posible de cualquier superávit fiscal a la capital.

Estas razones expuestas fueron la causa principal de la bancarrota de los gobiernos posindependentistas administrados con insuficiencia de recursos dentro del sistema fiscal parco ante ingresos irregulares que no podían cubrir deudas, refinanciando sus obligaciones a corto plazo o la suspensión de los mismos.

Marichal y Marino (2001, p. 35), señalan dos hechos notorios para la consolidación del sistema federalista actual y sus relaciones intergubernamentales:

- a) El legado económico colonial que generó profundas reformas en las relaciones económicas entre las regiones y en el interior de éstas; y
- b) El proceso de adopción y adaptación de la Constitución de Cádiz como modelo en España.

En la primera República federal se mantenían implícitamente los instrumentos desarrollados en la segunda mitad del siglo XVIII, de ahí surge la primera transformación hacendaria, dando nacimiento a una ley fiscal federal. En donde se señaló que rentas deberían corresponder a la federación como el comercio exterior, tabacos, salinas, lotería, bienes nacionales, rentas territoriales, impuestos de internación. A los Estados se les asignó principalmente alcabalas y todas aquellas rentas que sin ser de la federación quisiera conservar. Para estos autores Marichal y Marino (2001), desgraciadamente no se contaba con registro estadístico para la fijación de las cotas del contingente para cada Estado y el

Congreso determinó usar el factor población y aplicarles la fórmula usada en la convocatoria de años anteriores. Con ello se crearon 4 categorías que se compararon con los datos de pago de diezmo minero. Agricultura, el comercio, artes y minería. (p. 39)

Los autores referidos en el párrafo anterior advierten

El contingente participaría en el presupuesto con 29.5% de los ingresos totales, lo que permitiría cumplir con la función de equilibrar o aun obtener un superávit en las finanzas nacionales”. Este contingente permitió un equilibrio entre la oferta y la demanda de los gobiernos estatales y de la Federación, pues aun y cuando este último perdió casi el 30% de sus ingresos por la nueva ley, pondero la importancia económica de cada estado a través de cuotas en el contingente. (p. 41)

Por ende se deduce que la capacidad de los gobiernos estatales, en se contexto histórico, para negociar continuamente sus obligaciones con la Federación tenía como objetivo mantener la unidad nacional, así y bajo este pacto fiscal a los Estados les fueron dejados todos los impuestos sobrantes a la federación, bajo un criterio que teóricamente se denominado “residual”, situación que a la fecha prevalece en nuestro marco constitucional.

Ya en el periodo revolucionario, según se desprende del estudio de Reséndiz (1989) se concluye que no se hizo ningún cambio fundamental al sistema tributario, sino más bien se optó por implementar en el sistema porfirista uno de tipo regresivo. Tal fue la situación incluso durante el gobierno de Francisco I. Madero. Su ministro de Hacienda se mostró fiel admirador de Limantour y de su sistema impositivo. Sin embargo, la Constitución Política de 1917 representó la síntesis política de la Revolución, al adoptar un tipo de Estado Intervencionista, preocupado por las causas populares y sociales. Pero a pesar de ello todavía existieron problemas, ya que este nuevo sistema fiscal no fue muy adecuado, ya que mantenía aspectos del sistema porfirista y sobre todo gravaba de igual manera a sujetos con diferente capacidad de económica.

Durante las décadas de 1940 y 1950, según lo expresa Servín (1964), citado por Marichal y Marino, se vieron claros indicios de que el sistema tributario mexicano presentaba problemas, “fundamentalmente porque los ingresos tributarios eran muy bajos, de hecho se encontraban muy por debajo del nivel de otros países de similar desarrollo y estructura económica, como Cuba, Chile, Ecuador y Venezuela con 14%, 17%, 20% y 23% respectivamente de ingresos tributarios respecto al total”.

Y agregan Marichal y Marino (2001), respecto a la nota de Servín (1964)

Durante el periodo 1944-48 la captación por ingresos ordinarios con respecto al ingreso nacional fueron del 6.6%. Sin embargo, durante este periodo el factor común fue el estancamiento de los ingresos tributarios respecto a los ingresos totales. Por lo tanto se hizo necesario en los años de 1948 y 49 realizar diversas reformas fiscales, a fin de lograr mayor progresividad y equidad al sistema fiscal”. (p. 43)

Entre las principales reformas adoptadas en este periodo se encuentran:

- Sustitución del impuesto del timbre por el de ingresos mercantiles.
- Modificaciones al ISR
- Creación del impuesto sobre utilidades excedentes y de la sobretasa adicional del 15% sobre exportaciones.

Tello (1993, p. 201) señala que durante el periodo 1955-72, se pretendió adaptar un sistema impositivo de acuerdo a las necesidades de industrialización del país. Para tal efecto se sustituyeron gran cantidad de impuestos sobre la producción y ventas por un impuesto sobre ingresos mercantiles, así como modificar el ISR, estableciendo cierto gravamen de acuerdo al ingreso total, sin importar su fuente, además se establecieron regímenes especiales sobre ciertos sectores.

Entre los principales cambios realizados al sistema tributario destacan los realizados durante el sexenio de Luis Echeverría, según Tello (1993, p. 205):

- a) La integración de la base del ISR empresarial.
- b) El incremento de la tasa del ISR personal, gravando con 50 % los ingresos anuales superiores a 150 mil pesos.
- c) Aumentó la tasa del Impuesto Federal sobre Ingresos mercantiles,
- d) Se incrementó la tasa que afecta a los ingresos de Pemex;
- e) Se creó un nuevo impuesto para el consumo de gasolina;
- f) Y por último, se incrementó la tasa de los impuestos especiales.

Finalmente para el periodo 1978-81 se realizó una segunda ronda de reformas tributarias que respaldan la operación del sistema fiscal mexicano, cuyo principal objetivo fue combatir los efectos distributivos adversos de la inflación, además de reducir las distorsiones implicadas por el efecto cascada del impuesto sobre ingresos mercantiles. Aspe (1993), identifica las principales reformas que se expresan en la tabla 4:

Tabla 4. **Reformas tributarias para la operación del sistema fiscal mexicano (1978-81)**

Impuesto Sobre la Renta	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del esquema impositivo para corregir en el impuesto sobre la renta de personas físicas los efectos de la inflación y algunos de los sesgos regresivos pertenecientes a la reforma anterior. • Revisión de los impuestos sobre ganancias de capital, reconociendo su carácter no recuperable y gravando sólo su impacto sobre el ingreso permanente. Asimismo, se ajustaron el valor y las reinversiones en activos para tener en consideración los aumentos generales de precios.
Impuestos sobre las Ventas	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción del Impuesto al Valor Agregado y eliminación del Impuesto sobre Ventas, 400 impuestos municipales y estatales 30 impuestos específicos de carácter federal.

Fuente: Tomado de: Aspe Armella Pedro (1993).

2.5. Competencia y facultades tributarias en el sistema fiscal mexicano

El modelo actual en el que se rigen las relaciones intergubernamentales en México es como apreciamos en su contexto histórico un FF, sin embargo este tema abre un amplio debate, desde la perspectiva política es factor de poder y representa un sistema de gobierno dado, en el que las partes que interviene cuentan con la libertad de actuar y cierta discreción sobre la legislación aplicable dentro de sus jurisdicciones, establecidos conforme a sus propios intereses y realidad local, de acuerdo a su propio potencial económico, en pro de su desarrollo, lo cual se realizará siempre de acuerdo a sus propias expectativas y responsabilidad fiscal.

Por lo tanto puede advertirse que estos órganos de gobierno son competentes para ello. Arellano (1995, p. 358) sostiene “la competencia puede definirse como el círculo de actividades de determinada autoridad. Puede ser: territorial, por materia, por personas, por grado, por función, o por turno”.

En su oportunidad Cruz (2004) la define como

La aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones. Indica que los órganos del Estado en su respectiva esfera o ámbito, ya sea espacial, material o personal, pueden válidamente ejercer las funciones que le son propias. (p. 81)

Personalmente, considero que la competencia es un ámbito dentro del cual alguien ejerce un poder emanado de la normatividad. Aunque otras definiciones de acuerdo por su contenido la señalan como el conjunto de potestades públicas, de atribuciones, o de funciones, de tal forma que una conceptualización como la expuesta, breve, concreta, tiene la ventaja de remarcar de manera específica un marco de actuación, una delimitación particular de la potestad general del Estado.

Dentro del sistema fiscal mexicano ha quedado claro a lo largo de su evolución, que la competencia de los niveles de gobierno está caracterizado por el territorio, donde gravan; su materia, que gravan, y el nivel que guardan normativamente, su ámbito espacial de validez, donde pueden exigir el cumplimiento de la norma que los faculta (Cruz, 2004, p.83).

Sin embargo, la situación se complica en un FF como el nuestro en función de que las competencias no están debidamente delimitadas, sino que se actúa bajo un modelo de concurrencia facultativa que enrarece la efectividad del federalismo como mecanismo de equilibrio regional. El FF implica el funcionamiento de un sistema fiscal en la que están involucrados diferentes niveles de gobierno. El FF intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y nacionales, su distribución y el diseño de las transferencias. Para ello, se hace necesario que los diferentes niveles de gobierno cuenten con ese margen de discreción autonomía normativa para la toma de

decisiones sobre esa base suprema legal y que haya un plano horizontal en las relaciones con el resto de los niveles de gobierno.

Así pues, es necesario para que sea reconocida como potestad tributaria de algún órgano de gobierno, dicha facultad debe establecerse por virtud de la constitución o ley de la materia, mediante la cual pueda imponer a los individuos una obligación de carácter tributaria.

Para Carrasco *et al*, (2004) el poder financiero es ilimitado y las facultades de la autoridad son ilimitadas, es decir, el poder financiero siempre estará adherido al Estado, y podrá ejercerlo sin limitación alguna, mientras que las facultades del Estado para imponer leyes que generen obligación para el contribuyente de pagar impuestos, estarán delimitadas por ciertos principios que deberán contener, tales como la equidad, igualdad y reserva de ley.

Para concluir este apartado traemos a Carrasco et al quienes comulgan con Camarena (2009) que mencionan

La potestad para crear tributos esta en los poderes legislativos federales y estatales, como potestad originaria y segundo en el Poder Ejecutivo, facultad derivada y en los gobiernos estatales y municipales en los términos que constitucionalmente no se les tenga prohibido. Es decir, ningún otro estamento de la estructura del Estado puede crear tributos. (p.35)

2.5.1. La potestad tributaria en el marco constitucional mexicano

Como ha quedado evidenciado del proceso de desarrollo histórico que ha experimentado el actual sistema fiscal mexicano y las experiencias que derivaron en el actual marco de coordinación fiscal abordado en la parte final del apartado anterior, es imperante entrar al análisis normativo constitucional del poder fiscal o potestad tributaria del que gozan las diversas jurisdicciones en un gobierno multinivel.

El poder tributario tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida. El poder tributario se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos.

El ejercicio del poder tributario es aquel en que el Estado actuando soberanamente, y de manera general, determina cuales son los hechos y situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

La Constitución General de la República de 1917, no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados que la conforman. Esto se puede afirmar si observamos que desde el régimen establecido en la Constitución de

1857, ya analizado en la parte de antecedentes dentro de este capítulo, que después se traspuso a la de 1917, establece lo que la doctrina y la jurisprudencia han venido denominado “conurrencia” entre los poderes tributarios de ambos niveles de gobierno.

No obstante, la Constitución de 1917 le confiere gran relevancia al orden político del país, ya que dentro de ella podemos encontrar los elementos esenciales de la idea liberal, debido a que se establecen los derechos humanos congruentemente vinculados en razón de normatividad con el poder estatal, la limitación y control del poder político con los procedimientos en ella establecidos, principios generales inspirados en las luchas de reivindicación social, a lo que llamamos un Estado social de derecho, asimismo contiene principios de democracia y, lo que más interesa en este trabajo, el Estado federal.

En el caso de México, insistimos, el poder tributario o potestad fiscal se ejerce por el Poder Legislativo Federal, cuando se expiden las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año se señala en virtud de la Ley de Ingresos cuales de esas contribuciones van a estar en vigor en cada ejercicio fiscal. En cambio, corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de administrador fiscal, determinar o comprobar cuando se han producido en realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar la cuantía de los pagos o verificar si las prestaciones se encuentran ajustadas a la ley.

La forma de Estado federal que adopta la Constitución, se inscribe en la hipótesis de distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, al respecto el artículo 40 de la Constitución de 1917 es revelador de la voluntad de establecer un Estado federal, ya que manifiesta:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Aunque el estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas, nos podemos dar cuenta que la propia Constitución tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la autentica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico. En México se vivió una especial y difícil atmósfera a partir de un régimen de distribución de competencias en materia tributaria que establecía la concurrencia entre la Federación y los Estados, generalizó la doble y hasta múltiple imposición, e incidía en repetidas ocasiones sobre la misma base. En relación a esta distribución de competencias entre la Federación y los estados, que en la Constitución mexicana queda consagrada en el artículo 124, se adopta el criterio de que la Federación mexicana surge de un pacto y unión entre dichos estados que convienen en ceder o delegar facultades a un gobierno central, reservando para sí las que no se otorguen a este. Podría decirse que el origen de este articulado tomó en cuenta la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, que menciona que: Los poderes que la Constitución no delega a los

Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, queda reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.

En relación a este precepto, la Constitución mexicana no establece facultades tributarias expresas para los estados, como sí lo hace en otros para la Federación y para los municipios, optando únicamente por el mecanismo de fijar condiciones y restricciones a dichas entidades. Como se observara en el cuerpo de la presente investigación, el gobierno federal ejerce amplísimas facultades para el establecimiento de contribuciones, apoyado por importantes resoluciones y sin tomar en consideración la regla marcada en el artículo 124.

En este tenor, El artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) confiere al Congreso de la Unión el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En este contexto normativo constitucional encontramos que en el ámbito federal mexicano, el apoyo jurídico de la patria potestad tributaria del Estado, se encuentra en los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VII y XXIX de la Carta Magna esencialmente. La fracción IV del artículo 31 constitucional otorga al Estado la facultad exclusiva de figurar como sujeto activo de las contribuciones; por su parte la fracción VII del artículo 73 del texto constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de imponer, mediante leyes que al efecto expida, las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Finalmente, la fracción XXIX del precepto invocado establece como facultad privativa del Congreso General la de imponer determinadas contribuciones, con exclusión de cualquier otra autoridad fiscal, Estados o Municipios, sobre alguno de los rubros a que se refiere dicho artículo.

Para el caso de las entidades federativas se desprende e infiere en opinión de De la Garza (1999), que el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la CPEUM, el cual dispone que: "Todas las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". El citado autor manifiesta en el contenido de su obra, lo siguiente:

El verdadero sustento constitucional es el artículo 40 de la carta magna, pues es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los mismos, puesto que es reconocido universalmente, que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117 Constitucional, fracciones III a la VII, deja ver, implícitamente, que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias. (p. 230)

Y agrega, "Todo ello a través del instrumento de política fiscal que se identifica como Ley de Ingresos" la cual bajo la opinión de Arteaga (1998) "es el documento legal, de vigencia

anual, que señala los ingresos provenientes de los conceptos que él mismo identifica y por las cantidades que determina”. (p.92)

De la lectura de Arteaga (1998) inferimos que en esa ley de Ingresos se encuentra y desprende la capacidad impositiva o tributaria de los estados, la cual es diferente, porque en todos los países federales o unitarios existen regiones y estados –incluso al interior de los estados– con menores niveles de desarrollo y menores posibilidades para obtener en las mismas condiciones que las regiones privilegiadas. Frente al largo plazo de las políticas de desarrollo regional, se cuenta con el mecanismo de las transferencias intergubernamentales del gobierno federal a los Estados, lo cual consiste en introducir elementos redistributivos y compensatorios que eliminen o reduzcan la inequidad horizontal, partiendo de la base de que en un país el desarrollo es un proceso.

Para ello, las transferencias, ya sean condicionadas o no condicionadas, permiten corregir la distribución del ingreso entre los estados, con varios fines, como el de compensar las diferencias en el ingreso per cápita, igualar las posibilidades de gasto o para estimular la prestación de ciertos servicios públicos por parte de los gobiernos locales. El costo social y político de no hacerlo, no impacta sólo al estado “pobre”, tiene impactos que irradian al resto de los Estados y al Gobierno Federal.

Por ende, y como se aborda en el primer capítulo de este trabajo, los sistemas federales responden por su conformación a objetivos sociales predeterminados que son identificados en el cuerpo constitucional y que pueden referirse por ejemplo a la búsqueda de niveles de igualdad económica y social de los habitantes del país. En el caso del federalismo mexicano, aunque no se encuentra definido el objetivo social a nivel constitucional, es posible encontrar elementos que indican la intencionalidad final. Ya hemos visto con detenimiento que es en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde se establece que “la naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista constituye una piedra angular para alcanzar una estabilidad macroeconómica y un crecimiento equilibrado que se traduzca en una mejor calidad de vida y en la disminución de la pobreza y la marginación. Durante la discusión de la reforma fiscal, en el cuerpo de la iniciativa del Ejecutivo se menciona que “si bien se han logrado avances importantes en el combate a la pobreza y la marginación, la desigualdad regional sigue siendo un problema imperante que requiere de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno. Una política hacendaria responsable es también elemento imprescindible para una política económica que ataque frontalmente la desigualdad regional en nuestro país²⁰.”

2.5.2. Delimitación de facultades en materia hacendaria en México

La Federación

²⁰ www.SHCP. Ejecutivo Federal. Iniciativa de Ley de Reforma Hacendaria. 2007

Los órganos mexicanos encargados de cumplir las atribuciones hacendarias, son la SHCP, así como los organismos fiscales autónomos reconocidos por la ley. De acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal compete a la SHCP, entre otros asuntos:

- a) Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- b) Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- c) Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- d) Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- e) Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- f) Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- g) Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

Para el desahogo de estas facultades de la SHCP, deriva en el organismo público desconcentrado, denominado, Servicio de Administración Tributaria (SAT), creado por ley del 15 de diciembre de 1995 y cobra vigencia a partir de 1997, tiene por objeto la realización de la actividad estratégica estatal consistente en la determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones federales y de sus accesorios para el financiamiento público²¹.

Así tenemos que es la SHCP la encargada de la administración de los recursos públicos que ingresan al erario público por concepto de contribuciones cualquiera que sea su denominación, así como de aquellos organismos considerados órganos fiscales autónomos, ya que estas facultades que se han encomendados a los institutos señalados, son exclusivamente para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, ya que en nada modifican su estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, y por lo tanto, como entidad pública separada de la administración central.

La fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución señala las materias sobre las que la Federación, por conducto del Congreso de la Unión, tiene competencia para establecer contribuciones, entre las que podemos destacar y que históricamente le han sido

²¹ Para ver su organización, véase el artículo 2º de la ley de creación de este organismo

reconocidas: Comercio exterior, especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Esta disposición constitucional en uno de sus párrafos establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine, por lo que se estaría en presencia del artículo que crea en una primera aproximación el Sistema de Coordinación Fiscal en México. También se establece que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. La participación en los rendimientos de las contribuciones especiales, puede tener explicación por el hecho de que antes de la reserva a favor de la Federación, dichas contribuciones eran potestades de los gobiernos estatales, pero que bajo el criterio de concurrentes, las absorbió la federación con lo cual quedó mermada la capacidad tributaria de los estados.

La Constitución también otorga una vasta facultad impositiva a favor de la Federación en materia de comercio exterior, ya que el artículo 73 constitucional establece, a este respecto, que: Es facultad exclusiva de la Federación el gravar mercancías que se importen o exporten, o que transiten por el territorio nacional, no establece limitación alguna, aunque hoy en día los Estados cuentan con facultades de revisión en materia de comercio exterior vía convenios de colaboración administrativa con la federación.

En su segundo párrafo, dicho artículo establece lo siguiente:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Como podemos apreciar del marco legal aplicable a la distribución de competencias fiscales entre los niveles de gobierno en el contexto constitucional solo señala facultades para el nivel de gobierno federal y le establece fuentes privativas de ingresos, pero en lo que se refiere a los estados es totalmente omisa, sin embargo, es muy clara la forma en la que establece las limitaciones a las entidades federativas, basta con revisar el artículo 73 en su fracción IX que dispone que el Congreso de la Unión es autorizado; *para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.*

Los Estados

Las limitaciones expresadas constitucionalmente sobre las potestades tributarias de los estados son las señaladas en el artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII, y IX, y 118, fracción I, se pueden resumir en las siguientes:

- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio o de mercancías.
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco
- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Estas limitaciones pueden tener fundamento en el hecho de procurar como objetivo la unidad del Estado mexicano y que se planteó en la parte de antecedentes del sistema tributario nacional.

A partir de esto, ¿Cuál es la esfera competencial en materia fiscal que guardan los Estados?, para ello es necesario establecer dentro del contexto normativo en el que desarrollan sus funciones las haciendas estatales que la base constitucional de su potestad descansa en el artículo 124 Constitucional al señalar que: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

Se considera que el principio federal como organización del Estado, no permite de manera precisa delimitar competencias, pues no es claro cuando señala a solo dos niveles de gobierno Federal y Municipal sus potestades o responsabilidades y facultades respecto a su territorio y población. Las contradicciones al principio federal, son precisamente basadas en el hecho de que se establecen facultades solo a la Federación y a las autoridades locales únicamente y a las entidades federativas les establecen limitaciones o prohibiciones, reconociéndoles exclusivamente la existencia de facultades concurrentes.

Esta ambigua regulación de las potestades tributarias de las entidades federativas en México, puede decirse que es un criterio residual, como en España se les llama, dado que si las potestades no están conferidas expresamente a la federación o no se encuentran en el catalogo municipal que establece el artículo 115 de nuestra constitución federal, entonces las entidades federativas pueden ejercer en sus jurisdicción el recaudo de contribuciones, por lo que deja a los gobiernos estatales en total incertidumbre legal respecto a que le está permitido, pues sus prohibiciones son expresas en los 117 y 118 de la carta magna.

Sin duda que los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y egresos, a través de sus respectivas legislaturas, las funciones administrativas las realizan a través de las tesorerías estatales. La SCJN, ha determinado que dentro de nuestro sistema jurídico constitucional debe entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en esta, sin que para la no-aplicación de sus preceptos a las personas y cosas que están sometidos a

un régimen especial federal se haga necesario la exención expresa correspondiente, en un precepto concreto de cada ley local.

Sin embargo, Flores Zavala (2002) sostiene, siguiendo la opinión de Vallarta

La Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibir el establecimiento de determinados impuestos, solo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones. (p. 378)

De esta forma, se considera que el sistema jurídico mexicano admite que existen leyes federales ordinarias que establecen prohibiciones a los Estados para que éstos establezcan exención tributaria a organismos paraestatales, obviamente impidiendo obtener recaudaciones a favor del Estado y de sus municipios, significando evasiones a la soberanía tributaria local por el Poder Legislativo federal, pudiéndose impugnar a través del procedimiento señalado en el artículo 103 de la Constitución General.

El análisis permite rescatar que la propia normatividad establece limitaciones de carácter positivo y negativo, las negativas están representadas por aquellas facultades que en exclusiva confieren a la federación en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional y las limitaciones de carácter positivo están representadas por la prohibición establecida mediante reforma al artículo 115 constitucional en materia municipal, por lo cual los Estados ejercen poder tributario sobre la materia inmobiliaria, destinado exclusivamente a favor de los municipios del respectivo Estado, además por las prohibiciones contenidas en el artículo 117 Constitucional, fracciones III, IV, V, VI y VII.

Los Municipios

En términos de la fracción IV del artículo 115 Constitucional los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará entre otras cosas por:

- a) Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan,
- b) Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y,
- c) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria,
- d) Las participaciones federales,
- e) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Conjuntamente, el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria. En cuanto a derechos los que representan más ingresos son los relacionados con la construcción, uso y disposición de suelo pues llegan a constituir el 75%

de sus IP. Asimismo, tienen la posibilidad de obtener ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de sus bienes patrimoniales, tales como panteones, mercados, centros de esparcimiento.

Respecto a sus IP los municipios de México tienen como respaldo financiero el Impuesto Predial Urbano, en el caso sinaloense algunos Ayuntamientos recaudan más de predial Rústico que de urbano por la actividad agrícola y pecuaria que en ellos se desarrolla, municipios como Guasave, Guamúchil y Elota.

El impuesto de la propiedad, tax property, es también conocido como impuesto inmobiliario o impuesto predial. Según los registros el impuesto de la propiedad es el más grande recurso de ingreso propio para el nivel de gobierno local, así lo demuestran los informes de cuenta pública de fin de ejercicio a nivel estatal de la Auditoría Superior del Estado. Sin embargo, el comportamiento nacional ubica que este tributo inmobiliario llega a representar en ocasiones el 80% del total del ingreso del gobierno local por lo que cualquier externalidad que afecte negativamente el comportamiento de este indicador hace que los recursos resulten insuficientes para financiar la canasta de servicios públicos que los municipios deben de cubrir con los IP.

La experiencia dentro del servicio público, permite realizar las consideraciones siguientes: la hacienda municipal requiere mejorar sus procesos de gestión en todos sus ámbitos. Los municipios tienen enormes retos en materia de planeación, programación, presupuestación, ejecución del gasto y de rendición de cuentas, son pequeños feudos con términos muy cortos de gobierno y que para su corrección requieren esfuerzos sin precedente en materia capacitación, profesionalización de los servidores públicos hacendarios, así como por una urgente modernización del marco normativo hacendario municipal, eliminando gradualmente la sumisión a la decisión del estado o entidad federativa correspondiente.

En conclusión, todo este escenario de asimetrías y disparidades normativas y administrativas genera un desbalance vertical pues la federación cuenta con una mayor capacidad para cobrar impuestos que los Estados y Municipios, hay un desequilibrio en el sistema multinivel de gobierno en el que descansa el FF. Sumado al desequilibrio horizontal que se genera por las diferencias que existen entre los gobiernos de un mismo nivel de gobierno y que lleva a producir en el marco normativo de los distintos gobiernos que integran la federación a crear bases tributarias distintas entre una región. Lo que obliga a reformular en el corto plazo el concepto de federalismo y que en su oportunidad se abordara en este trabajo de investigación.

El análisis a la Hacienda permite destacar que a nivel estatal sólo hay dos potestades tributarias que se cobran en las 32 entidades federativas: el impuesto sobre nóminas y el impuesto predial. Sin embargo, el predial es un impuesto municipal en todas las entidades excepto en el Distrito Federal, mientras que el impuesto sobre nóminas sí es una facultad de las entidades federativas.

2.5.3. Criterios de la Corte en la materia

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido jurisprudencia al respecto²², señalando:

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: *a)* Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados; en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124 de la CPEUM); *b)* Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (art. 73, fracciones X y XXIX Constitucional); *c)* Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y 118 de la Carta Magna).

La fracción XXIX del precepto invocado en la tesis jurisprudencial confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias como: Comercio exterior, esto es, importaciones y exportaciones; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo IV y V del art. 27 Constitucional; campo exclusivo de la tributación para el gobierno federal es el representado por instituciones de crédito y sociedades de seguros; finalmente sólo el gobierno federal tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal, tales como vías generales de comunicación, radio y televisión.

La Fracción V, del artículo 73 Constitucional, establece que los núcleos de población ejidal, a su vez y por facultad implícita, esto es, debido a que la normatividad que rige estas figuras jurídicas tiene carácter federal, pueden ser sometidas a normatividad del fisco federal autorizándola para gravar las actividades que realicen en su desarrollo socioeconómico. También tiene poder fiscal exclusivo la Federación sobre los Estados en el uso de las emisiones de monedas como recurso financiero, los tributos para cuyo pago se utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabalariorios.

2.6. El Federalismo como origen de las relaciones intergubernamentales en México

En los últimos años estudiosos del FF en México han realizado aportaciones importantes a este tema. El común denominador va en el sentido de concebir al FF como el eje de la

²² Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Página: 88Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, *automóviles, impuesto sobre tenencia o uso de facultades del Congreso de la Unión para decretarlo*. En el Apéndice 1917-1985 y Apéndice 1917-1988, la tesis aparece bajo el rubro "Automóviles, ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de. Facultades del Congreso de la Unión para decretarla.

relación entre órdenes de gobierno. Sin menosprecio de los demás componentes del pacto federal, los aspectos fiscales ocupan buena parte de la agenda entre la federación y las entidades federativas. Al respecto destaca el señalamiento de Luis F. Aguilar (1996):

Los gobiernos no son sólo políticos sino fiscales. Atender demandas y satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desarrollo, son todas tareas que consumen recursos, recursos que son escasos, y recursos que provienen de la imposición-contribución fiscal de los ciudadanos. En efecto, los recursos públicos provienen de las contribuciones de los ciudadanos, quienes renuncian a una parte de sus ingresos privados y los convierten en públicos, al transferirlos voluntaria u obligatoriamente a la hacienda estatal como ingresos públicos, con el fin de que los gobiernos cumplan las actividades que los benefician a ellos y a todo el conjunto de la sociedad”. (p.20)

Aguilar vincula de manera adecuada lo fiscal (estatal), con lo societal (aportaciones vía impuestos), y concluye su ensayo pronunciándose por un federalismo cooperativo intergubernamental, “basado en autonomías legales y democráticas de cada orden de gobierno” (Aguilar 1996, p.23).

Astudillo (1999) a lo largo de su investigación demuestra que el FF ha sido un federalismo centralizador, en el que las entidades federativas han perdido potestades tributarias y son dependientes absolutas de las subvenciones por parte de la federación.

Por su parte, Flores Caballero (1996) sostiene la necesidad de reformar el federalismo fiscal haciéndolo hacendario, para que no solamente se centre en la distribución de potestades tributarias, sino involucre también el gasto público, la deuda y el patrimonio públicos, así como la coordinación intergubernamental y la rendición de cuentas. A lo largo de la década de los 90's el gobierno federal impulsó la descentralización de gasto, pero no de atribuciones, ni de facultades a las entidades federativas. La base fue la reforma a la LCF de 1998, misma que según Montemayor (2005, p.109) fue: “... inoportuna, centralista y mal concebida”. La reacción de otros estados - entre ellos Puebla - no se hizo esperar y lo hicieron adaptando su propio marco legal, no obstante su éxito fue relativo.

Lo señalado por Montemayor coincide con el estudio del Centro de Investigación y Docencia Económica – CIDE - (2005, 2004, p. 7), que señala:

El proceso de descentralización de recursos no fue acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas”. (p.7)

En ello, no se consultó a nadie y la siguiente administración federal mantuvo la inercia.

Expertos como Amieva (2002), consideran que las subvenciones provenientes de los ramos 28, 33 y 39 se han dado en el marco siguiente

El Gobierno Federal ha venido impulsando una estrategia de descentralización de la vida nacional ... Para ello ha instrumentado medidas de redistribución del ingreso y del gasto público que tienen como característica fundamental la coordinación entre los ámbitos federal y estatal....Los ingresos totales, incluyendo las participaciones y las transferencias de los gobiernos municipales, también han crecido sustancialmente en los últimos años gracias a los nuevos fondos dispuestos por la federación. (p.310)

No hay duda el monto de los recursos ha crecido pero las limitantes institucionales que establece la regulación secundaria (y en el caso de la relación estado – municipio la Constitución misma) hace que los estados sean “cajeros” y vean limitada su capacidad de decisión para orientar libre y soberanamente el desarrollo de una política propia de finanzas públicas. El caso de los fondos de educación y la salud atados al ramo 33 son una muestra de ello, los estados como dice Stiglitz, sólo administran fondos federales y su capacidad de decisión es prácticamente nula ya que esos recursos se conforman casi exclusivamente por el pago de nóminas y las negociaciones en cuanto a montos y destinos de gasto se siguen dando a nivel federal.

Como parte del mismo sistema de coordinación fiscal, el gobierno central trasfiere recursos a los gobiernos estatales y municipales para resarcirlos por haber renunciado a sus gravar sus fuentes tributarias. En términos generales, estas trasferencias tienen el objetivo de devolver los recursos que corresponden a los estatales ya que estos se obtienen de sus fuentes tributarias, sin embargo, las trasferencias también consideran aspectos de esfuerzo recaudatorio y de redistribución. Además, las trasferencias condicionadas obligan a gastar recursos en determinados bienes públicos.

Es importante señalar que estas trasferencias tienen diversos efectos sobre los patrones de ingreso y gasto de los gobiernos estatales, por ejemplo, por lo que se refiere a los aspectos del ingreso, las trasferencias pueden tener dos efectos: el primero, es el llamado efecto sustitución, y se presenta cuando las trasferencias ejercen un impacto perverso sobre las tareas recaudatorias de los gobiernos estatales, concretamente, pueden inducirlos a reducir su esfuerzo recaudatorio. En otras palabras, las entidades federativas sustituyen los IP con los recursos obtenidos de las trasferencias federales, lo cual podría deberse a que prefieren depender de estos recursos en lugar de incurrir en los costos políticos y administrativos que conlleva cobrar impuestos.

Por otra parte, el segundo impacto que las trasferencias pueden tener es el efecto "flypaper", es decir, los recursos que reciben los gobiernos estatales de la federación no disminuyen la recaudación de sus fuentes propias, sino que los ingresos totales de éstos aumentan y, por consiguiente, también aumenta el gasto total. En este caso, el gasto aumenta en la misma cuantía en que lo hacen las trasferencias, ya que el dinero se utiliza para fines a los que está destinado.

Bajo este enfoque, ha quedado evidenciado que independientemente de las teorías que soportan la existencia de la hacienda pública bajo el régimen federal y las relaciones

intergubernamentales en se soporta el FF en México, los gobiernos como titulares de la facultad exactora vía contribuciones, se puede establecer que los Estados de la República cuentan con capacidad fiscal, pero se requiere de identificar los factores y externalidades que impidan el debido recaudo de los IP de tal suerte que pueden plantearse soluciones a cada uno de los casos en particular que se aborden.

Retomando las ideas teóricas sobre el contexto, en nuestro país, las potestades tributarias de las entidades federativas son resultado del pacto federal que las entidades federativas signaron y consecuentemente crearon un gobierno central el cual absorbió la mayor parte de las facultades, las cuales han sido reguladas bajo un modelo de FF el cual según criterio de Amieva Huerta (2002), este debe constar de 3 elementos fundamentales: 1) la distribución de poderes de la recaudación de los ingresos y la responsabilidad de los gastos; 2) la armonización y coordinación entre los sistemas federal, estatal y municipal; y, 3) la promoción de la justicia social y la eficiencia económica general.” (P. 246)

De tal forma que el sistema federal mexicano está conformado por una red de relaciones fiscales intergubernamentales, la cual bajo el razonamiento teórico de Pontifes (2002) deben interpretarse bajo el entendido de que “cada orden de gobierno tiene reservadas competencias que le permiten actuar en su espacio territorial y jurisdiccional, por lo que otra autoridad por derecho, no puede intervenir en él” (p.43).

En esta idea del federalismo Oates citado en Chapoy (1992), señala que:

La función capital del federalismo fiscal es sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional; dicho de otro modo, delimitar cuando se trata de materias de interés general y cuando de alcance únicamente regional. (p. 29)

De lo anterior encontramos que los Estados y sus Ayuntamientos reciben recursos de la Federación, es decir, ingresos por dos conceptos principales: Participaciones federales y Aportaciones. Las PF se refieren a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y, los segundos son recursos que están condicionados a aspectos específicos que determina la LCF, y son conocidos como “Recursos etiquetados”.

Capítulo 3. Capacidad fiscal y el esfuerzo tributario de las haciendas públicas en México

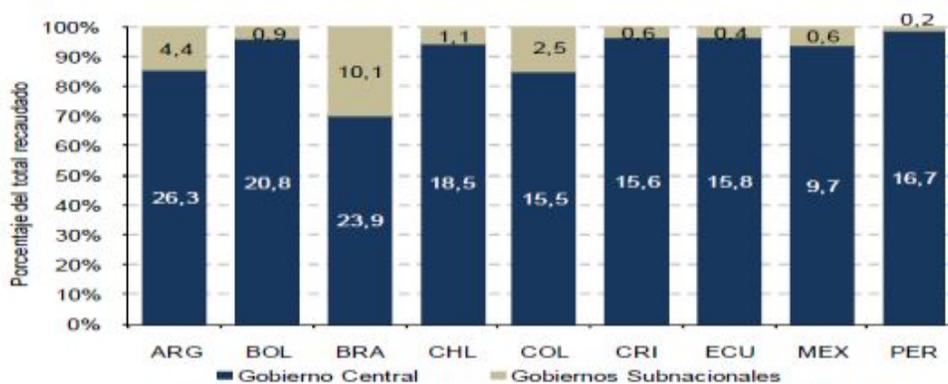
De forma introductoria a este apartado referimos a Gómez y Jiménez (2009) quienes sostienen “

La baja recaudación de impuestos propios es un problema, debe señalarse que cuando se evalúa la cantidad de gastos que los gobiernos intermedios y locales tienen que financiar, no parece que haya mucho margen adicional para reasignar potestades tributarias. Al respecto, lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, como por ejemplo se observa en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina. (P. 19)

Coincidimos que es escasa participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación total de los países latinoamericanos. Según datos de la OCDE (2011) la excepción la constituye Brasil, en el que los estados y los municipios poseen conjuntamente el 30% de la recaudación total, lo que es equivalente a 10,1 puntos porcentuales del PIB, denotando un importante grado de descentralización de potestades tributarias hacia dichos niveles de gobierno.

En este escalafón de países se encuentran Argentina y Colombia, en los cuales los niveles subnacionales han aportado aproximadamente un 15% de la recaudación total. Sin embargo, en el resto de los países, los gobiernos centrales no han avanzado de manera significativa en la descentralización de los recursos tributarios. De este modo, en estos países la recaudación tributaria subnacional representa, en promedio, alrededor de 3-4% de los ingresos tributarios totales de cada país.

Gráfico 5. Ingresos tributarios según nivel de gobierno – Año 2008, en porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Datos para Perú son del año 2006.

Se observa además que la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha permanecido estancada durante los últimos diez años y esta pobre evolución se relaciona con la debilidad en el nivel y la estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno, situación que deriva del marco constitucional y legal en el que funcionan las haciendas públicas estatales en México.

3.1. México un Federalismo interdependiente y dual

En México se ha desarrollado un federalismo interdependiente y dual. Por un lado los órdenes de gobierno comparten competencias y responsabilidades, por ejemplo en el ámbito de la justicia las atribuciones están divididas en delitos del fuero común y delitos del fuero federal; en educación, salud y seguridad pública también se comparten funciones, es por ello que el federalismo mexicano es interdependiente. Asimismo, es dual en virtud de que cada orden de gobierno es autónomo en su área de responsabilidad. Se tiene una federación fuerte, pero cada orden de gobierno toma decisiones de manera autónoma en el ámbito que le corresponde.

Chapoy Bonifaz (2006, p, 65)) sintetiza las formas de federalismo en cuatro niveles: la política, la científico-política, la jurídica y la económica. Para ella “El federalismo es entonces una forma de estructurar la división política de un país, determina también la forma en se que usa y reparte el poder, la administración de justicia y por supuesto el ingreso y gasto públicos en los cuales se finca el FF”.

Generalmente se ubica al federalismo mexicano emparentado con el modelo de Estados Unidos, a pesar de que la Constitución de 1824 recoge esa experiencia, la evolución federalista mexicana en casi dos siglos tiene características propias. Si bien es cierto que el centralismo ha sido uno de los signos distintivos del federalismo mexicano, no lo es menos que el papel de los estados a lo largo de la vida independiente de México ha sido fundamental. Como señala Díaz Cayeros (1999, p.138): “El federalismo debe ser entendido primordialmente como un mecanismo institucional de resolución de controversias entre regiones heterogéneas”.

La descentralización de las funciones en materia de gasto e ingreso, como se ha resaltado en capítulos anteriores constituye un medio para garantizar la eficiencia de los gobiernos y que permita mejorar su desempeño en cualquier esfera de la administración pública. En esta medida, el FF debe procurar distribuir en forma eficiente las atribuciones o potestades, responsabilidades y competencias en materia de gasto e ingreso con la finalidad de contribuir a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos en beneficio de los contribuyentes. Los beneficiarios, limitados por pertenecer a una región, pagan por la satisfacción de su necesidad, agua, luz, seguridad, transporte, por lo tanto, los gobiernos de los Estados tienen una mejor posición para proveer esos bienes, por ende, habrá mayor probabilidad de efectividad en la satisfacción de las necesidades y preferencias. El principal problema asociado con los bienes públicos es determinar qué tipo de bien en qué cantidad y

cuanto debe costar a los usuarios del mismo, o lo que Tiebout llama “Consumidores Votantes”, de igual forma otro problema que se enfrenta es la carencia de un mecanismo por medio del cual los individuos manifiesten sus referencias por bienes públicos, los ramos 28 y 33 son una aproximación a dichos mecanismos pero no son tan eficientes como deberían, ¿la razón?, bueno, los consumidores votantes preferirán disfrutar del bien público al tiempo de tratar de evitar el pago del impuesto (Tiebout, 1956, p. 416).

En un sistema federal, es muy difícil, por no decir que imposible determinar las preferencias reales de los individuos por los bienes públicos, peor aún, si es el gobierno federal a través de un sistema de financiación de participaciones y aportaciones, o de reasignaciones federales como pretende dar satisfacción a éstos, un gobierno de nivel inferior, como el estatal, tiene mejores oportunidades de conocer e identificar la problemática y definir los bienes o servicios públicos con los que se pueda resolver la misma y, en función de esto proveer los bienes públicos.

Relativo a la función de distribución, Musgrave (1959), sostiene que dicha situación

La deben realizar los gobiernos centrales, ya que si los gobiernos locales son los encargados de esta labor, por ejemplo, mediante impuestos progresivos, los individuos más ricos que se oponen a la redistribución, gracias a la libre movilidad interjurisdiccional que existe al interior de cualquier nación, se concentrarán en municipios que no den prioridad a esta función, mientras que los individuos pobres se concentrarán en aquellos municipios que sí realicen labores de redistribución limitando la efectividad del programa redistributivo. (p. 83)

Debido a lo anterior, las labores de distribución las debe realizar el gobierno central, sobre todo porque la movilidad más allá de las fronteras nacionales es mucho menor que la movilidad dentro de la nación, lo cual aumenta las posibilidades de éxito de las políticas redistributivas, además, no sólo realizaría la redistribución entre individuos sino entre regiones. Tal como manifiesta Oates (1977)

La función de estabilización es conveniente que sea el gobierno central, ya que sería un caos si, por ejemplo, los gobiernos locales tuvieran la opción de manejar su política monetaria, es decir, si tuvieran la libertad para crear y destruir dinero; esto traería externalidades negativas al resto de municipios y crearía más bien desestabilización que estabilización, probablemente se generaría una excesiva expansión monetaria como consecuencia de que los municipios encontrarían más atractivo financiar sus gastos. Mediante la creación de dinero que a través de la recaudación de impuestos; lo cual desembocaría en una inflación generalizada, de ahí que el gobierno central deba encargarse de esta función. Además la política fiscal local está severamente limitada, por ejemplo, los efectos expansivos de una disminución impositiva o de un aumento en el gasto se anulará, debido a que una parte relativamente pequeña de la renta generada se gastará en bienes y servicios producidos en la localidad. (p. 67)

En conclusión, el gobierno central está en una situación más favorable para implementar tanto la política monetaria como la fiscal con la finalidad de mantener un alto nivel de producción y empleo con precios estables.

En términos generales, en la literatura sobre federalismo y descentralización se acepta que las funciones de distribución y estabilización las realice el gobierno central, mientras que la función de asignación la deben realizar los distintos niveles de gobierno según las incidencias geográficas de los beneficios de los bienes públicos, aunque algunos autores todavía debaten sobre quién debe realizar esta última función, Sempere y Sobarzo, (1996).

El FF se encuentra determinado por las características específicas de cada sistema político que establece el margen de acción en cuanto a ingreso, gasto y deuda (Michel, 1999, p. 46), de cada una de los niveles de gobierno en cuanto a responsabilidades y facultades fiscales les corresponde. Bajo este posicionamiento doctrinal en nuestro país, el FF ha tenido la característica de no realizar una distribución clara en las competencias entre cada nivel de gobierno, puesto que según lo establecido por el artículo 124 constitucional las atribuciones que no se otorgaron al gobierno federal se entienden establecidas a los gobiernos locales. En la cuestión de finanzas públicas, el pacto Federal establece el derecho de los tres niveles de gobierno para que puedan imponer las contribuciones que consideren necesarias para poder cubrir sus gastos públicos, sin embargo, tal acción puede producir fácilmente una confusión entre los diferentes niveles de gobierno y se deja a la libre interpretación.

Debido a la alta concentración de los recursos es que surge el SNCF, que tiene como uno de sus objetivos evitar que un impuesto se cobre varias veces, lo que representaría un problema administrativo para los gobiernos y una gran carga para los contribuyentes.

3.1.1. Las relaciones intergubernamentales en México

El término relaciones intergubernamentales se refiere al cúmulo de relaciones que se establecen entre los gobiernos central, regional y local; en la presente investigación y para su cometido se utiliza dicho concepto en estricto sentido, para referirnos al sistema de intercambio de recursos fiscales en un sistema federal: las transferencias financieras de un nivel de gobierno a otro en un escenario de descentralización fiscal. Estas relaciones de interdependencia financiera que se establecen entre diferentes niveles de gobierno, han llegado a ser consideradas como un indicador básico para comprender y caracterizar el sistema de relaciones intergubernamentales que impera en un país determinado, -sin olvidar las determinaciones políticas y administrativas- (Agranoff, 1997). Así, las relaciones fiscales intergubernamentales se convierten en un elemento útil para caracterizar los procesos de vertebración del poder el territorio interdependientes que se establecen en el sistema federal mexicano.

En su noción más básica, las relaciones intergubernamentales se entienden en la definición propuesta por Anderson como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”

(Agranoff, 1997, citado en Wright, 1988: pág. 65.). Así, de manera general, es el término que se usa para referirse a las interacciones entre los distintos tipos de gobierno o entre gobiernos de un mismo nivel.

El enfoque de las relaciones financieras (a través de las transferencias fiscales intergubernamentales) ha sido un instrumento privilegiado para estudiar las formas en que funciona la descentralización fiscal en un determinado país al marcar un punto de convergencia entre lo formal y lo fáctico; esto es, el punto de encuentro entre lo que la normativa constitucional dispone y lo que la realidad práctica de cada país exige.

Desde el surgimiento del “federalismo cooperativo”, bajo el modelo norteamericano abordado en el capítulo que nos antecede, se han complejizado los procesos interactivos al interior de las estructuras de gobierno de diferente nivel (Agranoff 1997; McGuire 2001; Giménez 2000). Estas interacciones se desarrollan de diferentes maneras y mediante instrumentos variados, entre los que destacan los mecanismos de ingreso-gasto y las transferencias intergubernamentales; considerados como los procesos formalizados de intercambio de recursos entre diferentes niveles de gobierno (Wright 1988; Cicuéndez 2006). De ahí el interés que ha cobrado el estudio de las transferencias, por considerarse mecanismos que dan lugar a múltiples espacios de interdependencia entre diferentes niveles de gobierno.

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre distintos niveles de gobierno representa uno de los asuntos más importantes y problemáticos de los sistemas descentralizados, ya que determinar cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo suscita muchas controversias. Si bien, la economía pública a través de la tradición del FF ha centrado su atención sobre un tema polémico en la estructura y operación de un sector público con diferentes niveles de gobierno: “la asignación de las funciones y de los instrumentos fiscales a los niveles de gobierno apropiados” en Oates (1990, p. 43); Giménez (2003); Shah (2002), citados en Hernández y Villa (2010), se ha preocupado cada vez más por los mecanismos compensatorios a través de las transferencias fiscales tanto entre gobiernos de diferente nivel como entre gobiernos subnacionales entre sí. Y concluye

Estas transferencias se clasifican en dos tipos básicos: *condicionales* e *incondicionales*. En las del primer tipo, el otorgante establece los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos, reduciendo el margen de decisión de aquellos gobiernos que las reciben; mientras que las transferencias incondicionales, como su nombre lo indica, no están sujetas a ningún tipo de especificaciones para su gasto y ofrecen mayor discrecionalidad a los gobiernos subcentrales para establecer prioridades en su uso. (p. 6)

Giménez (2003, p. 49)) menciona que son utilizadas como un mecanismo de reasignación de recursos para corregir los desequilibrios que se originan entre diferentes niveles de gobierno y entre gobiernos de un mismo nivel se clasifican también según los tipos de desequilibrios⁵ que intenten corregir, así, las transferencias intergubernamentales pueden ser de suficiencia (para corregir las diferencias en la composición ingreso-gasto entre

gobiernos de diferente nivel) o de nivelación (corrigen las diferencias entre gobiernos de un mismo nivel).

En opinión de Hernández y Villa (2010, p.6) otro de los problemas que acaparan la atención se refiere a la distribución asimétrica entre las capacidades del gobierno central con respecto de los gobiernos subnacionales. Este desequilibrio financiero vertical -característico en todos los países descentralizados- recibe el nombre de “brecha fiscal” (Giménez 2003). En la práctica, sucede que en la mayoría de los países, los tributos de mayor rendimiento y la asignación de las transferencias son una función del gobierno central, lo que genera de entrada un diseño de relaciones fiscales en donde los gobiernos centrales poseen una capacidad mayor para recaudar impuestos y un desequilibrio financiero favorable (donde sus ingresos superan sus necesidades de gasto) (Agranoff 1997; Cicuéndez, 2006; Giménez 2003).

Así, las transferencias o subvenciones resultan instrumentos útiles para corregir inequidades e ineficiencias fiscales, reducir la “brecha fiscal”, establecer estándares mínimos para mantener los objetivos nacionales dentro de su política económica como lo manejamos al inicio de este documento de investigación y fomentar prioridades en los gobiernos locales en áreas de alta prioridad nacional, con objetivos de estabilización regional mediante instrumentos de política fiscal con fines macroeconómicos (véase capítulo 1).

3.1.2. La Coordinación Fiscal como política pública distributiva en México

La política distributiva del ingreso nacional la concebimos en párrafos anteriores como el un punto de partida para entender en gran parte de la planeación del desarrollo nacional como el eje central en el proceso de formulación de otras políticas públicas. Es decir, muchas de las decisiones tomadas en el ámbito de las políticas públicas están relacionadas con los impuestos, Estos afectan a casi todos los aspectos de la economía y la sociedad. El tamaño del Estado, la magnitud de la distribución entre ricos y pobres y las decisiones de consumir e invertir están relacionados con este campo fundamental de la política.

Por lo anteriormente señalado, en la esfera de los impuestos el proceso de formulación de sus políticas de redistribución es el reflejo de los fines generales que sigue el gobierno en turno. Es decir, mediante una política tributaria se congregan una multitud de intereses, tanto públicos como privados que se mueven a través de engranajes de las negociaciones políticas en la formulación de una política específica, y la coordinación fiscal como política de redistribución del ingreso no es la excepción.

Lo anterior ocurre, según hemos podido constatar y que más adelante abordaremos, con los actores fundamentales, en particular el titular del Poder Ejecutivo, cuyas atribuciones y limitaciones influyen en demasía en la formulación de las políticas de coordinación fiscal en cualquier región. Las legislaturas no son las excepciones, sin embargo en unos países

cobran mayor importancia que otros, al igual que el rol del Poder Judicial en términos de arbitro en las relaciones fiscales gubernamentales.

Como ya hemos abordado en apartados anteriores, a pesar del enorme impacto económico de la política fiscal, independientemente del sistema de contribuciones establecido, las consideraciones de este orden no nos sirven de mucho para resolver la problemática que aquí nos ocupa y que está representada por explicar y entender el comportamiento respecto al aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal en Sinaloa. Hay estados de la república con similares ingresos, distribución de los mismos o composición sectorial de su PIB, pero que cuentan con estructuras tributarias muy diferentes. Por lo que concluimos que no existe un modelo económico que explique los resultados de una política fiscal en particular y nuestro caso, no es la excepción.

Para el BID (2006, p.203) todas las regiones de América Latina han sufrido un mismo shock de origen externo y establece:

La tendencia a la globalización, que ha aumentado la movilidad internacional de bienes, inversiones y capital financiero en todo el mundo, limitando las posibilidades de gravarlos. Las tendencias de la globalización, se cita en el estudio, obligaron a los países a reducir aranceles de importación y a disminuir las tasas impositivas aplicables a las empresas. (p. 203)

En esta realidad expuesta por el BID, podemos contextualizar a los gobiernos estatales y municipales, las externalidades generadas por un mercado altamente globalizado y dependiente a su vez de factores sujetos a modelos de desarrollo más competitivos, lo que ha obligado a reducir la carga impositiva que permita mantener ante la recesión de los últimos años, la reducción del pago de aranceles que haga para las empresas un área geográfica más rentable la jurisdicción que ocupan dotándola de ventajas comparativas desde el punto de vista del pacto fiscal. Lo anterior, ha permitido que en México se integre un federalismo coordinado en términos de facultades pero con una gran asimetría en cuanto a la implementación de estructuras y políticas tributarias en las entidades federativas que integran el modelo federal mexicano.

3.1.3. Origen de la Coordinación Fiscal en México

En opinión de Miranda, (2009, p.89) “En la Constitución de 1917, se estableció el primer acto de coordinación fiscal en México, ya que por primera vez se fijaron los límites impositivos de los diferentes niveles de gobierno. Así también, expone el investigador, “en el mismo ordenamiento legal citado, se establecieron los campos impositivos exclusivos a la Federación y de forma residual a los estados, dicha fórmula, hasta la fecha, sigue vigente”.

Debemos señalar que desde la promulgación de la Constitución hasta nuestros días, han evolucionado en nuestro país los sistemas tributarios, dando así lugar a una multiplicidad de impuestos derivados de la concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades federativas, como consecuencia de ello, se han realizado varios intentos por parte del gobierno federal para resolverlo, dando así lugar a la celebración de las llamadas convenciones nacionales hacendarias.

De la lectura de Careaga y Weingast (2003), se advierte que la evolución del sistema fiscal mexicano puede dividirse en varias etapas: el primer periodo comprende de la conclusión de la revolución mexicana a finales de la década de los cuarenta, periodo que se caracteriza por un gobierno central débil y donde los estados tienen fuerte autoridad fiscal. En esta etapa el sistema tributario federal comprende básicamente impuestos al comercio exterior y gravámenes indirectos, en tanto que en el ámbito estatal se creó una gran cantidad de impuestos. Para los tres órdenes de gobierno en su conjunto, en 1940 existían 80 impuestos separados en la industria y el comercio y 32 sobre el capital.

En estos términos el 22 de julio de 1925 se convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal, en la cual participaron las autoridades hacendarias federales y los representantes de las entidades federativas.¹³⁰ El propósito era debatir la forma de mejorar las haciendas públicas locales y establecer una clara delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados (SHCP, 1973, p. 19) esta reunión tenía como finalidad:

- a) Delimitar Competencias entre la Federación y los estados en materia de impuestos,
- b) Elaborar un plan de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la república y
- c) Crear un órgano permanente que estudiara las necesidades de la economía nacional y propusiera las medidas a tomar en materia fiscal, así como que vigilara el cumplimiento en materia fiscal

Al terminar la convención de 1925, algunas de las principales recomendaciones fueron:

1. Adicionar el artículo 131 constitucional consignando la celebración cada cuatro años de una convención nacional fiscal. Esta propondría los impuestos que debieran causarse en toda la república, la unificación de los sistemas fiscales y la delimitación de las competencias de las distintas autoridades tributarias.
2. La adición a la fracción III del artículo 117 constitucional integrando un sistema de participaciones en impuestos federales para los estados y los municipios.
3. Se recomendó adicionar el artículo 31 de la Constitución Política, donde se estableciera que cada cuatro años o cuando así lo consideraran los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se reunirían en Convención en la Ciudad de México para analizar el sistema de impuestos. Si las decisiones de las Convenciones se aprobaban por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, serían obligatorias para los poderes locales y federales.

4. Se recomendó al ejecutivo federal la organización de un cuerpo consultivo fiscal que instrumentara los acuerdos tomados en la convención.
5. Se propuso una delimitación de competencias tributarias otorgando a las autoridades locales la facultad exclusiva de gravar la propiedad raíz, así como los actos no comerciales. Por su parte la Federación establecerá los impuestos a la industria y el comercio, pero otorgando participación a las entidades federativas. En cuanto a los gravámenes sobre sucesiones y donaciones se gravarían a nivel local, pero la Federación fijaría determinadas cuotas.

En estas conclusiones, según expone Gil (2004) se puede observar que se intentaba determinar cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuales a los estados. Y agrega

En 1926 el ejecutivo federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la convención pero fue rechazado.¹³³ A pesar de lo anterior podemos decir que no todo fue perdido, ya que en las conclusiones se plasma un elemento que posteriormente vendría a convertirse en un elemento central del sistema tributario, el cual es la participación de los estados en los ingresos por los impuestos cobrados por la Federación y viceversa. (p. 75)

En 1932, se convocó la segunda Convención Nacional Fiscal, la cual se celebró en febrero de 1933, en la que se llegó a las siguientes recomendaciones (Gil, 2004, pág. 78):

- a) Se debería evitar la múltiple imposición y la labor recaudatoria se efectuaría por una sola autoridad.
- b) Se recomendó, al igual que en la Convención de 1925, que fuese de la competencia impositiva local el establecer gravámenes sobre la propiedad raíz y sobre actos jurídicos no comerciales realizados en su territorio, así como servicios públicos y concesiones locales.
- c) Así mismo se dijo que fuese exclusivo para la Federación, aunque no limitativo, el poder gravar el comercio exterior, el ingreso, la producción y explotación de determinados recursos naturales, la industria en algunos casos, así como servicios públicos y concesiones federales, participando a los estados y municipios de los beneficios derivados de varios de estos gravámenes
- d) Imponer contribuciones a la industria y el comercio en forma unánime a iniciativa presentada por la Federación y las entidades federativas, así como repartir los ingresos derivados de esos gravámenes.
- e) Por último se exhortó a que se prohibiese gravar las actividades y productos del sector agropecuario, excepto en el caso de Yucatán que tendría esa facultad transitoriamente.

Las propuestas de la segunda convención fiscal tampoco rindieron frutos ni se transpusieron en la legislación. Según el informe de la SHCP (1973), que la respuesta a la Convención se dio hasta 1934 cuando se modificó la fracción X del artículo 73 constitucional, revisado con anticipación, y posteriormente, en 1936, el Presidente Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Constitución, en el cual se propuso conservar y aún ampliar la competencia fiscal de la Federación, pero concediéndose en la mayoría de los impuestos participación a los estados y a los municipios. En este proyecto, que por cierto tampoco fue aprobado, se propuso también que debería ser competencia exclusiva de la Federación los impuestos al comercio exterior, así como los gravámenes sobre la renta y sobre explotación de recursos naturales, otorgando participación en ambos. También se indicó en éste que fuese facultad exclusiva del orden federal gravar a las instituciones de crédito y a las sociedades de seguros, participando los estados de este último impuesto.

Carpizo (1972) señala que en este proceso histórico de conformación de la coordinación fiscal en el país

La Federación podría establecer tributos a la producción industrial cuando las fuentes se encontraran en varias entidades federativas. La Federación también podría grabar la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los ferrocarriles, diversas empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos, fósforos, tabacos, alcoholes, aguardiente, mieles, aguamiel, productos de su fermentación y cerveza. Se estableció la recomendación al gobierno federal de conceder participaciones a todos los impuestos arriba mencionados, excepto a los ferrocarriles y empresas de transporte federal. Se otorgaba exclusiva competencia a la Federación gravar el juego, la lotería y las rifas, así como los impuestos sobre maderas y bosques, estos últimos tenían además el fin de proteger las riquezas forestales. (p. 493)

La misma iniciativa reservaba para las entidades federativas los gravámenes sobre la propiedad territorial, participando de ellos a los municipios, podrían establecer un impuesto general al comercio y a la industria, participando de estos tanto a la Federación como a los municipios. Era así como empezaba a mostrarse la coordinación fiscal bajo un modelo de sistema concurrente de potestades tributarias en México que respaldaba la política fiscal de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal en forma residual. En opinión de Fix (1969)

No fue sino hasta finales de 1938 que fue promulgado el Código Fiscal de la Federación, el cual establecía las principales reglas básicas aplicables a todos los impuestos federales. Y enfatiza, “En ese año se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual introducía en el sistema jurídico mexicano el procedimiento contencioso administrativo. (p. 1055)

El segundo período abarca de 1947 hasta finales de la década de los setenta. Cabe señalar que en 1947 tuvo lugar la Tercera Convención Nacional Fiscal, donde se implementó el Impuesto General a las Ventas (Impuesto sobre Ingresos Mercantiles) y es en ese momento

cuando surge el primer pacto fiscal donde las entidades federativas empiezan a ceder facultades fiscales a cambio de recibir recursos de la Federación, pacto que converge en un sistema de coordinación fiscal voluntario. En 1953 se publicó la primera LCF, y se estableció el ISR como un impuesto de carácter exclusivamente federal.

La tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en octubre de 1947 por el Presidente de la República Miguel Alemán Valdez, y se llevó a cabo el mismo año, del análisis hecho a la bibliografía de Chapoy (1972), Flores (1996), Garza (2000), Gil (2004) y Serna (2004), las acciones más significativas y concretadas fueron las siguientes:

- Se determinó que para la realización de sus recomendaciones debía crearse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, la cual estudiaría el ingreso nacional para efectuar una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno.
- El Congreso de la Unión aprobó en 1948 la ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya novedad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República, y establecer que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder del 1.2%. Ambas tasas se cobrarían juntas. Para poner en práctica este sistema, la Federación y el estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó Convenio de Coordinación, en el que se establecería cual de las partes y con qué facultades administraría el impuesto.
- En 1949 se aprobó una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, en la cual se agregó una nueva fuente de tributación exclusiva para el gobierno federal, la cual sería la producción y consumo de cerveza.
- No fue sino hasta diciembre de 1950 que se aprobó la creación del impuesto especial sobre automóviles y camiones ensamblados, y en 1951 se expidió la ley del impuesto sobre producción de aguas envasadas y, en ese mismo año, se creó el impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas.
- En 1953 se emitió la LCF, que instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios. El principal objetivo de esta comisión era coordinar y resolver los problemas que en aspecto fiscal presenta el régimen federal. La integración de esta comisión era la que describo a continuación: un representante de la SHCP, uno de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, un tercero de la Secretaría de Gobernación, un representante de las cinco zonas fiscales del país y tres de los causantes sólo con voz. Dicha ley se derogó por la aprobación de otra de la misma materia en 1978, la cual entró en vigor en 1980.

La tercera etapa abarca de 1980 a finales de la década de los 90. En 1980 entró en vigor una nueva LCF, legislación que establecía reglas más claras para la distribución de los recursos federales a las entidades federativas. Como lo establece Urzúa (2000), citado por Chapoy (2006) en este periodo se estableció —a nivel federal— el IVA en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que gravaba la totalidad de la cadena productiva. La introducción de este impuesto al consumo simplificó la estructura fiscal reemplazando

cientos de impuestos locales y varias decenas de gravámenes federales. Es importante destacar que cuando se introdujo el IVA los gobiernos estatales eran los encargados de su recaudación; sin embargo, en 1990 la administración federal la centralizó.

Sobre el tema Cruz (2004) aporta

Las finalidades que se buscaron cumplir con la aprobación de la mencionada ley, se pueden encontrar si analizamos la exposición de motivos presentada en el Congreso de la Unión, en la cual, entre otras cosas, se dijo que la Constitución no delimita la materia impositiva que corresponde a la Federación, los estados y a los municipios. Establece que tanto el Congreso de la Unión como la legislatura de los estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello ocurre, da lugar a la doble o múltiple imposición, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de la Federación y de los estados. (p. 23)

Bajo la reflexión de Cruz (2004) dicha exposición de motivos procura que los estados en base a su soberanía, puedan optar por adherirse al SNCFo no hacerlo. Cabe señalar que la formulación de dicha ley no favorece, como en ella se dice, a los estados respecto de cuidar su soberanía, ya que se les dice que es optativo adherirse o no, pero si no lo hacen no se les dará el por ciento de recursos que les correspondan y se seguirán cobrando los impuestos federales en sus territorios. Por lo que no les queda otra opción más que hacerlo.

En 1991 se incorporaron tres criterios para transferir las asignaciones federales a los gobiernos estatales: población, recaudación de los impuestos asignables territorialmente y, finalmente, un tercero que se determinaba considerando el inverso de la suma de los dos anteriores. Los porcentajes que correspondían a cada uno de los tres criterios eran, 45.17 % población, 5.17 % recaudación de los impuestos asignables y el restante 9.66 % en función inversa de los dos criterios anteriores.

Desde la perspectiva doctrinal de Arreola (2002, p. 86) la LCF de 1978 contiene como principales objetivos:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas de los ingresos federales.
- Distribuir dichas participaciones.
- Fijar reglas claras de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Construir organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento

En lo particular, la ley de coordinación como respaldo de la política fiscal que se traduce en un sistema competencial que no ha logrado de forma eficaz los principales objetivos

anteriormente citados, concerniente al fortalecimiento del federalismo sino que siguen concentrándose las facultades de exacción a nivel central y descentralizándose en mayor porcentaje el gasto a través de las participaciones y aportaciones.

Desde esta perspectiva, la normatividad no contiene garantías a favor de Estados y Municipios de la cual puedan disponer los estados en caso de que el Ejecutivo federal, a través de la SHCP determine la retención y su afectación al pago de deudas contraídas. Incluso bajo este tenor, de crítica aguda a la coordinación fiscal como política pública, De la Serna (2004) y Cruz (2002) coinciden al establecer que la coordinación fiscal, es inconstitucional porque a través de ella los estados y municipios delegan a la federación facultades que expresamente les corresponden, lo cual va en contra de la misma.

Una postura diferente y más actual la representan Puentes y Rodríguez y Rodríguez y Rodríguez y Rodríguez (2012, p. 314) señalan que en la última década destacan diversos cambios fiscales que han venido a devolver fortaleza y autonomía fiscal a los estados: la fiscalización del Régimen de Pequeños contribuyentes (REPECOS) y desaparecida en reforma fiscal para ejercicio fiscal del 2014; las modificaciones en la fórmula del FGP aprobadas en 2007; la obtención de ingresos por el IEPS aplicado a gasolina y diesel que se distribuye de acuerdo con el Artículo 2-A fracción II; y el más reciente que faculta a las entidades federativas a incorporar el Impuesto sobre tenencia de vehículos como un impuesto local.

Así mismo, Gavito (2012, p. 1) identifica en la parte introductoria de su investigación que esta política de Coordinación “ha llevado a que los ingresos de los gobiernos subnacionales, entiéndase los Estados y municipios, tengan una alta dependencia de las transferencias que reciben del gobierno federal” Esto ha implicado, complementa el investigador, que el esfuerzo recaudatorio de dichos gobiernos sea bajo.

La Coordinación fiscal de un país entre los diferentes niveles de gobierno es trascendental para que las instituciones públicas sean capaces de desarrollar finanzas públicas sanas, y de esta manera contribuyan a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento que señalamos durante gran parte de este capítulo. El pacto fiscal bien estructurado en torno al FF de un país consideramos que produce mayor eficiencia y calidad en la provisión de servicios públicos, mejor capacidad de respuesta de los gobiernos al estar más cerca de sus ciudadanos y si las instituciones son lo suficientemente sólidas, también se incrementará la transparencia y rendición de cuentas.

En México la Coordinación fiscal como política pública se ha implementado y manejado por el gobierno federal como un beneficio de los gobiernos estatales y municipales teniendo que ceder ciertas potestades tributarias al gobierno federal. Los resultados son poco alentadores para los fines últimos de nuestro trabajo, los ingresos estatales y municipales tienen una alta dependencia de las transferencias que reciben de la federación: en promedio el 85 % de los recursos de los estados provienen de transferencias federales, Sinaloa registra el 91%, de tal suerte que solo son IP 9% de cada 100 pesos que se registran como ingreso.

3.2. Las transferencias federales en México, naturaleza y operación del modelo

Los sistemas federales, pueden darse diferentes formas de recaudar impuestos en función de la distribución de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, identificando tres sistemas o modelos impositivos principales en función de la distribución de competencias (Faya, 1988, p. 40):

- a) Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los estados miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación.
- b) Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados.
- c) Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.

Pareciera que en el último inciso se establece la forma más conveniente en la que se respeta la independencia de cada uno de los componentes de la Federación, ya que, como la teoría federal presupone para los miembros (Estados) fuentes financieras independientes.

Para el caso mexicano, el incremento en las demandas de las entidades federativas para cubrir las necesidades de salud, vivienda, educación, etc., ha hecho necesaria la aplicación de mecanismos para captar un mayor número de recursos y solventar las necesidades de los estados, resultando un fortalecimiento del orden Federal en la recaudación y por lo tanto un debilitamiento de los estados federados, sin embargo, para el caso de México, la segunda forma es la más cercana a la experiencia histórica en cuanto a la distribución de los recursos que corresponde prácticamente de manera exclusiva al gobierno central.

Sin embargo, ¿Cuales son los efectos en las potestades fiscales en las haciendas públicas estatales? La experiencia internacional nos evidencia que prácticamente la mayoría de los países corrigen las externalidades mediante la política fiscal, utilizando como mecanismo de impulso o para contener el comportamiento de los agentes económicos contribuciones de cualquier naturaleza para alcanzar sus objetivos en la planeación del rumbo de un país o región o, en su caso, mediante la implementación de un sistema de financiamiento regional para equilibrar las asimetrías en cuanto al gasto y necesidades de las regiones, cuando estas últimas no cuentan con los IP suficientes para alcanzar el cumplimiento de sus tareas constitucional y legalmente establecidas.

El modelo competencial en los que descansa el actual sistema de financiamiento regional tiene su sustento normativo en la Constitución Mexicana, al igual que la mayoría de las constituciones modernas, y guarda como referente a la Constitución de Estados Unidos de América. Como ya hemos expuesto en el capítulo 2 de este documento dentro del Sistema Federal en México, a pesar de que las entidades federativas son autónomas para dictaminar sus propias leyes, de ninguna manera pueden ser contrarias a lo que indica la Constitución. Indicando que las autoridades del orden Federal sólo realizan las facultades que les señala

la Constitución, observándose que sólo la Constitución Federal puede realizar la distribución de atribuciones.

Las facultades del gobierno federal son amplias actualmente, aún y cuando en algunas áreas se haya desprendido la federación de potestades para cedérselas a los Estados, su margen de acción o potestad en materia fiscal, sigue siendo amplio, según podemos evidenciar del artículo 73 que establece que el gobierno Federal, por conducto del Poder Legislativo, constitucionalmente está facultado para legislar en cuanto a hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear (Artículo 73, Fracc. X), para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y; especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (art. 73, Fracc.XXIX, párrafo 4 y 5).

La siguiente tabla nos muestra de manera grafica el sistema de competencias fiscales en México:

Tabla 5. Marco competencial federal del sistema fiscal en México

FEDERACIÓN	Facultades limitadas y concurrentes con Estados y Municipios (Art. 31 frac.IV,Art.73 frac. VII y, XX).
	Facultades exclusivas (Art. 73 frac. XXIX incisos1,2,3 y 4; Art. 118 frac. I; Art. 131).
	Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios (Art. 73 frac. XXIX inciso 5 subincisos a,b,c,d,e,f,g).
	Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (Art. 117 frac. III,IV,V,VI,VII; Art. 118 frac. I).

Fuente: Tomado de Rodríguez (2005, p. 33).

En lo particular consideramos que en el mismo artículo 73 constitucional, en la fracción XIX, 5º. Párrafo, en el que menciona que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, según indique la ley secundaria federal al respecto, es la base constitucional del actual sistema de transferencias o financiamiento regional.

De la tabla 5, se desprende que el gobierno federal ha efectuado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en el periodo 2005-2012 transferencias federales a los gobiernos estatales y locales, cuyo comportamiento estadístico, según se muestra es irregular tanto del gasto programable como consecuentemente el de recursos federales. Del tan forma que el impacto a nivel de los Estados se reproduce en el mismo tenor.

Tabla 6. Gasto programable del sector público presupuestario 2005-2013

CONCEPTO	Millones de pesos								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	1,458,540.1	1,656,938.0	1,894,952.9	2,210,197.0	2,436,548.8	2,618,907.4	2,860,941.3	3,102,197.7	2,840,505.5
Gobierno Federal 2/	1,051,480.6	1,198,813.3	1,392,394.0	1,607,040.7	1,639,602.7	1,762,880.1	1,948,209.1	2,095,706.0	1,953,658.0
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	313,637.6	340,952.9	355,806.9	395,286.6	412,466.6	434,247.1	469,723.4	500,515.6	489,691.4

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

Si bien el gasto programable registra un promedio de crecimiento del 2.9% real, al revisar el periodo, sin embargo, se muestran ejercicios fiscales en el que se refleja un ligero incremento como lo son los años 2010 y 2012, incluso una caída en el 0.9 % en 2009, lo que impacta directamente en el ingreso estatal que por recursos federales recibe el Estado.

3.2.1. Los convenios de Adhesión en México. Causas y efectos en Sinaloa

El marco fundamental del funcionamiento del SNCF es la LCF, en donde se desglosa el procedimiento para la distribución del ingreso. Cabe señalar que el pertenecer o no a este sistema es voluntad de cada una de las entidades federativas y refiere el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado (IILSEN, 1998)

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las entidades federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda para adherirse al SNCF y poder recibir las participaciones en ella establecidas; dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no en relación con algunos ingresos de la Federación. Debe, también, publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico oficial de la entidad. (p. 143).

Por otra parte, en dado caso que se quiera dar por terminado el convenio de Coordinación, este sólo podrá ser autorizado por el Congreso local. Según lo indica el Artículo 10 de la LCF. O bien, en el último de los casos, para los estados que consideren no adherirse al SNCF, podrán ser partícipes de los impuestos especiales a los que se refiere la Constitución en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, acerca de las denominadas contribuciones especiales. Sin embargo, los estados pueden coordinarse únicamente en materia de impuestos o bien en impuestos y derechos, para los que opten por el segundo caso no podrán mantener en vigor derechos estatales o municipales como licencias, registros, uso de la vía pública o tenencia de bienes sobre ellas, actos de inspección y vigilancia. Pero si uno de los estados que se adhieran al SNCF y viola lo previsto en el artículo 73 fracción XXIX,

artículo 117 fracciones IV,V,VI, VII y IX, así como del artículo 118 fracción I, constitucionales, o no de cumplimiento a los convenios con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en base al dictamen que emita la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, una de las consecuencias principales es que se podrá disminuir la percepción de participaciones al estado, según se estime la cantidad que haya obtenido del incumplimiento. Si no se corrigiera la situación en un periodo mínimo de tres meses a partir de la fecha que se le notifica por parte de la SHCP, se podrá dejar fuera a tal entidad del SNCF, según lo marca el Artículo 11 de la LCF.

Las relaciones que se dan entre los diferentes niveles de gobierno en el marco del SNCF, consideran que la SHCP (como representante del gobierno federal) conservará la facultad de establecer a los Estados y Municipios los criterios de interpretación en cuanto a las disposiciones fiscales, así como de las reglas de colaboración administrativa que se contemplen en los convenios y acuerdos que se llevaron a cabo para ingresar al SNCF.

A nivel institucional uno de los efectos generados por el actual SNCF es la creación de órganos encargados de vigilar el funcionamiento del sistema de financiamiento regional en México, entre los que encontramos en términos del artículo 16, de la LCF son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la junta de Coordinación Fiscal. Todos ellos, en general, respecto a sus funciones están vinculadas de manera directa en torno a la elaboración de propuestas para mejorar el SNCF entre las que destacan la elaboración de investigaciones que contribuyan a este fin y vigilar que las participaciones se realicen en tiempo y forma.

Actualmente el Estado de Sinaloa es parte integrante del SNCF mediante convenio signado el 28 de diciembre de 1979 que en sus considerandos primero y segundo establece:

“PRIMERO.- Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre Federación, Estados y Municipios; pues solo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los municipios.

SEGUNDO.- Que el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia.”

El principal efecto de la adhesión al SNCF deriva de lo contenido en el anexo 1 del Convenio celebrado entre la SHCP y el gobierno del Estado de Sinaloa, en particular el párrafo segundo que a la letra dice:

“Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha en que entre en vigor este Convenio y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que queden en suspenso se señalan a continuación.....”

De este párrafo se generó la suspensión en el cobro de alrededor de 28 impuestos estatales: entre los que podemos destacar en materia de venta y producción de alcohol, sobre ingresos mercantiles, impuestos por ventas de primera mano de hortalizas, impuesto a la industria algodonera, etc., para posteriormente dar lugar a la firma de 6 anexos que complementan las reglas del financiamiento federal a favor del Estado, así como el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que permite que en las autoridades hacendarias estatales administren total o parcialmente como lo son impuestos causados por Zona Marítima Federal Terrestre, por uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional, obligaciones fiscales en materia aduanera, pago de derechos de pesca deportiva, derechos por servicios de registro nacional de turismo, en materia de IEPS, entre otros. Suman 9 anexos los que complementan la colaboración administrativa en materia fiscal entre la SHCP y el Estado de Sinaloa.

Es imprescindible dado el reconocimiento de autonomía que hemos venido aludiendo a favor de los Estados y municipios como formas de descentralización el estudio de la potestades tributarias del Gobierno del Estado de Sinaloa y en principio habremos de señalar que en términos del artículo 81 de la constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES) “La dirección de la política fiscal del Estado en la esfera administrativa y la administración de la hacienda pública del Estado, corresponderán originalmente al Gobernador quien podrá delegar su ejercicio mediante disposiciones de carácter general y especial”.

La administración de la hacienda pública a que hace alusión nuestra constitución y que ya hemos abordado teóricamente en capítulo anterior es aquella que se constituye, entre otras cosas, por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que en su favor establezcan las leyes del Estado; y por las participaciones que en impuestos Federales otorguen al Estado las Leyes Federales, en términos del artículo 80 de la (CPES).

El sustento de lo anterior lo encontramos en la legislación secundaria en esta se determinan cuáles son aquellas potestades tributarias concedidas al gobierno estatal, en palabras y bajo el estudio de Sobarzo.²³ (2003) quien establece

En México del análisis de la estructura impositiva “se confirma que el grueso de la recaudación de impuestos está concentrado en el ámbito federal de gobierno con los impuestos de base más amplia. Por su parte, las entidades federativas si bien ejercen un número considerable de impuestos, no todos son ejercidos necesariamente por las entidades. De hecho. El grueso de la recaudación estatal se concentra en cuatro

²³ Los cuatro impuestos más recurridos por las haciendas estatales en México son el impuesto sobre nominas, el de loterías, sorteos y juegos, el de servicios de hospedaje, adquisición de vehículos de motor usado y bienes muebles. Todos ellos se aplican en prácticamente en todas las entidades federativas. El impuesto que aporta la mayor cantidad de recursos a los gobiernos de las entidades federativas es el Impuesto Sobre Nóminas (ISN). De acuerdo con la información de las cuentas públicas estatales de INEGI, tan solo en 2009 se recaudaron poco más de 31.5 mmp por este concepto lo que representa el 64% del total de los ingresos tributarios de los gobiernos estatales.

impuestos no sólo por el número de entidades que los opera, sino también por su importancia en términos de recaudación. (p. 7)

Para Puentes y Rodríguez (2012), es en la propia Constitución donde se establece que los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de egresos local con la limitación de no poder gravar las materias reservadas a la Federación. Y refiere el artículo 124 para concluir

El artículo 41 de la Ley del IVA menciona las restricciones en cuanto a los impuestos locales. De este análisis se puede destacar que el grueso de los estados recauda porcentajes pequeños con respecto al total de sus ingresos, menores al 10 %, con ciertas excepciones tales como Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo, que presentan un porcentaje superior en relación al total de Estados de la República. En la mayoría de las entidades, con excepción de Durango, Guerrero y Nayarit, la principal fuente de recaudación es el Impuesto Sobre Nóminas (ISN), seguido de los llamados "Impuestos Adicionales", que usualmente se utilizan para fines educativos y de formación de infraestructura y, en menor medida de los Impuestos por Tenencia o uso de Vehículos. , (p. 279)

Bajo este escenario nacional y atendiendo la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012 para el Estado de Sinaloa, que tan solo en el rubro de impuestos Sinaloa solo ejerce 5, considerando que el impuesto sobre tenencia de automóviles nuevos se convirtió en Estatal a partir de 2010, siendo el fuerte el impuesto sobre nóminas, seguido del impuesto sobre tenencias. El rubro de derechos se encuentra integrada por 17 conceptos que causan el pago de créditos fiscales por diversos hechos imposables, que por su recaudación destacan los que tienen que ver con uso y aprovechamiento de autopistas, las licencias de tránsito y expedición de placas, y actos del registro civil.

Respecto a los Productos estatales se contienen 8 conceptos por los cuales la hacienda pública sinaloense recibirá ingresos durante el ejercicio fiscal 2012, entre los que encontramos los que derivan de las operaciones realizadas por establecimientos y empresas del estado; por arrendamiento de bienes propiedad del Gobierno del Estado, por el otorgamiento de servicios de seguridad estatal, por las Ventas de formas impresas, por otros conceptos que tengan como fuente originaria la explotación directa o indirecta de bienes que forman parte del patrimonio del Gobierno del Estado, por venta de bienes propiedad del Gobierno del Estado, por recuperación de Inversiones en acciones, créditos y valores u finalmente por intereses recibidos

Finalmente, dentro del Capítulo IV de la Ley de Ingresos se encuentran los aprovechamientos derivados de las Caucciones cuya pérdida fuere declarada a favor del estado, Herencias vacantes, Donaciones a favor del estado, Bienes mostrencos, bienes vacantes y tesoros, Indemnizaciones por falso giro y otros no especificados.

En el caso de los Estados de la región, la tasa media de crecimiento anual ponderada de los ingresos totales en el periodo 2008-2010 es del 16.38%, estableciéndose que están por encima de la media regional Nayarit y Sonora que alcanzan porcentajes por encima de los

20 puntos entre uno y otro, cabe destacar que en el caso de Sinaloa el incremento de los ingresos totales está por debajo de la media regional registrando apenas un 16.03%, 4 puntos por debajo Nayarit y 5 puntos de distancia de Sonora, el mejor posicionado de los Estados evaluados.

Tabla 7. Ingresos totales por Estados en la región, 2004-2012

	Millones de Pesos									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Baja California	19,299	20,764	23,323	24,804	27,160	28,516	31,858	33,7910	36,767	
Baja California sur	5,268	5,867	6,856	8,410	8,742	9,870	9,557	11,014	11,877	
Chihuahua	23,940	26,563	29,879	30,175	35,245	39,693	40,481	44,898	51,822	
Durango	23,396	28,192	30,850	32,566	47,315	48,006	48,465	54,474	56,297	
Nayarit	8,421	8,920	10,257	11,281	13,738	14,846	15,997	17,627	20,948	
Sinaloa	16,714	18,248	23,062	23,596	27,966	31,312	32,440	34,699	39,077	
Sonora	19,519	21,530	26,512	26,037	31,991	38,100	38,993	46,017	43,592	

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

El Estado de Sinaloa es de las entidades que mayor TCMA registra, solo debajo de Nayarit y Durango que registra un 18.60y 17.585 % en el periodo analizado, destacando en el caso de Sinaloa el periodo 2005-2006 en el que incremento sus ingresos en un 26.38 %, lo que no necesariamente puede ser muestra un esfuerzo fiscal de su hacienda pública, sino producto de el incremento de participaciones o de contratación de deuda pública.

Ahora bien respecto a los IP, es decir, aquellos que derivan de las facultades tributarias reconocidas en sus propias legislaciones estatales, en Fuentes (2012, p.294) derivado del análisis de las Leyes de Ingresos del ejercicio fiscal 2010, puede apreciarse que en México las 32 entidades ya aplican los siguientes Impuestos: Nóminas, servicios de hospedaje y diversiones y espectáculos públicos. Y aclara el autor sobre el tema

Cabe señalar que para el caso del impuesto sobre servicios de hospedaje en el Estado de México y Sonora, la facultad recaudatoria es de los municipios, mientras que para diversiones y espectáculos públicos en 22 entidades esta potestad es municipal. (p. 294)

De esta forma y en cuanto al impuesto sobre loterías, rifas, concursos y premios, éste se cobra en 31 entidades y sólo en Quintana Roo es potestad de los municipios. Zacatecas es el único estado que no aplica este gravamen.

Por lo que toca al Impuesto derivado de la enajenación de vehículos de motor usados y bienes muebles usados, éste se cobra en 30 estados, excepto en el Distrito Federal y Guerrero. (Puentes y Rodríguez, 2012). En este tenor el comportamiento de los IP de los se muestra en la tabla numero 8:

Tabla 8. Ingresos propios por Estados en la región, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baja California	2,636,	2,759.11	3,089.21	2,986.99	2,534.40	2,940.97	3,073.81	3,916.20
Baja California Sur	770,727	591,420.21	689,767.32	801.59	1,410.88	979.11	938.02	725.06
Chihuahua	6,453	4,963.32	5,059.34	5,319.82	5,378.95	5,030.48	4,960.12	7,951.60
Durango	724,239	887,580.01	871,533.78	956.34	1,224.78	1,072.03	1,306.84	1,400.55
Nayarit	931,002	383,291.84	501,513.47	538.77	515.09	694.82	889.54	1,207.70
Sinaloa	1,436,858	1,739.63	1,900.75	2,314.57	2,314.16	2,361.10	2,397.84	3,381.13
Sonora	4,537,921	2,228.79	1,877.51	2,905.22	5,059.76	3,189.08	3,271.79	3,355.25

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

Sinaloa muestra una TCMA de sus IP del 19.33 % en el periodo 2005-2012; en tanto que relativo a la dependencia de los recursos federales durante el mismo periodo Sinaloa registra una TCMA del 1.24% por encima del resto de las entidades analizadas lo que es congruente, en una primera aproximación, a su incremento en la recaudación de los IP, es digno de resaltar estos datos que nos arroja el estudio puesto que Sinaloa en estos años ha sufrido una contracción económica debida a la desaceleración de la economía internacional y por ende, el mercado local que depende en gran medida de las actividades terciarias que se desarrollan en la entidad, rompiendo con el mito de que corresponde al sector primario el sostén económico estatal. El caso del Estado de Sonora es de destacarse por su cuantía, al respecto debemos señalar que dicha entidad federativa obtuvo un crédito para inversión del proyecto Sonora, de ahí que los números se disparen de 2008 a 2009y caigan para 2009-2010, registrando una tasa de crecimiento anual negativa en el periodo ponderado del -3.72%.

3.2.4. Los efectos a nivel municipal

En Sinaloa las 18 haciendas municipales registran déficit presupuestario, es decir, se ejercieron recursos mediante diversos conceptos de gastos superiores a los ingresos recaudados. Los municipios sinaloenses actualmente registran un comportamiento variado en su indicador de dependencia fiscal, el mayor es el municipio de Badiraguato que registra tan solo 5 % de IP contra 95 de recursos federales y estatales, pero que registra uno de los más altos indicadores de marginación social y el de menor dependencia es el Ayuntamiento de Mazatlán con 49 % de IP contra 51 de recursos distintos, sin embargo, en los últimos meses su ciclo económico se ha visto afectado por la ola de violencia que impera en el puerto, lo que ha generado un baja considerable en la actividad económica en el municipio y como resultado, una disminución en la recaudación de sus IP, que repercutirán en sus participación sobre recursos federales y estatales.

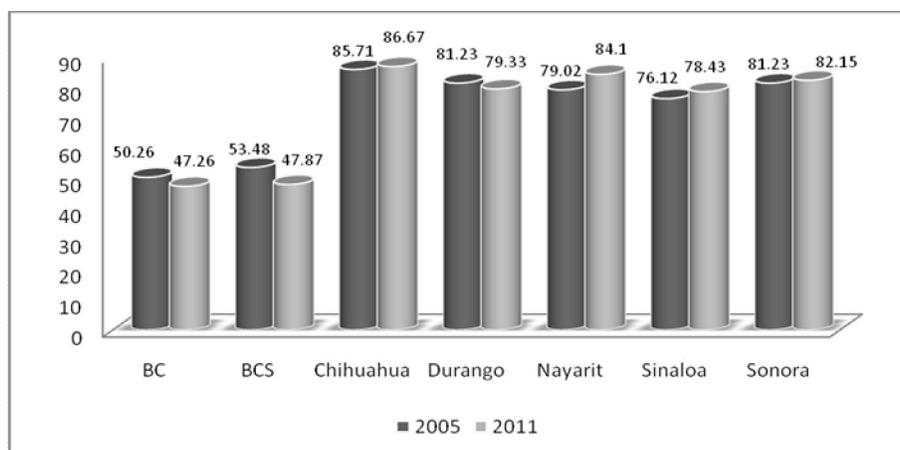
Este contexto, junto a otros factores, han hecho que esta problemática no sea exclusiva de solo algunos ayuntamientos; tan solo en el primer semestre de 2011, 2 Ayuntamientos, Culiacán y El Fuerte, respectivamente, han solicitado y les han sido autorizados por el

Congreso local empréstitos para enfrentar su crisis financiera derivada, al parecer, del manejo irregular de los recursos por sus administraciones pasadas.

Es difícil establecer políticas a nivel local, que empalmadas a los planes y programas federales y estatales, que atiendan y resuelvan el fin inmediato que justifica la existencia de este nivel de gobierno, su cercanía con la población, que le permite la identificación de la problemática de primera mano y su atención con prontitud, incluso y como lo afirma Albuquerque (1995, p. 23) las políticas de desarrollo local difieren de las tradicionales al centrar su atención en emprendedores locales, así como la activación de los recursos propios (endógenos) de cada territorio”.

Así en la geografía socio económica en Sinaloa no han logrado el crecimiento y el cambio estructural que actualmente se demanda y que en esencia debería ser el resultado del sistema de transferencias vigente para eliminar gradualmente los desequilibrios verticales y horizontales a los que se refiere Oates (1977).

Gráfico 6. Porcentaje promedio de la dependencia fiscal municipal en la región 2005 vs 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED (2013)

Como podemos apreciar de la grafica 6, en promedio, los ayuntamientos sinaloense al cierre de 2011 registran solo el 25 % de sus ingresos totales como ingreso propio, el resto de los recursos que ejercen los municipios son transferencias que tanto la federación y los Estados a los que pertenecen les otorgan para tratar de compensar los desequilibrios que pueden registrarse con motivo de las distintas características regionales, pero no se ha determinado un estudio respecto a las determinaste de su ingreso o el aprovechamiento de su capacidad fiscal en base a las potestades tributarias que derivan de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, pero es evidente que el impuesto predial urbano es el soporte de las finanzas municipales en la entidad.

3.3. Las transferencias federales y su relación con la evolución de los ingresos propios estatales en Sinaloa y otras entidades

Como hemos abordado anteriormente en los Gobiernos de los estados existen distintas fuentes de ingresos, en primer lugar, sus propios impuestos o IP, mismos que analizamos en líneas anteriores y, en segundo, las transferencias de fondos procedentes de otros niveles de gobierno. Ambas fuentes de ingresos tiene como primer objetivo la financiación del gasto público de ese nivel de gobierno. Como hemos previsto en el análisis doctrinal del FF los ingresos procedentes de impuestos y de transferencias se diferencian en la forma en que se generan, asignan y distribuyen, condicionando las decisiones de todos los niveles de gobierno sobre dónde, cómo y en qué gastar el dinero. La composición de los ingresos a nivel estatal en México puede, por tanto, afectar a resultados fiscales tales como la eficiencia en la recaudación de los IP de los niveles de gobierno, la equidad en el acceso a los servicios públicos, o la estabilidad a largo plazo de las cuentas públicas, tanto a nivel federal como estatal o municipal. En la política económica y en la propia política fiscal de un país o región el equilibrio entre impuestos y transferencias hemos señalado que se ha convertido en un tema importante dentro de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, pues se trata de alcanzar en términos de la planeación nacional el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales sin menoscabo de los objetivos de estabilidad y equidad.

Incluso hemos advertido que dentro de la planeación nacional y estatal se encuentran objetivos tendientes al fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y la mejora de la recaudación de los IP de los Estados y Municipios del país. El propio PED 2011-2016 en Sinaloa establece un porcentaje como meta respecto al incremento de los IP del Estado, objetivo que coincide directamente como nuestro objeto de estudio en este trabajo de tesis doctoral.

En teoría dentro del sistema de financiamiento regional que se creó mediante el SNCF, en México puede hablarse de 2 tipos de transferencias hacia los Estados y sus municipios: las transferencias no condicionadas y las condicionadas.

La Secretaría de Gobernación (2007, p. 27) a través de la publicación del INAFED (2007, p. 27), por sus siglas institucionales, establece y llama los recursos federales como, transferencias intergubernamentales²⁴, definiéndolas como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor” y agrega en líneas posteriores, que “las transferencias federales” pueden ser de 2 tipos:

- a) No Condicionadas: Cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores acerca de los rubros en que deben gastarse los recursos transferidos.

²⁴ Como este documento se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los Estados y Municipios, a las transferencias intergubernamentales le llamaremos transferencias federales”

- b) Condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiqueta a los gobiernos receptores acerca de los rubros en que deben gastarse los recursos transferidos.

Bajo este esquema, señala el texto consultado, las transferencias federales pueden ser utilizadas para incentivar determinados comportamientos en los gobiernos subnacionales”.

Para el caso particular hablaríamos de no condicionadas para aquellas transferencias federales incluidas en el ramo 28 y las no condicionadas las que se encuentran dentro del ramo 33 del presupuesto federal. Estos recursos federales tienen origen en la RFP la cual se refiere a la recaudación que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. (LCF, art. 2, segundo párrafo).

Para la SEGOB (2011, p. 21) este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez:

- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical), o
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el equilibrio horizontal).

El comportamiento de la RFP en el periodo 2005-2013 y que determina los montos a distribuir mediante los mecanismos presupuestarios establecidos dentro del SNCF lo mostramos en la tabla numero 9:

Tabla 9. **Recaudación Federal Participable 2005-2013**

Millones de Pesos									
CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Total	1,140,359.1	1,335,092.5	1,360,872.8	1,686,755.3	1,490,248.0	1,725,613.8	1,728,271.7	1,813,543.2	1,992,207.8

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

* Datos Preliminares a noviembre de 2013

Si duda, como ya se había expuesto en el cuadro estadístico del comportamiento de irregular de la entrega de transferencias federales, estados y municipios, obedece y constatamos que se debe a disminución real durante 2009 del 16.10 % como producto de la recesión económica a nivel global y por tanto, de las actividades económicas en el país, aún y cuando en el periodo registra una TCMA del 9.03% con excepción del 2009 comentado.

3.3.1. Desarrollo e Integración del Fondo General de Participaciones

El FGP se integra por los impuestos que tradicionalmente considerados exclusivos de la Federación, como son los tributos a las importaciones y a las exportaciones. También se incluyen los tributos más productivos, como el ISR de personas físicas y morales y el IVA. Con esto, las participaciones se incorporan a la dinámica de la economía y del sistema fiscal en su conjunto, lo que no ocurría con el antiguo sistema previo a las reforma de la coordinación fiscal en México de los años ochentas.

Para asegurar la incorporación de la totalidad de entidades en el SNCF, la federación emitió un documento denominado Carta de Garantía, según lo expuesto por Hoyo D'addona, (1986) y Ortiz, (1998), citados por Soria (2004) mediante la cual se institucionalizó la política de la zanahoria y el garrote, esta vez impulsada, paradójicamente, refiere el autor, por las entidades federativas que no pudieron resistir la tentación de obtener más ingresos.

Agregan que mediante la Carta de Garantía, la SHCP aseguró a las entidades que durante 1980, 1981 y 1982 recibirían del FGP recursos superiores en *monto y tendencia* a las obtenidas por la entidad en términos reales en 1977, 1978 y 1979, tomando como base el año 1976, incluyendo las participaciones correspondientes a los municipios y los impuestos estatales que dejarían en suspenso. A esto se agregarían los gastos de administración de los impuestos federales, correspondientes a la recaudación de 1979. Ninguna entidad federativa recurrió a la aplicación de la Carta de Garantía, en su lapso de vigencia, dado que los montos de participaciones que les correspondieron, fueron superiores a los que hubieran percibido de haber continuado el sistema anterior.

De esta forma el principal instrumento del SNCF en la actualidad es el FGP. Éste ha pasado por diversas etapas, de acuerdo a la evolución del sistema. En los primeros años, el FGP tuvo el propósito de resarcir y compensar los ingresos que las entidades dejaron de percibir por su incorporación al SNCF. En una segunda fase (1984-1986) se utilizó para tratar de incentivar la recaudación de las entidades federativas. En una evolución posterior del sistema, se eliminó la restricción de la suma 0 entre 1987 y 1989, sin resultados positivos. A partir de 1990 se inicia la transición hacia la fórmula actual que pretende ser equitativa, incentivar la recaudación y compensar a las entidades que menor cantidad de participaciones reciben.

Para 1991, se presenta un cambio radical tanto en la integración del FGP como en su forma de distribución. En primer lugar el FGP se incrementa a 18.51% de la RFP, a lo que se añade el 0.5 % para las entidades coordinadas en derechos, permaneciendo igual para 1992. Para 1994 la proporción del FGP en la RFP se incrementa 1.50% y se añade un 50% de la reserva de contingencia, equivalente a 0.25% de la RFP, permaneciendo con esta integración hasta el año 2002.

Este fondo se divide en tres partes y se establece un proceso de transición hasta 1994 con diferentes porcentajes distribuidos bajo distintos criterios. La LCF establecía el procedimiento siguiente:

- a) La primera parte se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada entidad para el ejercicio fiscal respectivo.
- b) La totalidad de la segunda parte, y no el incremento como era usual en los años anteriores, de acuerdo a la fórmula vigente.
- c) El 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que reciba cada entidad por las otras dos partes del fondo

En opinión de Soria (2004, p. 191) un cambio adicional importante es la definición de los impuestos asignables que fueron reducidos drásticamente para 1991, quedando únicamente el impuesto sobre automóviles nuevos, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre producción y servicios sobre gasolina, tabacos labrados, cerveza y bebidas alcohólicas. El cambio más importante es la exclusión del IVA (en 1991) y los relativos a contribuyentes menores.

Ortiz (1998, p. 155), citado por Soria, determina que la modificación de los impuestos asignables como parte de la fórmula²⁵, afecta la distribución de participaciones. Por un lado, la eliminación del IVA de los asignables afecta en mayor medida a los estados más desarrollados ya que el IVA representaba más del 50% de los mismos y pasan a depender de los impuestos especiales. De manera que este cambio favorecería, en principio, a las entidades menos desarrolladas.

Otro hecho importante es que a partir de 1990 desaparece la garantía que las entidades reciban al menos el mismo monto de recursos que el año anterior, principio que había prevalecido desde 1980 (Ortiz, 1998, p. 31). De esta manera, a partir de 1990 las participaciones de los estados, quedan sujetas a los vaivenes de la recaudación federal. Por otra parte, también en 1990, los recursos del fondo de coordinación en derechos, aunque integrantes del FGP, se distribuyen en forma independiente de éste, a través de los criterios comentados anteriormente.

Para 1996, en virtud de una modificación al artículo 2° de la LCF se incrementa el porcentaje del FGP de 18.51% vigente en 1995 a 20% en 1996, a los que se añade el 1% por coordinación en derechos. La fórmula y los criterios de distribución han permanecido sin cambios desde 1994 a la fecha. A partir de 1996 los principales cambios en las relaciones fiscales intergubernamentales se dan al margen del FGP.

Actualmente, según se desprende de la LFC, el FGP se integra por los conceptos siguientes:

²⁵ La fórmula instrumentada, que siempre contó con el apoyo de la SHCP, fue propuesta inicialmente por Zacatecas, mejorada por Oaxaca y adoptada en ley, ya que beneficiaba a la mayoría de las entidades federativas, además que introduce elementos de 'equidad' al incorporar el criterio poblacional y el estímulo a la recaudación local (Colmenares, 1999, p. 423).

Artículo 2o.- *El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.*

La recaudación federal participable *será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.*

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Con las modificaciones derivadas de la reforma el FGP (20% de la RFP) Se modifica la fórmula de distribución con el objeto de premiar la recaudación y la actividad económica, de ahí que nuestro principal objetivo coincida con la política fiscal contenida en la LCF al establecer dentro del cálculo del FGP un sistema de incentivos para el cálculo del mismo mediante los siguientes porcentajes:

- a. 60% Crecimiento del PIB estatal
- b. 30% Incrementos en la recaudación local (tres años)
- c. 10% Nivel de recaudación local

El comportamiento del FGP en el periodo 2005-2013 según datos tomados de la SHCP, en términos globales y para los Estados de la región fue como se muestra en la tabla numero 10 y se puede apreciar que el Estado de Sinaloa se sitúa por debajo de la media regional pero apenas por encima del incremento global en el último año analizado, en términos generales podemos mencionar que Sinaloa en 5 de los 9 ejercicios fiscales analizados se encuentra entre los 3 Estados con menor crecimiento real en el FGP, aun y cuando nominalmente represente incrementos, llama la atención en el grupo el crecimiento el Estado de Durango que, salvo los ejercicios fiscales 2007 y 2008, ha registrado incrementos por arriba de los cinco puntos porcentuales.

Tabla 10. Fondo General de Participaciones 2005-2013

Entidad Federativa	TASA DE CRECIMIENTO REAL ANUAL DURANTE EL PERIODO								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	15.7	10.4	-3.1	14.9	-19.6	13.2	3.9	3.0	5.8
Baja California Sur	11.7	14.8	-1.6	8.5	-15.9	8.3	8.1	-4.4	7.9
Chihuahua	12.1	9.2	-3.5	18.3	-21.2	14.7	4.1	3.3	6.0
Durango	12.0	15.1	-4.9	16.1	-19.9	14.3	7.0	1.4	7.6
Nayarit	13.8	11.4	-4.1	13.0	-18.3	11.8	8.8	-2.0	6.1
Sinaloa	9.7	13.8	-4.4	12.8	-20.1	13.4	6.1	1.2	3.6
Sonora	12.4	13.3	-3.7	-9.7	-21.0	11.3	7.1	1.6	6.6

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

La caída general del Fondo en 2009 y su recuperación en 2010 reflejan los efectos de la crisis financiera global y consecuentemente en dicho año una ligera recuperación de la actividad económica global en el país.

3.3.2. *Los ramos 28 y 33*

Respecto a los ramos 28 y 33, también identificados como participaciones y AF, en el año 2007 se realizaron reformas trascendentales en el SNCF en cuanto a la forma de repartición de las participaciones con la finalidad de afirmar el criterio de otorgar mayor importancia a la actividad económica de las entidades. En términos del CEFP (2007, pág. 23), “el objetivo específico de la Reforma Federalista estriba en dos aspectos: a) incrementar los recursos de las entidades federativas, sin erosionar los ingresos de la Federación; y, b) la corresponsabilidad de las entidades federativas en términos hacendarios, particularmente en el fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas locales.” Ambos congruentes con el planteamiento que hemos venido manejando a lo largo de nuestro estudio y que fortalece nuestra línea de investigación.

En términos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a las participaciones como medio de financiamiento regional señala en tesis jurisprudencial²⁶:

La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados,

²⁶ Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, febrero, 2000, tesis: P./J. 7/2000, p. 630.

a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Según datos del propio CEFP (2007), los ingresos por concepto del ramo 28 se incrementarían con la reforma de 2007 en un 18.54% en promedio, siendo las entidades federativas más beneficiadas en cuanto a incrementos que oscilan entre un 40 y 20% respecto al año fiscal anterior, Campeche, Quintana Roo, Chihuahua, Oaxaca y Baja California, por mencionar algunos.

En cuanto a las participaciones repartidas por fórmula se encuentran el Fondo General de Participaciones, las transferencias por comercio a municipios fronterizos o con litorales donde se realice comercio internacional, el FFM y el Fondo de Fiscalización. En estos casos destacan la similitud de variables respecto de la finalidad de la repartición dentro de las fórmulas respectivas. Las variables de las ecuaciones se pueden clasificar en aquellas que no están bajo el control de las entidades como los casos del PIB y la población (capacidad fiscal) y, en segunda instancia, las que dependen del esfuerzo fiscal o administrativo de los gobiernos como los casos de la recaudación del predial, actos fiscales, derechos de agua y similares, aplicable para los municipios. Estas aristas normativas nos están llevando ya a involucrarnos con el concepto central de nuestra investigación que es la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal en Sinaloa.

Respecto de los componentes nuevos es notorio que las nuevas fórmulas se encuentran atadas a factores de capacidad fiscal, como el PIB o la población, y de esfuerzo fiscal como los ingresos estatales, derechos de agua, predial, o coparticipación en la administración tributaria. Por lo tanto la intención a mediano y largo plazo consiste en favorecer a las entidades con mayor capacidad económica y/o que realicen mayor esfuerzo para elevar sus ingresos estatales, tema del que nos ocuparemos en apartados posteriores.

De esta forma el cálculo la distribución del total del ramo 28 para cada entidad federativa incluye el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), los 9/11 del IEPS²⁷ sobre el precio de venta de diesel, gasolinas, gas asociado y no asociado; el Fondo de Fiscalización que se integra con el 1.25 % de la RFP, provenientes de dos fondos anteriores a saber: el Fondo de Contingencia (0.25 %) y el Estímulo por Coordinación de Derechos (uno %). Se incluye también el 0.46 % del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos para las entidades productoras de petróleo y gas (Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz); y los 2/11 del impuesto sobre gasolinas y diesel que se distribuirá entre las 10 entidades federativas con menor PIB per cápita no minero y no petrolero, dichos estados son

²⁷ Derogados para 2014 según el contenido de la Ley de Ingresos Federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

actualmente: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Tabla 11 Participaciones a Entidades Federativas de la región, 2005-2013

Entidad Federativa	Crecimiento Real %								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	14.6	9.6	-0.9	19.0	-14.9	11.1	0.5	2.4	1.5
Baja California Sur	13.0	14.3	4.1	11.9	-12.0	4.6	7.0	-2.4	-12.5
Chihuahua	11.2	10.7	-3.2	22.9	-15.9	11.5	0.6	2.1	6.2
Durango	10.0	17.4	-5.0	20.6	-15.5	11.2	4.2	1.7	3.5
Nayarit	12.0	10.3	0.0	18.6	-9.5	8.5	3.7	-0.4	-0.1
Sinaloa	9.6	14.6	-2.4	21.5	-14.1	12.5	2.7	1.6	1.4
Sonora	12.2	12.5	-2.2	20.4	-15.3	7.7	6.9	-0.8	0.5

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP. (2013)

El comportamiento negativo de las PF en 2009 y el preliminar 2013 de los Estados seleccionados es resultado, como ya mencionamos, de la caída de la actividad económica producto de la recesión mundial y por ende el PIB de las regiones por el estancamiento de la economía nacional y estatal; para 2010 hubo una significativa recuperación, pero para 2011 apenas y se muestra un leve crecimiento en el pago de participaciones, Sinaloa respecto al resto de los Estados seleccionados es el que mayor incremento obtuvo en el periodo 2009-2010, incluso por arriba de la media nacional pero para 2011 apenas y registro un 1.4% por debajo de la media nacional y 4.8 puntos porcentuales debajo del mejor posicionado que fue el Estado de Chihuahua en 2011.

Advertimos que el comportamiento del PIB estatal es elemento determinante y fundamental en la asignación de este recurso federal considerando que su comportamiento, tal y como lo mostramos en la tabla numero 12 siguiente:

Tabla 12. PIB estatal de la región, 2003-2012

Millones de pesos a precios de 2008										
Entidad Federativa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baja California	306,257	324,534	338,789	359,606	371,491	371,519	341,059	348,467	363,922	379,269
Baja California Sur	60,817	68,512	74,692	81,224	87,957	91,013	86,458	89,604	94,177	97,125
Chihuahua	275,023	289,515	305,204	328,518	339,605	346,717	319,605	326,658	334,984	354,913
Durango	128,611	132,458	132,675	138,464	143,148	142,855	138,473	143,556	149,353	153,512
Nayarit	60,450	66,959	68,866	71,657	73,137	77,997	75,118	78,389	80,011	81,138
Sinaloa	210,807	223,131	228,526	236,184	248,751	257,363	245,370	255,621	251,383	262,737
Sonora	260,881	272,877	288,754	310,844	321,422	320,904	309,017	331,009	353,566	373,529

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales (2013)

En este sentido y atendiendo la opinión de Sobarzo (2009, p.6) el PIB no es el único indicador que debe tomarse en cuenta para evaluar los efectos de las participaciones, hace

falta, sostiene el autor en su estudio, “analizar a fondo la relación entre los objetivos de distribución de participaciones y los criterios con los que éstos se asignan”. Por su parte, Cabrero (1995) citado en Sobrazo, señala que la creciente dependencia de PF ha exacerbado las disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo regional. Incluso hay Estados que su PIB decreció y aun así mantienen un incremento constante en las PF, situación que resulta contraria a la naturaleza de recurso federal establecido en favor de Estados y Municipios.

3.3.3. Aportaciones Federales

En lo que respecta al tema de las AF como mecanismo condicionado del gasto federalizado que se destina las entidades federativas encontramos en el estudio del CEFP (2006) “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios” que el Ramo 33 surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12, 25 y 26 , que se consolidaron mediante una serie de reformas y acciones que tienen como finalidad descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos hacia los Estados en el país.

Este tipo de transferencias, por su clasificación presupuestaria, en términos del artículo 25 de la LCF se encuentra integrado por 8 fondos, reconocidos como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF, los Fondos son los siguientes:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples.
- f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- h) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Como se desprende del numeral citado las AF son recursos que la federación otorga a los Estados pero que su destino o aplicación esta etiquetado, de tal suerte que su ejercicio por estados o municipios, se hace exclusivamente para los fines que la misma LCF establece.

Por otra parte, la corte mexicana ha establecido una interpretación mediante tesis jurisprudencial sobre este concepto y señala “Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la LCF, resultando

independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.”²⁸

En el periodo estudiado el comportamiento global y a nivel regional de dicho ramo se muestra en la tabla numero 13:

Tabla 13 Crecimiento real de las Aportaciones Federales a entidades federativas 2005-2013

Entidad Federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	14.7	1.9	-2.4	3.9	-1.0	0.2	8.5	0.2	2.9
Baja Calif. Sur	6.0	4.8	-0.3	1.9	1.8	0.9	6.2	2.5	2.5
Chihuahua	2.6	4.5	1.6	5.0	-1.6	1.9	6.8	3.1	1.6
Durango	6.8	9.1	-2.8	5.7	-0.7	0.9	5.6	-0.8	0.7
Nayarit	3.5	3.9	2.2	4.2	-0.4	1.4	6.7	3.0	1.3
Sinaloa	6.8	3.4	-2.0	6.1	1.3	0.3	7.1	2.3	2.4
Sonora	0.6	3.6	7.0	4.2	-4.1	1.2	5.8	1.9	2.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP. (2013)

A nivel global las AF han registrado una ligera recuperación en beneficio de los Estados, puesto que como podemos apreciar en la tabla superior el crecimiento medio anual real en el periodo es negativo para los Estados con excepción de Baja California, aún y cuando a nominalmente, apenas y sufren variaciones positivas.

Sinaloa registra en el periodo de estudio una TCMA negativa del -4,20 % pero ha visto incrementados sus recursos nominalmente de manera sostenida desde 2005 a la fecha. El estado con menor registro dentro del indicador de TCMA es Durango con un -22.82% producto de sus montos tan reducidos que recibe por concepto de aportaciones, pues no sobre pasan los 6,500 millones de pesos, cuando el promedio regional es de 10,311 millones de pesos.

3.3.3.1. Ingresos propios, Participaciones y Aportaciones Federales respecto al PIB estatal

En términos generales el PIB es un indicador base que nos sirve de criterio para poder desarrollar un análisis de la distribución de los recursos federales, en particular las participaciones y, en su momento, el de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal; teóricamente N. Gregory Mankiw (2006) desarrolla un concepto sobre la variable económica comentada y refiere algunas características del mismo, entendiéndola como

El valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinad.,..... el PIB es un indicador representativo que ayuda a

²⁸ Tesis Jurisprudencial ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, Febrero de 2000; Pág. 509.

medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios de cada país, únicamente dentro de su territorio...”. (P. 313)

En referencia con nuestro tópico, un crecimiento del PIB representaría mayores ingresos vía transferencia de participaciones e incluso e IP para el gobierno estatal a través del cobro de impuestos. Ahora, consideramos que dada la experiencia personal y profesional la renta neta per cápita si bien determina el nivel de calidad de vida de la población, su obtención deriva de dividir el PIB de la región entre el número de habitantes en la misma, esto significa, que el PIB per cápita indica la renta y el gasto de la persona media en la economía.

Tabla 14. TCMA de ingresos propios por Estados en la Región, periodo 2005-2012

TCMA 2005-2012	
Baja California	6.94
Baja California Sur	-0.85
Chihuahua	3.32
Durango	13.34
Nayarit	4.25
Sinaloa	19.33
Sonora	-3.72

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

Bajo este supuesto y como ha quedado evidenciado al analizar el sistema de distribución de competencias en México es resultado de ese pacto fiscal entre las entidades federativas y el gobierno federal mediante el cual ceden parte de sus potestades tributarias a favor de la federación y a cambio este les compensa mediante un mecanismo redistributivo mediante fondos federales reglamentados en la LCF y en el cual se considera como determinante de los montos de las transferencias el PIB.

De tal forma podemos apreciar en el periodo analizado a nivel regional los IP de los Estados de la muestra estos han registrado una TCMA del 6.09% de 2005-2012, destacando Sinaloa y Durango que registran una TCMA del 19.33 y 13.34 %, muy por encima de la media regional, que es del 6.09 %. Se registra comportamientos negativos en los Estados de Baja California Sur y Sonora.

En una visión más amplia y derivado de los resultados expuestos en Mandujano (2011) se determina que el 4.3% de los ingresos estatales proceden por colaboración administrativa, mientras que 88.9% emana del sistema de transferencias federales, sumando un 93%, el resto son IP lo cual nos evidencia que existe un alto nivel de dependencia de los recursos federales. Y advierte en su texto el autor,

La evolución anquilosada de los IP y la creciente dependencia financiera de las entidades federativas han sido procedidas, por tanto, por restricciones constitucionales a los gobiernos estatales para establecer contribuciones de mayor

base tributaria como por la ineficiencia real recaudatoria, así como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, aún con las reformas aprobadas en materia de federalismo fiscal durante 2007. (p. 25)

Si se comparan los ingresos locales en otros países con los de las entidades federativas mexicanas, nos podemos dar cuenta que la recaudación en México es baja. De acuerdo con las cifras de recaudación tributaria en los países de la OCDE, los gobiernos locales recaudan en promedio 6.3% del PIB, mientras que la recaudación de los gobiernos subnacionales en México apenas asciende a 0.6% del PIB, superando únicamente a Holanda y a Grecia.

Para alcanzar el promedio de la recaudación estatal en la OCDE, los gobiernos de los estados mexicanos tendrían que multiplicar por seis sus ingresos actuales. Los gobiernos subnacionales de Suecia y Canadá tienen ingresos superiores al 14% del PIB, es decir, tienen una mayor recaudación que el gobierno federal en México, medida como porcentaje del PIB.

Los gobiernos estatales tienen la obligación de administrar y recaudar tanto sus propios impuestos como los incentivos económicos. Estos ingresos, como se ha explicado, son impuestos federales administrados por las entidades federativas, las cuales se quedan con el cien % de los ingresos que obtienen por la recaudación de estos impuestos. Un ejemplo de incentivos económicos es la tenencia.

Para Bonet y Reyes-Tagle (2010) quienes estudian los casos de los estados de Baja California y Michoacán para encontrar posibles determinantes de sus IP, sostienen que el tamaño de la economía, la estructura económica del estado y el grado de informalidad influyen en la recaudación de impuestos estatales. Además, encuentran una estrecha relación entre la recaudación tributaria y el ciclo económico de las entidades federativas, los países con los que confrontamos a México tienen indicadores favorables en cuanto a estos factores expuestos por los autores.

Mientras no se resuelva o establezca dentro de la normatividad un criterio que permita modificar los comportamientos de las haciendas estatales en México se mantendrá el alto grado de dependencia fiscal de estos niveles de gobierno, la tabla número 15 nos muestra el grado de dependencia fiscal en términos porcentuales que guardan los ingresos totales de los Estados en la región respecto a las transferencias federales.

Sinaloa en el periodo se encuentra ligeramente por encima de la media regional, incluso ha tenido un comportamiento regular con excepción de los años 2006, 2010 y 2012. Podemos advertir que en el grupo de estudio es oportuno señalar que su dependencia fiscal, así como las del resto del país es consecuencia del acotamiento de potestades tributarias lo que se manifiesta una involución del modelo de coordinación fiscal en el país, de tal suerte que los Estados muy poco hacen por recaudar mayores ingresos de sus fuentes tributarias puesto que las transferencias federales les garantizan un financiamiento a modo tal que hagan un esfuerzo institucional en base a sus facultades impositivas para obtener mayores ingresos.

Tabla 15. Dependencia Fiscal, entidades seleccionadas, 2005-2012

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TCMA 2005- 2012
Baja California	87.305	87.73	83.86	88.71	90.19	86.16	86.32	81.72	-0.82
Baja California Sur	86.864	82.03	77.00	85.63	75.46	78.05	71.88	90.50	0.51
Chihuahua	75.704	80.35	78.14	79.45	77.37	78.36	73.01	67.23	-1.47
Durango	93.813	92.99	90.73	91.16	85.10	94.37	91.20	92.80	-0.14
Nayarit	89.563	88.60	90.13	88.65	86.04	83.35	83.61	74.88	-2.21
Sinaloa	92.126	85.52	88.01	91.72	92.61	90.00	91.80	86.02	-0.85
Sonora	78.923	74.88	79.62	80.72	75.51	79.48	74.16	85.14	0.95
Promedio	86.33	84.59	83.92	86.58	83.18	84.25	81.71	82.61	-0.58

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

En el caso de las participaciones y AF respecto al PIB cabe destacar que, en el caso de las participaciones su incremento nominal no ha sido homogéneo entre las entidades federativas en México, así como en el bloque de Estados estudiados y resulta complicado establecer un patrón que nos explique el porqué de este registro.

En principio debemos rescatar que la asignación de participaciones en la región está relacionado directamente con el PIB pues como se puede apreciar en la tabla de datos numero 6 relativa al comportamiento del PIB; durante 2009 el indicador registra una caída generalizada en las entidades de la región, lo que repercute directamente en los porcentajes de reducción en materia de participaciones.

Como se puede observar en la tabla 16, este patrón se refleja en Sinaloa, sin embargo mantiene en promedio una TCMA del 2.14 solo por encima de Baja California que registró un 1.71 % de crecimiento ponderado en el semestre y lejos del 4.29% y 4.19% de Baja California sur y Sonora, respectivamente.

Tabla 16 Comportamiento del PIB Estatal 2005-2012

Entidad Federativa	Tasa de Crecimiento Anual							
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-2010	2010-11	2011-12
Baja California	4.39	6.14	3.31	0.01	-8.20	2.17	4.44	4.22
Baja California Sur	9.02	8.74	8.29	3.48	-5.01	3.64	5.10	3.13
Chihuahua	5.42	7.64	3.37	2.09	-7.82	2.21	2.55	5.95
Durango	0.16	4.36	3.38	-0.20	-3.07	3.67	4.04	2.78
Nayarit	2.85	4.05	2.07	6.64	-3.69	4.35	2.07	1.41
Sinaloa	2.42	3.35	5.32	3.46	-4.66	4.18	-1.66	4.52
Sonora	5.82	7.65	3.40	-0.16	-3.70	7.12	6.81	5.65

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

En el caso de las aportaciones éstas no tienen como componente el factor PIB, sino que se sujetan a las fórmulas preestablecidas en la LCF, sin embargo ya hemos expuesto su comportamiento en la tabla número 17 contenida en este apartado:

Tabla 17. Participaciones Federales porcentajes respecto al PIB estatal

Participaciones Federales 2005-2013									
Entidades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	2.66	2.86	2.82	3.32	2.88	3.34	3.78	3.94	3.73
Baja California Sur	3.22	3.39	3.36	3.64	3.11	3.28	3.82	3.74	3.49
Chihuahua	2.98	3.24	3.10	3.72	3.18	3.62	4.09	4.25	4.21
Durango	2.79	3.30	3.25	3.95	3.40	3.94	4.38	4.48	4.32
Nayarit	4.62	4.77	4.82	5.78	5.39	5.71	6.36	6.32	6.12
Sinaloa	3.20	3.59	3.56	4.40	3.78	4.28	4.77	4.84	4.72
Sonora	3.32	3.70	3.56	4.19	3.61	4.06	4.66	4.49	4.12

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

Tabla 18. Aportaciones Federales porcentajes respecto al PIB estatal

Aportaciones Federales 2005-2013									
Entidades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	3.06	3.04	2.96	3.04	3.07	3.21	3.75	3.92	3.64
Baja California Sur	4.38	4.22	4.01	3.95	3.91	3.97	4.43	4.56	4.23
Chihuahua	3.41	3.51	3.51	3.60	3.61	3.76	4.40	4.55	4.33
Durango	5.02	5.52	5.56	5.92	5.99	6.31	6.95	7.04	6.36
Nayarit	7.14	6.94	7.16	7.54	7.75	7.67	8.53	8.72	8.29
Sinaloa	3.95	4.00	3.98	4.30	4.35	4.39	4.98	5.05	5.03
Sonora	2.92	3.00	3.15	3.21	3.13	3.31	3.67	3.61	3.29

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

Para el periodo 2005-2012 el comportamiento del PIB regional se comportó, en términos generales, positivo para todas las entidades y se vio reflejado en el pago de las participaciones, cuyo comportamiento en términos de crecimiento real fue ya expuesto en el cuadro estadístico número 6 de este estudio de investigación.

En este sentido podemos determinar que los datos presentados son coincidentes en cuanto al comportamiento previsto en SEGOB (2011, p.11) pues en él se determina que las entidades federativas desarrollaron una alta dependencia de las transferencias federales. Del total de los ingresos de las entidades federativas, las PF de las entidades seleccionadas en el periodo de estudio promediaron el 34.59%; para el caso de las AF, incluyendo los ramos de educación y salud, representaron aproximadamente el 51% de sus ingresos totales; mientras que los IP significaron en promedio el 7% del total del ingreso estatal.

3.3.4. Los efectos de las transferencias en el ejercicio del Gasto Público estatal

En contexto internacional hay una clara tendencia hacia una descentralización del gasto, en especial los países de la OCDE. Es válida la postura teórica que señala que el crecimiento del gasto viene precedido por las necesidades crecientes de los servicios de proximidad de los niveles de gobierno, las infraestructuras y, en menor medida, la educación. Particularmente consideramos que el incremento de la participación en el gasto de las entidades federativas ha sido financiado a partes iguales por un incremento en los impuestos dentro de los Estados pero también un incremento en las transferencias intergubernamentales, como apreciamos en el apartado que agotamos líneas atrás. Ambas figuras, impuestos y transferencias, continúan cubriendo, en conjunto, los gastos de los Estados.

Sin embargo, la dependencia de las transferencias de fondos ha aumentado según apreciamos en los cálculos hechos anteriormente, lo que guarda congruencia con la tendencia que se registra en la mayoría de los países y bajo un escenario de asimetría en la descentralización que se ha venido acentuando gradualmente con el paso de los años.

El desequilibrio entre el gasto de los Estados y sus ingresos ha venido creciendo, la brecha fiscal entendida, bajo el razonamiento de Escobar y Cuartas (2006, p.72), “como la diferencia positiva o negativa que se registra en los gastos públicos (G) y los ingresos públicos (T)”.

La participación de las transferencias intergubernamentales en el total del gasto de los Estados y municipios se ha hecho mayor, tratando de cubrir dicho desequilibrio. Bajo el análisis sobre el tema la OCDE (2009) determina

En gran parte de los países, las transferencias parecen convertirse en el principal instrumento político en el proceso de descentralización. Por tanto, una cuestión fundamental en los procesos de descentralización fiscal es el cómo y hasta qué punto el balance existente entre impuestos y transferencias, así como el fuerte y creciente solapamiento de las responsabilidades financieras ente niveles de gobierno, afecta a la eficiencia de las finanzas públicas, tanto a nivel central como a nivel subcentral, y en este sentido las haciendas públicas estatales en el diagnóstico que hemos venido desarrollando y el contexto en el que operan están inmersas dentro de esta postura del organismo internacional. (p. 13)

En un primer momento podemos señalar que los efectos en el gasto de las transferencias federales y los IP consideraremos dos rubros a los que el CEFP (2007, 2009, 2011) ha denominado gastos ineludibles, específicamente aquellos que por ley es imposible postergar el pago de los mismos, nos referimos a concepto de servicios personales y el de deuda, arrojando los siguientes datos:

Tabla 19. Gastos Ineludibles por Estado 2005-2012

Entidad	Periodo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baja California	Servicios personales a/	5,723	6,131	6,688	7,339	7,992	8,912	9,542	11,663
	Obras públicas y acciones sociales a/	892	1,426	1,302	815	619	1,081	984	1,943
	Deuda pública a/	158	330	392	352	298	334	516	646
Baja California Sur	Servicios personales a/	504	509	591	641	593	596	675	940
	Obras públicas y acciones sociales a/	258	604	430	778	673	337	553	1,344
	Deuda pública a/	254	213	618	235	430	563	453	377
Chihuahua	Servicios personales a/	3,987	5,990	6,319	7,199	6,105	6,621	6,957	8,110
	Obras públicas y acciones sociales a/	4,589	6,354	3,172	3,337	3,842	2,818	1,473	2,265
	Deuda pública a/	1,456	298	261	860	767	827	1,587	1,575
Durango	Servicios personales a/	2,042	2,313	2,468	2,353	2,519	2,813	8,737	9,379
	Obras públicas y acciones sociales a/	716	994	1,357	2,358	3,677	2,672	2,630	1,264
	Deuda pública a/	669	473	439	476	270	476	594	312
Nayarit	Servicios personales a/	1,028	1,233	1,191	1,388	1,539	1,769	2,265	2,144
	Obras públicas y acciones sociales a/	854	1,107	1,185	1,461	2,773	2,473	1,075	1,198
	Deuda pública a/	2	7	68	64	164	235	460	1,891
Sinaloa	Servicios personales a/	2,672	3,082	3,257	3,587	3,672	4,027	4,136	5,165
	Obras públicas y acciones sociales a/	2,763	3,639	3,221	5,757	2,107	1,718	4,420	3,533
	Deuda pública a/	216	1,649	1,143	212	165	139	146	262
Sonora	Servicios personales a/	3,747	4,186	4,688	5,143	5,593	5,956	6,679	7,081
	Obras públicas y acciones sociales a/	2,654	3,029	2,845	5,342	5,301	4,714	5,306	5,283
	Deuda pública a/	1,653	1,474	604	654	485	1,822	6,557	2,887

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

El incremento del gasto que registran todos los estados de la muestra frente a la recaudación de sus IP permite determinar que no existe una relación entre el gasto programado en este rubro y la recaudación de los IP, ya que en promedio durante este periodo los Estados registraron incrementos nominales considerables como el caso de Nayarit en materia de deuda pública o Sonora producto de que obtuvo vía crédito un financiamiento para el desarrollo del programa de infraestructura “Proyecto Sonora” en 2008 y que se reflejó hasta 2011, de esta forma el incremento de estos conceptos respecto a los ingresos estatales se encuentra por encima por lo que de origen existe insuficiencia financiera, la tablas nos muestra que, atendiendo el comportamiento nominal de los ingresos totales nos indica que su incremento viene acompañado en el muestreo de un aumento en el pago de servicios personales y una reducción de la pago de servicio de la deuda, producto este ultimo de la bursatilización de los pasivos que los Estados han venido realizando en los últimos 10 años.

Atendiendo la TCMA de los gastos ineludibles el concepto de servicios personales refleja que en todos los Estados analizados, con excepción de Baja California Sur y Chihuahua registran un incremento por encima de los 10 puntos porcentuales, destacando el incremento del 15.52% de Nayarit, el más alto, contra los 12.71% de Sonora. En el caso

de Sinaloa, el pago de servicios personales en este periodo tuvo una TCMA del 13.32%, para registrar una partida presupuestaria para este ultimo año por encima de los 5,000 millones de pesos que, respecto a sus IP registra insuficiencia financiera, puesto que apenas y rebasa los 3,100 millones de pesos para el mismo ejercicio, esto significa que para poder cubrir tan solo el rubro de servicios personales el Gobierno del Estado tendría que incrementar sus IP en el mismo ejercicio fiscal un 71% aproximadamente y no destinar a ningún otro concepto, situación que resulta imposible presupuestariamente hablando. En el caso de los gastos destinados al pago de la deuda, el Estado de Sinaloa a diferencia del resto de los Estados a logrado reducir el monto de los mismos de manera considerable, lo anterior producto de la renegociación que se llevara cabo en 2003 por el ejecutivo estatal, esta medida ha tenido como resultado que la TCMA se situó en 3.08 %, lo que en términos presupuestario implica la generación de ahorro interno y por ende, destinar mayores recursos a otros rubros en beneficio de la población, ya que solo afecta los IP en un 4% aproximadamente..

Esta primera aproximación a las cifras del gasto estatal muestra que los recursos financieros que fluyeron a los Estados, mediante las transferencias federales, relajaron su restricción de recursos ampliando su maniobrabilidad presupuestal lo que les permitió acrecentar sus gastos, tal como lo registra el periodo evaluado. Por lo que la evolución del gasto sigue el patrón registrado por las transferencias federales que pago el gobierno federal durante este periodo a los Estados. En este orden de ideas, se presume que el aumento en los montos por transferencias de la Federación no les permitió a los Estados ejecutar gastos por esa cuantía incrementada y hoy en día, respaldan su capacidad para obtener financiamiento externo para gastos adicionales, mediante el pago del crédito que garantizan con sus PF.

3.4. La deuda pública estatal

Un instrumento adicional de financiamiento de los gobierno subnacionales ha sido el endeudamiento público, (Gómez y Jiménez, 2011) ya sea a través de la emisión de bonos, bancos comerciales, préstamos de organismos internacionales o con el propio gobierno central. Para estos autores el endeudamiento de los gobiernos subnacionales en la región ha sido fluctuante, observando un aumento considerable durante los noventa y hasta principios del 2000. La deuda de los países latinoamericanos más descentralizados fiscalmente de la región, Argentina y Brasil, se redujeron 13 y 7 puntos del PIB, respectivamente, pero aún permanecen altos: 9% del producto en Argentina y 13% en Brasil. Así la deuda subnacional continúa representando una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero de estos países (16% en el primero y 30% en el segundo). Por su parte en Bolivia, Colombia y México, los ratios Deuda/PIB se han mantenido en torno al 1 y 2,5%, respectivamente.

Esto muestra un significativo crecimiento del endeudamiento subnacional de los países más descentralizados de la región, sumado a los recurrentes rescates financieros por parte

de los gobiernos centrales, propició, a mediados de los años noventa, un paulatino consenso para discutir y reforzar los posibles mecanismos de coordinación y control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Es importante enfatizar que este sesgo al sobreendeudamiento, con alto impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, ha sido un tema recurrente en el desempeño de los sectores públicos de la región, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos subnacionales, de ahí que otro de los aspectos a considerar dentro del contexto en el que se aborda la problemática relativo al aprovechamiento de las potestades tributarias de las haciendas públicas estatales es el relacionado con al deudas pública que pueden contraer las entidades federativas, en este sentido el artículo 117, fracción VIII establece que los Estados de la República pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

En términos de Mankiw (2006, p.515) “Existe déficit presupuestario público cuando el gasto público es mayor a los ingresos del Estado, lo que es igual, a su vez, a la cantidad de nueva deuda que necesita emitir el Estado para financiar sus operaciones”. Dentro de la política fiscal el debate sobre el déficit se centra en que este no mide exactamente ni la influencia de la política fiscal en la economía ni la carga impuesta a las futuras generaciones de contribuyentes.

Una de las grandes causas de la deuda pública de las entidades federativas se producen por las fluctuaciones de la economía: por ejemplo, en la reciente recesión que aun se sigue manifestando en algunos sectores de la economía estatal, el ingreso de la población disminuye y, por ende, pagan menos impuestos tanto las personas físicas como las morales. De ahí, se hace necesario que el Estado a través programas de asistencia social o reactivación económica, como el seguro al desempleo, reactivación del campo, la cosa o la sierra, aumente su gasto público, generando en ocasiones déficit presupuestario. Este déficit no es producto de un error de medición, sino que la recesión reduce los ingresos fiscales y aumenta el gasto público.

La teoría tradicional de la deuda pública expuesta por Mankiw (2006, p. 529)), supone que cuando el gobierno baja los impuestos e incurre en déficit presupuestario, los consumidores responden al aumento de la renta después de impuestos gastando más. Otra teoría, llamada equivalencia ricardiana, según esta última, una reducción de los impuestos financiada mediante deuda no afecta el consumo. Lo hogares ahorran la renta disponible adicional para pagar futura deuda tributaria consecuencia de la reducción de los impuestos. Bajo este escenario supónganos que el Estado baja los impuestos porque planea reducir el gasto en el futuro, el consumidor se sentirá más rico al saber que no pagará impuestos incrementando su consumo.

Para Mankiw (2006) un elevado nivel de deuda pública puede aumentar el riesgo de que una economía experimente huidas de capital, es decir, una brusca disminución de la demanda de activos de un país en los mercados mundiales”. Lo anterior en términos particulares, traería una caída en la recaudación de los ingresos vía impuestos en respuesta a la caída de la economía nacional o regional.

Así pues la política fiscal y el manejo de la deuda pública en los últimos años ha cobrado gran importancia en particular por la caída de las transferencias federales en función de la recesión global en particular el concepto de participaciones como recursos de libre ejercicio por los Estados y el acotamiento de potestades fiscales de los gobiernos estatales producto del actual sistema de coordinación fiscal en México, parcialmente centralizado.

El tema de deuda pública en México es abordado en estudio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien a nivel nacional elabora un diagnóstico de la situación que guardan las entidades federativas en términos generales la ASF establece que en el periodo comprendido del año 2000 a marzo de 2011

La evolución de la deuda local creció exponencialmente, debido a factores de tipo presupuestario y financiero, relacionados con las mayores participaciones en ingresos federales, principal fuente de pago y garantía de los financiamientos contratados; los crecientes déficit primario y presupuestario; el crecimiento del mercado crediticio destinado a esos gobiernos; el descenso de las tasas de interés; y la incursión de los gobiernos locales en la emisión de títulos de deuda en los mercados bursátiles. 8p. 30)

Establece además la ASF (2011)

El elevado endeudamiento representa un riesgo para la sostenibilidad de los financiamientos contratados en el mediano y largo plazos, debido a que los recursos federales constituyen la mayor fuente de ingresos de las finanzas públicas locales (estimados en más del 90.0% del total), además de su débil capacidad recaudatoria actual, situación que observarnos de punto de referencia para nuestro objeto de estudio dado que ASF hace este señalamiento de manera contundente. (p. 33)

Dentro de los resultados arrojados en el Estudio muestra que la deuda pública local de manera agregada, en proporción del PIB estatal, el promedio nacional no es significativo, ya que en 2010 representó el 2.5%, porcentaje apenas mayor del registrado en 2001 en 0.6 puntos porcentuales. Dos entidades federativas, Sonora y Quintana Roo, superaron en 3 puntos porcentuales respecto a la media nacional, al registrar 5.5% de su PIB.

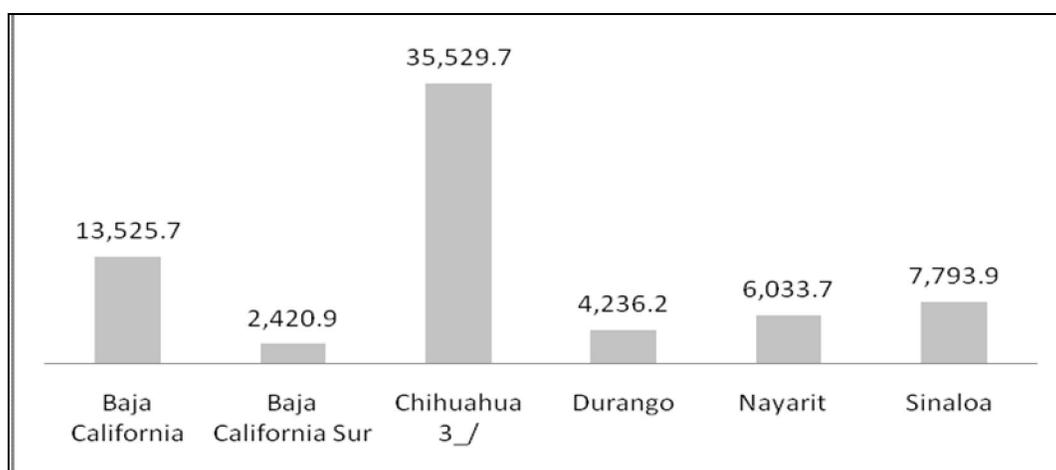
Esta investigación²⁹ con datos del año 2000 en materia de deuda estatal y según las tablas de información que se contienen en el mismo, del año 2000 marzo de 2011, el saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios se incrementó nominalmente en 3.5

²⁹ Consúltese en http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

veces, al pasar de 90,731.3 millones de pesos a 315,018.3 millones de pesos, es decir, una variación absoluta de 224,287.0 millones de pesos corrientes. En términos reales y a nivel nacional, entre 2000 y 2010 el saldo total de la deuda registrada creció 97.7%.³ Entre el año 2000 y marzo de 2011, destaca el crecimiento de las obligaciones financieras de los estados de Michoacán, con un aumento nominal absoluto de 62.6 veces; Nayarit, con 44.8 veces; Hidalgo, con 24.1 veces; y Oaxaca, con 18.7 veces. Veracruz fue un caso crítico, al elevar su deuda en casi 1,229 veces, ya que de un saldo de 17.8 millones de pesos en 2000 llegó a 21,874.9 millones de pesos en marzo de 2011.

Para el caso del Estado de Sinaloa y los estados de la región (Tabla numero 12) la relación del gasto frente a indicadores como el PIB, PF e IP arroja los resultados siguientes:

Gráfico 7. Deuda estatal de la Región a Septiembre de 2013



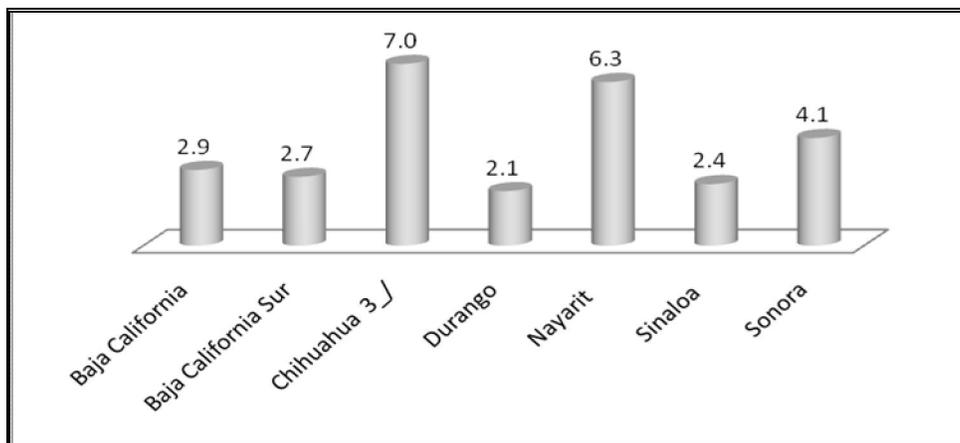
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

Como podemos apreciar de los datos del cuadro estadístico anterior los Estados de la región promedian una deuda de 12.319 millones de pesos, destacando los casos de Chihuahua y Sonora cuyos montos de deuda rebasan la media regional respecto a los indicadores de IP, PF y el PIB estatal, al registrar ante la SHCP cerca 35,600 y 17,000 millones de pesos, respectivamente, el primero casi el presupuesto total de egresos del Estado de Sinaloa. El caso de Chihuahua³⁰ que su deuda representa casi la totalidad de sus PF pagadas en ese año, mientras que sonora tendría que tomar del ejercicio fiscal siguiente de las participaciones para pagar el déficit que registra en ese mismo año.

³⁰ 3_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cuatro emisiones en bonos carreteros, garantizados tres de ellos con fuente de pago propia, y el cuarto cuenta con fuente de pago el Impuesto sobre Nómina y como garantía de pago un porcentaje de las participaciones federales. Además, incluye tres créditos cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la forman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el Gobierno del Estado con recursos provenientes de las participaciones que le corresponden. Para dos emisiones bursátiles se realizó una estimación del saldo.

En promedio la región registra una deuda en 2012 del 3.9% respecto a su PIB, destacando que los Estados con menor impacto son Sinaloa y Durango, quienes registran 2.4 y 2.1 % de su PIB respectivamente.

Gráfico 8. Deuda estatal de la Región a Septiembre de 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2013)

En el caso particular de Sinaloa, debemos destacar que en el registro de deuda a Marzo de 2011 que se consideró en el estudio de la ASF (2011) no se contempla el préstamo autorizado y que actualmente se ejerce por el Gobierno del Estado de Sinaloa por un monto de 2,600 millones de pesos³¹, quedando todavía por debajo de la media regional comentada, pero incrementándose significativamente su porcentaje respecto a los IP en 9 puntos para quedar en 26.90 % y en el rubro de las participaciones se incrementaría en 23.62 puntos punto para dejar un registro de 67.94%, tal y como lo apreciamos en la tabla 20.

Tabla 20. Deuda estatal de la Región contemplando crédito por 2,600 millones

Millones de Pesos

Año	Deuda Septiembre 2013	% Respecto a Ingresos Propios	% Respecto a las Participaciones Federales	% Respecto al PIB estatal
Sinaloa	\$ 7,793.00	223.0 %	68.05 %	3.10%
Promedio	\$ 7,954.84	310.22%	83.09%	3.63%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, SHCP y ASF (Junio de 2011)

³¹ Este crédito fue autorizado bajo las consideraciones del Ejecutivo estatal de hacer frente a la caída de la economía estatal producto de la contingencia climática que experimento el Estado de Sinaloa en Febrero de 2011, con los recursos se implementa un programa de ejecución de más de 600 obras de infraestructura productiva en términos de la Ley de Deuda de la entidad y que se ejercerá en el año siguiente contados a partir de la primera disposición del recursos para reactivar la economía estatal. Dicho recursos extraordinario fue aprobado mediante dictamen número 324 del Congreso del Estado, en sesión ordinaria celebrada el 28 de julio de 2011, en http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/buscadicta/ziplx/dictamen_324.pdf.

En términos de la ASF (2011, p. 115) y resultado de su estudio respecto al comportamiento de la deuda de Estados y Municipios encontramos que para el caso del Estado de Sinaloa determina las causas generadoras de la situación actual de sus finanzas públicas y señala que respecto al mayor endeudamiento aprobado por las legislaturas locales tiene varias causas, entre las que resaltan

1. La disminución de los ingresos causada por la reciente crisis financiera internacional y el déficit público que requiere ser financiado.
2. En el proceso de crecimiento de la deuda influyó también la ampliación de la oferta de financiamiento en la banca comercial y las oportunidades para la emisión de certificados bursátiles.
3. La necesidad de los gobiernos locales por financiar el déficit tiende a incrementarse por la dependencia de sus finanzas respecto de los recursos de origen federal, aunado a lo débil de la recaudación tributaria propia y lo limitado de las medidas de reducción del gasto no prioritario y con bajo desempeño.
4. El déficit público es el resultado de una insuficiencia de ingresos para solventar el nivel de gasto corriente y de capital, por lo que se recurre al financiamiento.

Concluimos esta apartado señalando que es necesario que el gobiernos estatal, en base los datos expuestos, debe buscar las estrategias y acciones para incrementar sus ingresos y mejorar la calidad y racionalizar el gasto corriente, reduciendo la dependencia que guarda respecto a los ingresos vía transferencias federales, dado que bajo este comportamiento que identificamos es probable que el déficit público persista y las necesidades de financiamiento aumenten con el tiempo.

3.5. La Presión fiscal un indicador insuficiente para evaluar la política fiscal nacional y regional

La administración tributaria se desarrolla distintas tareas, todas fundamentales: recaudar impuestos, administrar recursos, eso incluye manejo de la deuda y ejercer el gasto conforme a la ley y establecer controles internos y externos para la debida observancia de las leyes en la materia, nuestro estudio se ocupa expresamente de la función recaudadora.

En las última décadas se han venido desarrollando diferentes estudios para determinar de una manera u otra el aprovechamiento de las potestades tributarias de las haciendas públicas en cualquiera de sus niveles de gobierno. Una de las herramientas que sirven para el análisis referido es la Presión fiscal. En opinión de Bustelo (1994)

Este concepto de esta representado por el cociente resultado de dividir los ingresos fiscales establecidos en las leyes correspondientes y recaudados en el ejercicio fiscal

entre PIB del país o región que se estudie. Este cociente refleja la carga o participación de de los contribuyentes sobre el gasto que realiza el sector público nacional, en términos cuantitativos este indicador es un pilar necesario para el funcionamiento del sistema económico, bajo este enfoque, los contribuyentes valoran el beneficio que reciben por el costo social, es decir, cuanto mayor sea el tamaño del gobierno, mayor será el volumen de ingresos vía impuestos que los ciudadanos deberán pagar, perdiendo la población poder adquisitivo.(p. 287)

Particularmente este autor señala dicho modelo como deficiente para determinar si el comportamiento de la hacienda pública es adecuado para realizar una correcta evaluación, sin embargo, es importante destacar que a partir de los recursos económicos con los que cuenta un país o una región, como es el caso, y su asignación entre el sector privado y público, se pueden formular conclusiones al respecto, pero no para el caso que nos ocupa.

El indicador de presión fiscal se utiliza para medir la incidencia que tiene el sector público en la vida nacional y para comparar la posición más o menos gravada que otros países tienen respecto a los tributos nacionales; mientras que desde el punto de vista descriptivo, puede referirse a la importancia que guardan los ingresos fiscales en la actividad económica nacional, como la carga fiscal que soporta una persona en su calidad de contribuyente o bien, puede ser considerada como la presión psicológica con independencia del pago que trae consigo siempre el pagar impuestos.

En síntesis, al hablar de presión fiscal es necesario siempre considerar la actividad económica de los entes públicos, es decir, la recaudación de los ingresos que realiza el sector público del sector privado, justificada la razón de ser de la primera, en su actividad de gasto y que constitucionalmente se encuentra establecida. Por ende, esta acción, la de recaudar, es analizada desde diferentes enfoques, en aspecto subjetivo, entendida esta como la sensación que experimenta e individuo o contribuyente o bien como el sacrificio que esta conducta tiene para la sociedad, (presión fiscal objetiva), esta última podría ser en un momento dado, pero no suficiente para nuestro objeto de estudio, un indicador aproximado para alcanzar nuestros objetivos, ya que la presión fiscal económica expresa el porcentaje de renta que los contribuyentes de un país o región destinan a cubrir los ingresos fiscales, en el caso mexicano, la presión fiscal oscila entre el 15 % del PIB nacional, muy debajo de otros países pertenecientes a la OCDE o bien de latinoamericanos como lo son Chile y Argentina que mantienen tasa porcentuales cercanas al 20 % de efectividad, de tal suerte que la presión tributaria es considerada como el indicador más efectivo para medir la capacidad extractiva del estado. Es decir, la suma total o parcial de la recaudación de tributos es comparada respecto a un indicador de la economía (generalmente el PIB, o PIB per cápita).

La medición del cumplimiento siempre ha sido un tema complicado de abordar, existen diferentes técnicas, y cada país o región hacen particular su análisis en base a impuestos y contextos propios, que arrojan los resultados que aparecen en la tabla 21.

Tabla 21. Porcentaje de los ingresos nacionales respecto al PIB (Presión Fiscal).

Año	Porcentaje de los ingresos nacionales respecto al PIB (Presión Fiscal)
2005	15.3%
2006	15.0%
2007	15.1%
2008	16.8%
2009	16.8%
2010	15.3%
2011	15.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputado del H. Congreso de la Unión.(2012)

Por estas razones, la presión fiscal, no es buen indicador del cumplimiento tributario, sólo denota la recaudación de cada impuesto y el esquema tributario de cada país, en el caso particular mexicano, nuestro sistema fiscal tiene una fuerte base en los impuestos a la renta y excise taxes, por lo que la estructura recaudatoria está determinada en gran medida por los niveles de cumplimiento voluntario. Así que cuanto mayor es la evasión, mayor es el rol de los impuestos excise (fáciles de recaudar).

Como lo señala Cetrángolo y Sabaini (2006) la presión tributaria promedio de los países de América Latina se ubicaba en un 14 % en los años ochenta, mientras que el promedio en el año 2004 era de un 17 %. Si se considera que en el último año la presión fiscal de los países OCDE era del 35,9 % se pueden establecer claramente las diferencias resultantes.

Para dichos autores queda claro que existe un grupo de países con una presión tributaria más elevada como es el caso de Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica y otro grupo con una menor carga integrado conjuntamente por aquellos países que cuentan con ingresos por concepto de recursos naturales, entre los que figuran México, Venezuela, Ecuador y Panamá y por otros países que tradicionalmente y por problemas recurrentes han tenido dificultades para aumentar su carga tributaria, tales como Haití, Guatemala y Paraguay.

De allí que señalan, que el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, acusan casi las mismas disimilitudes que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a sus niveles de carga tributaria. Así observan que el promedio de carga tributaria de Brasil en los últimos 8 años ha sido de un 32 % del PIB, en tanto que otros, como Guatemala o Haití, se han mantenido sistemáticamente por debajo del 10 %. Así también, Barreix y Roca (2007, p.8) segmentan la presión tributaria por imposición en el siguiente cuadro comparativo entre los países de América Latina y los países OCDE:

Tabla 22. Comparativo de Presión Tributaria Promedio OCDE y Países seleccionados de Latinoamérica

Presión Tributaria		
	Países OCDE	Países Latinoamérica
Ingresos Tributarios	35.9	20.2
IVA	6.7	5.8
ISLR	12.5	3.8
ISLR empresarial	3.4	2.6
ISLR Personal	9.1	1.2
Seguridad Social	9.3	2.8

Fuente: Cuadro tomado de Barreix y Rocca (2007, p. 8)

De lo expuesto coligen los autores referidos, que los países de América Latina ante la necesidad de sustituir los recursos provenientes del comercio exterior en materia de importaciones en respuesta a los procesos de regionalización comercial, y el desafío para obtener mayores recursos fiscales originado por las nuevas demandas de gasto que conlleva el proceso de universalización y maduración de los beneficios previsionales entre otras demandas sociales, ha conllevado a la necesidad de los países de la región a incrementar su presión tributaria, es decir, recaudar más, pero como se puede apreciar, México está quedando rezagado al registrar una tasa promedio del 15.4 % en los últimos años por debajo de la media latinoamericana y muy distantes de la media recaudatoria de los países de la OCDE. Retomando los criterios anteriores y aplicándolos al sistema tributario en Sinaloa, la presión fiscal quedaría determinada por los siguientes factores: Presión Fiscal Sinaloa (PFS) es el cociente de PIB Estatal respecto a los ingresos totales por ciento.

Tabla 23. Presión Fiscal Estado de Sinaloa, 2005-2012

Entidad Federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TCMA 2005-2012
Baja California	14.35	14.35	14.27	13.68	12.58	11.63	11.82	11.39	-2.21
BCS	11.09	10.72	9.83	10.41	9.35	10.18	9.64	9.74	-1.63
Chihuahua	25.82	26.20	25.80	21.20	24.58	23.44	22.40	20.68	-1.65
Durango	5.65	5.63	5.16	4.55	4.30	3.06	2.63	2.80	-6.67
Nayarit	10.27	9.85	9.69	8.89	9.56	9.72	7.73	8.26	-3.09
Sinaloa	5.57	5.48	5.19	5.17	4.73	4.77	4.10	4.33	-3.29
Sonora	8.97	9.33	9.99	9.11	8.05	8.77	9.06	8.63	0.13

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

¿Qué significan los datos anteriores dentro de la política fiscal en nuestro país y nuestro Estado? Que si bien los países en desarrollo, como los latinoamericanos, la administración tributaria es la política tributaria, refleja en México al igual que otros países de la región, que la definición de una política tributaria y sus objetivos conllevan a tener en consideración la real capacidad de la administración tributaria para poder llevarla a cabo. De lo contrario, estamos en presencia de una ineficiente política en la práctica lo que trae

aparejado, no solo el incumplimiento de los objetivos de la política tributaria adoptada en Sinaloa, que es el fortalecimiento de la hacienda pública estatal y en muchas situaciones el efecto inverso al que se quiere lograr que es obtener un mayor volumen de ingresos bajo el ejercicio de las potestades tributarias otorgadas a la hacienda pública a través de la normatividad, puesto que el PED 2011-2016 contempla como meta el incremento de los IP en un 5 % más no señala respecto a que ejercicio, consideramos que se refiere a 2010. (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2011)

De allí que, resulta un elemento esencial en la definición de cualquier política tributaria, que los diseñadores de la misma le otorguen una participación activa en su análisis a la respectiva administración tributaria para determinar la viabilidad del objetivo propuesto y en caso contrario, deberán formularse las adecuaciones necesarias para su cumplimiento, pero para ello, es necesario realizar de manera previa, una evaluación del aprovechamiento de dichas potestades tributarias y las variables que encierra dicho indicador.

Siguiendo la postura de Shome (2000) es perfectamente aceptable que cuando una estructura tributaria se convierte en ley, es la autoridad exactora quién decide lo que se ejecuta y lo que no, que parte se modifica en aras de simplificar su aplicación práctica o para alcanzar mejores objetivos de recaudación, o que partes no se aplicarán por no ser efectivas. A ello correspondería agregar, la inaplicabilidad total o parcial de esa ley tributaria cuando la administración tributaria carece de la capacidad mínima para su gestión, por ello, en ocasiones, aun y cuando se concedan facultades tributarias por la federación hacia los gobiernos estatal y municipal, en ocasiones, esto no necesariamente refleja un incremento en la recaudación de los ingresos.

Por eso se coincide con el autor en el siguiente señalamiento

Un sistema tributario eficaz se refleja por el grado de relación que existe entre la administración del tributo y el objetivo original de la política por el cual se delegó una tarea exactora a determinado nivel de gobierno, y por otro lado, en la medida en que al concebir un impuesto se tiene en cuenta la viabilidad de su implementación. (p. 12)

De este concepto de presión fiscal, deriva el de CF y se define como la recaudación efectiva de una región o país, mismo que sirve de base para el cálculo y determinación de otro indicador que refleja el aprovechamiento de las potestades tributarias de las haciendas públicas, el esfuerzo fiscal. La capacidad fiscal es un indicador considerado por la mayor parte de los federalistas con la finalidad de conseguir una equidad fiscal horizontal real entre territorios de distinta naturaleza; es decir, que territorios con similares necesidades de gasto puedan disponer de los mismos recursos. En cambio, el cómo deberían diferir los recursos de territorios que presentan un comportamiento fiscal claramente diferenciado (equidad fiscal vertical), no ha sido objeto de igual interés. De ahí que la presión fiscal en poco o en nada abona a lograr los objetivos trazados en la política fiscal de un país o la región que se estudie.

Aparentemente, estos dos conceptos de equidad están completamente contrapuestos, cuando no tiene porqué ser así. El respeto al principio de equidad fiscal vertical, es compatible con un respeto a la equidad fiscal horizontal si las posibles diferencias de recursos de un territorio a otro derivan de un diferente cumplimiento fiscal relativo a la capacidad de generar recursos públicos, y no de su capacidad normativa. Los recursos de las haciendas territoriales no variarán en función de si los territorios son más o menos ricos, pero sí de en qué medida aprovechen sus capacidades. De tal suerte que el concepto de equidad fiscal vertical no parece justo, ya que los territorios que se aproximen más a sus límites máximos de recaudación no obtendrían recursos adicionales por ello; o bien relacionado con el concepto de eficiencia, que conllevaría a que si los territorios no obtienen más recursos por un mayor nivel de cumplimiento fiscal, no existen incentivos aparentes de la hacienda territorial a maximizar su recaudación.

Uno de los retos en nuestro país y en los gobiernos estatales en el grado de aprovechamiento de sus potestades tributarias que respaldan y eje básico que sustenta las teorías del FF es el principio de equidad, al que ya hemos hecho alusión en párrafos que nos anteceden. Sin embargo, el problema se presenta porque el concepto de equidad fiscal es complejo y tiene más de una acepción, tomando relevancia la discusión entre la equidad fiscal horizontal y la equidad fiscal vertical. Sin embargo, sigue sin precisarse cómo deberían diferir los recursos de territorios que presentan un comportamiento fiscal distinto.

Así se deduce que en la práctica de recaudación se pueden distinguir las razones del por qué debería cumplirse este principio de equidad fiscal vertical:

- Los territorios que se aproximen más a sus límites máximos de recaudación no obtienen mayores ingresos federales.
- Los gobiernos estatales no tienen incentivos aparentes para aumentar sus ingresos propios.

El concepto que más se utiliza para identificar este cumplimiento fiscal relativo es el de esfuerzo fiscal, entendido como el nivel de aprovechamiento de las potestades tributarias que guardan los distintos niveles de gobierno.

3.6. Estudios de la capacidad fiscal como modelos de evaluación de la política fiscal de transferencias en México

Abordar los factores que condicionan el nivel de ingresos tributarios de los países, por ejemplo, determinar el efecto de las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal de la hacienda pública estatal respecto al ejercicio de sus potestades tributarias o como se le denomina teóricamente, la capacidad fiscal, ello en búsqueda de establecer el vínculo que nos permita relacionar las tendencias y comportamiento de los ingresos y gastos públicos estatales abalanzados en apartados anteriores y el potencial recaudatorio de la hacienda pública en Sinaloa, con la idea de alcanzar un mejor análisis del problema y reflejar el

desempeño objetivo de la hacienda pública estatal derivado de la implementación del actual sistema de financiación entre los niveles de gobierno en México.

El concepto de capacidad fiscal estatal, en palabras de Frank (1959, p.179) citado por Sobarzo (2003) se define como “El cociente entre el porcentaje que suponen los ingresos públicos respecto al PIB y la renta per cápita del territorio”. De ahí que mientras haya actividad económica en una región siempre habrá un nicho potencial de donde recaudar ingresos en base a las potestades tributarias reconocidas a los niveles de gobierno.

En este mismo tema relativo al ejercicio de la potestad tributaria estatal señala que el concepto que nos ocupa, capacidad fiscal se deriva del concepto de esfuerzo fiscal, partiendo de la distinción que hace Pechman (1987) en el ámbito federal para obtenerla establece

Debe hacerse la distinción entre dos variables: la recaudación efectiva per cápita (performance) de cada Estado y, por otro lado, la capacidad fiscal (capacity), esta última se define como la recaudación que debería de tener cada Estado en función de su situación relativa respecto de la media nacional. (p. 23)

Otro autor más cercano a nuestro contexto es Chernick (1998) citado en Sobarzo (2003) quien define a la capacidad fiscal de las haciendas públicas como “la posibilidad que tiene la administración pública de traducir la actividad económica que se desarrolla dentro de sus fronteras en gasto público” (p. 37)

Bajo este marco referencial y con el objeto de analizar y evaluar los resultados del SNCF en el periodo de estudio, partiremos de lo establecido por Franco y Queirolo (2006) cuando afirman

La organización (el SNCF) debe orientar su gestión a alcanzar resultados concretos, medibles y verificables en todas las áreas de la gestión y en los procesos que añaden valor a los usuarios. Esto exige que la organización establezca un sistema de indicadores que refleje las necesidades e intereses de las partes, además de un sistema de información eficiente que facilite la toma de decisiones.”(p. 29)

Los indicadores deben ser simples y fáciles de asimilar tanto por los ejecutores como por los usuarios, deben ser la base para la rendición de cuentas. Actualmente en el Estado no se cuenta con lo aquí prescrito.

Adicionalmente, Moyado (2002, p. 4) señala

Antes o después, de cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores. (p. 4)

El apunte anterior debe interpretarse en el sentido de que en nuestro país y en las distintas regiones, el aparente divorcio entre los planes de desarrollo y los presupuestos anuales en los que se incluyen las metas y los indicadores para la evaluación de resultados, hace que los programas reciban recursos más por razones inerciales o por la gestión de diversos actores, que por los resultados de su operación o la demanda real de los consumidores como algunos teóricos del federalismo establecen y que ya se han abordado.

El mismo autor sostiene la necesidad de partir de un acuerdo macro el cual explica

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público. Sin ese paso previo la calidad se diluye y no trasciende los esfuerzos institucionales aislados. (p.5).

Desde la perspectiva de Carrasco et al, (2004, pág. 1), se puede inferir que el SNCF no reconoce que las entidades federativas son también clientes y usuarios. De hecho, deja ver que el sistema no está diseñado con base en el cliente, por el contrario, la permanencia de la burocracia es la constante. El mando de la SHCP, sostiene, “es evidente y los criterios de distribución de fondos se fijan en la federación sin la intervención directa de los clientes”, es decir, las entidades federativas; y enfatiza en su apunte

... habrá que señalar que a pesar de que el SNCF supone relaciones paritarias tendientes a garantizar un equilibrio en las relaciones fiscales federalistas, este también manifiesta ...rasgos centralizadores ... dado que, en los federalismo fiscal, se han dado por el nivel federal con y a pesar del acuerdo entre las partes”. (p.1)

Al igual que la gestión de calidad, para Cohen y Franco (2005)

La gestión del desempeño forma parte de las exigencias de las reformas de segunda generación y sin duda se constituye en un elemento central que denota el nuevo paradigma de la gestión pública, en el cual el ciudadano (ya no solamente como cliente o usuario sino como votante) tiene la posibilidad de seguir la evolución de la política pública y con base en indicadores también evaluarla (p. 76)

Pero esto no solo aplica al interior de las organizaciones del gobierno en sí, sino que puede asumirse que esta tarea permite tener a la mano mecanismos para corregirá, al mismo tiempo, el rumbo de los programas y su impacto social o económico.

Para Lara (2006) el programa de trabajo 2006 de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales reconoce las limitantes del SNCF y señala

La problemática actual del SNCF corresponde a los mismos retos que enfrenan las finanzas públicas estatales: falta de recursos financieros para atender la demanda de

servicios básicos de la población y promover el desarrollo económico, excesiva centralización de los ingresos nacionales, potestades tributarias estatales poco productivas y un sistema de distribución de participaciones que no contempla incentivos a los esfuerzos de mejora estatales. El actual diseño de las responsabilidades fiscales y la alta dependencia de los recursos de origen federal ha debilitado la capacidad de respuesta de las haciendas públicas estatales, así como sus posibilidades de gasto”. (p.3)

No puede estar más claro, el SNCF necesita una nueva arquitectura institucional y uno de los efectos del actual sistema de transferencias recae de forma directa en el desempeño fiscal del conjunto nacional de municipios, uno de los más importantes, y que se ha señalado con insistencia en la literatura, presentando tanto argumentos teóricos como pruebas empíricas, es la dependencia que crean en los gobiernos estatales y locales, las transferencias entre niveles de gobierno, lo cual puede traducirse en un efecto perverso de pereza fiscal. Es decir, que las participaciones y las aportaciones al constituirse como las principales fuentes de ingreso municipales, e incluir, en su fórmula de asignación componentes diferentes al del esfuerzo fiscal (resarcitorio), podría ocasionar que los Estados y municipios reduzcan su esfuerzo fiscal, ya que es más cómodo para estos recibir dichos recursos que asumir los costos políticos, administrativos y económicos. Derivados de aumentar la recaudación de sus fuentes tributarias propias.

3.6.1. Estudios referenciales en la escena internacional

Existen en el plano internacional algunas experiencias que nos permiten registrar que ya se han hecho esfuerzos por tratar de contrastar estas hipótesis planteadas anteriormente tal es el caso de la metodología elaborada por la Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) de capacidad y esfuerzo fiscal.³²

Este organismos define a la capacidad fiscal como

La habilidad que tienen los gobiernos para aumentar los recursos provenientes de sus bases tributarias potenciales, independientemente de la carga tributaria que dicho gobierno decida imponer. Se dice potenciales ya que la capacidad fiscal nos indica el monto de ingresos que se recaudaría de las bases objeto de gravamen (ya sea que en la realidad sea gravada o no) aplicando, sobre estas, un impuestos uniforme” (Faas y Digambar, 1999; ACIR, 1983, citados en Godina, 2006).

³² No obstante, la literatura proporciona diferentes formas de definir el concepto de capacidad fiscal (véase Mathews, 1980; Barro, 1986; o Ferguson y Ladd, 1986). Aunque intuitivamente puede considerarse que el nivel de recaudación impositiva de una jurisdicción es un buena *proxy* de la capacidad fiscal, lo cierto es que realmente el importe de los ingresos obtenidos no es una medida correcta, porque hay varios elementos que crean una brecha entre la recaudación y la capacidad potencial de una jurisdicción para obtener ingresos. Los tipos impositivos, el grado de control y supervisión del cumplimiento tributario y el volumen del fraude fiscal afectan al nivel de recaudación tributaria pero no afectan a la capacidad potencial para obtener ingresos.

Existen diversos índices de capacidad fiscal que se distinguen básicamente en que unos se concentran en medir la capacidad que tienen los individuos para pagar impuestos y otros en medir la capacidad de recaudación potencial de ingresos propios del gobierno. Los índices Per Cápita Personal Income (PCI), Gross State Product (GSP), Total Taxable Resources (TTR) y Export-Adjusted Personal Income, son índices que miden la recaudación del gobierno en función de la capacidad de pago de los individuos, es decir, de su ingreso personal. Por otra parte, The Representative Tax System y Representative Revenue System miden la capacidad recaudatoria potencial del gobierno de sus fuentes propias. En este caso la capacidad individual de pagar impuestos depende del ingreso personal, mientras que la capacidad del gobierno de recaudar impuestos de fuentes potenciales depende de la actividad económica y de las distintas bases tributarias tales como el impuesto a la propiedad (Godina, 2006).

En este trabajo se utilizó inicialmente como referencia el índice de capacidad fiscal Gross State Product, (PIB estatal) que en este caso sería el PIB registrado por el Estado de Sinaloa en el periodo de estudio 2005-2012, concepto que quedo debidamente establecido en párrafos que nos anteceden al ocuparnos de la relación entre el dicho indicador y las transferencias federales de la región. (Véase apartado 3.3.3.1)³³

Otro de los indicadores a considerar en el análisis de aprovechamiento de la capacidad fiscal de los gobiernos es de la presión fiscal, la cual es definida por Corona y Díaz (1994, p. 48) como la variable que “expresa el porcentaje de renta que los contribuyentes de un país destinan a cubrir los ingresos fiscales. Es un cociente cuyo numerador está constituido por las cuantía de las exacciones forzosas y cuyo denominador lo constituye la cuantía de las rentas de los contribuyentes, viniendo expresado generalmente como porcentaje. En síntesis, al hablar de evaluación de la capacidad fiscal nos referimos al concepto de esfuerzo tributario, que en líneas anteriores hemos citado y referido, el cual intenta medir el grado en que se utilizan de manera efectiva las potestades tributarias “ex lege” de una determinada administración.

Otra de las determinantes a considerar dentro de este estudio es la evasión fiscal, la cual en palabras de quien escribe estas líneas debe entenderse no sólo como una pérdida de ingresos fiscales, con sus efectos consiguientes en la prestación de servicios públicos, sino que implica una distorsión del sistema fiscal, fracturando la equidad de los impuestos es la evasión tributaria. El incumplimiento de la obligación tributaria con el Estado, trae como consecuencia una afectación al interés colectivo. De tal suerte que la evasión fiscal es un fenómeno ligado a la actuación del individuo en su calidad de sujeto de determinada contribución la cual puede actualizarse mediante la omisión en el pago, la demora en el

³³ Borcharding y Deacon (1972) y Bergstrom y Goodman (1973) refieren que son tres variables básicas las que afectan al crecimiento del gasto público y, por ende, al correspondiente aumento en la necesidad de obtener ingresos tributarios: la renta de la jurisdicción, las transferencias estatales que reciben los gobiernos locales, y la población residente en el municipio. Si bien, la literatura ha identificado otros factores que pueden afectar a la política tributaria de los gobiernos estatales y locales, entre los que podemos destacar aspectos fiscales relacionados con la cuantificación de las bases tributarias, factores políticos, elementos como las características socioeconómicas o demográficas de la jurisdicción, y también otros factores externos (nivel impositivo de jurisdicciones vecinas o tax mimicking).

entero o bien, mediante la defraudación o simulación para evitar el pago al que se está obligado por incurrir en el hecho imponible que establece la norma.

En otro sentido, el esfuerzo recaudatorio se refiere a los intentos por parte de los gobiernos por aumentar sus ingresos, esto es, no es suficiente contar con una capacidad fiscal elevada, es decir, una base tributaria potencial amplia, sino que el esfuerzo recaudatorio implica explotar y aprovechar dichas fuentes para aumentar sus ingresos tributarios propios, independientemente de las transferencias federales. El grado de esfuerzo fiscal marca la diferencia entre los ingresos realmente incrementados y la habilidad de aumentar ingresos, es decir, se puede tener una gran capacidad fiscal, sin embargo, si esta no es explotada seguirá siendo simplemente potencial.

Para Nocuez (2006) el esfuerzo fiscal se mide por el cociente entre los ingresos propios recaudados por un gobierno sobre una medida de capacidad fiscal, la más comúnmente aceptada es el PIB, ya sea general, regional o local y señala respecto a su calculo

El índice se construye, siguiendo la metodología de ACIR, donde un municipio con un índice de 100 nos dice que está realizando un esfuerzo fiscal igual al esfuerzo fiscal promedio nacional, un municipio con un índice por arriba de 100 nos dice que está realizando un esfuerzo fiscal por arriba del promedio, mientras que un municipio con un índice por debajo de 100 nos indica que está realizando un esfuerzo fiscal por debajo del promedio, es decir, es un índice relativo, ya que nos indica el desempeño de un municipio en relación con el esfuerzo promedio del conjunto nacional de municipios. (p.77)

Los estudios sobre capacidad y esfuerzo fiscal estatal tiene una larga tradición que se remonta a los trabajos de Lotz y Mors, (1967), Musgrave (1969), Bird (1978), Chelliah et al. (1975), Tait et al. (1979).

Una de las implicaciones más importantes y en la que existe consenso es que las realidades específicas de los países implican factores diferenciados de tipo económico, social e incluso institucional que varían según el nivel de desarrollo de los mismos. Entre las variables tradicionales señaladas por estos autores, se pueden citar el tamaño económico del país, su nivel de renta per cápita, la apertura y especialización comercial, la estructura productiva, el grado de urbanización, la tasa de analfabetismo, el nivel de formalidad del sistema financiero o el grado de apertura de la economía.

Otros factores considerados han sido el potencial tributario de cada país, los sujetos de tributación establecidos por la legislación tributaria y la habilidad del gobierno para recaudar impuestos (Eshag, 1983) o la estructura de impuestos existente (Feenberg y Rosen, 1987). Tanzi (1988), señala que las diferencias existentes en el nivel de recaudación de los países en vías de desarrollo no pueden ser atribuidas a variaciones en la institucionalidad de la Administración Tributaria ni en los determinantes clásicos de la presión fiscal. Tanzi (1992) considera que es necesario tener en cuenta la variabilidad de las políticas económicas, y específicamente se refiere a variables como el tipo de cambio real,

las políticas de sustitución de importaciones, la liberalización comercial, la inflación, el nivel de deuda pública y las políticas financieras. Refiere el citado autor que también aborda el tema de la deuda pública como un factor que tiende a aumentar el nivel de impuestos. Franco-Rodriguez *et al.* (1998) incluyen en el análisis las ayudas económicas recibidas por los países en vías de desarrollo como un factor negativo que reduce los ingresos impositivos de estos. Wallace y Bahl (2005) incluyen características demográficas al análisis y encuentra que países con tasas elevadas de crecimiento poblacional tienden a recaudar menos ya que es más difícil registrar a nuevos contribuyentes. La densidad de población es mencionada por Teera (2004) sin un efecto claro sobre la presión fiscal. Este autor también tiene en cuenta como variable de influencia la evasión de impuestos con un evidente efecto negativo sobre la recaudación.

En cuanto a los estudios específicos para América Latina, además de los mencionados anteriormente están en Piancastelli, (2001); Gupta, 2007; Bird, Martínez-Vazquez y Torgler, 2008) que realizan un análisis desde la economía política, se pueden citar los trabajos de Martínez-Vazquez (2001), McLure y Zodrow (1997) y Best (1976) que realizan estudios específicos para el caso de países o subregiones de América Latina.

3.6.2. Estudios de la capacidad fiscal en México

En términos cronológicos se presentan los trabajos que sobre el tema de aprovechamiento de potestades tributarias se han venido desarrollando en los últimos años como consecuencia de la problemática que enfrentan los niveles de gobierno estatal y municipal a causa del FF en nuestro país.

Iniciaremos con el estudio de Aguilar (2001) en él se desarrolla una evaluación teórico práctica en el que el planteamiento central deriva de preguntarse ¿Es recomendable descentralizar funciones fiscales?, este documento es de los pioneros a nivel nacional se caracterizó en su momento por aportar elementos fundamentales para la elaboración de una reforma fiscal que disminuyeran las presiones que el gasto en una nación deficitaria pero sin perder de vista la disparidades regionales. Entre sus conclusiones destaca que se requiere de una reforma fiscal que tome como punto de partida las disparidades económicas regionales, estatales y municipales, así como las diferencias en el grado de capacidad de obtención de recursos fiscales y de esfuerzo fiscal; supone la atribución de mayores competencias a los niveles inferiores de gobierno, aumentando el grado de responsabilidad fiscal, transfiriendo funciones fiscales, actualmente ejercidas por el gobierno federal hacia los Estados y municipios que le permitan contrarrestar su dependencia fiscal de las transferencias intergubernamentales y por lo tanto alcanzar un equilibrio fiscal en sus finanzas. El estudio es realizado con datos 1992-1997. Esta falta de responsabilidad manifiesta el autor en su estudio, se expresa en la reducida elevación de los ingresos tributarios propios y la expansión de los gastos públicos locales, justificados por el estímulo de poder transferir el financiamiento de sus déficit hacia el conjunto de la Federación. La forma mediata para contrarrestar este fenómeno es una política fiscal que objetive la

identificación de potencialidades de ampliación de la base tributaria que cada nivel tiene, la brecha fiscal entre la capacidad real y la recaudación observada, señala Aguilar de sus ingresos propios puede sentar las bases de una adecuada reforma fiscal integral federalista.

El referido autor señala que la distribución horizontal de ingresos de tributarios está determinada por dos tipos de factores: las disparidades en el grado de desarrollo económico, las cuales determinan una distribución desigual de capacidad tributaria o fiscal y las diferencias en el grado de esfuerzo fiscal de recaudación de las unidades de la federación. Para estas determinaciones aplica una metodología de frontera estocástica para estimar la capacidad fiscal de los Estados y municipios.

Sobarzo (2003) realiza un análisis del esfuerzo fiscal que realizan los gobiernos estatales y arrija dentro de sus resultados que la distribución de potestades fiscales entre los gobiernos en México está fuertemente concentrada en el ámbito federal, pues este opera los impuestos de base amplia. Analizando el desempeño tributario de las entidades federativas, el autor señala

Las entidades peor situadas son entidades federativas de desarrollo económico relativamente avanzado. Las mejores situadas son entidades con ciudades capitales importantes de tamaño medio, por ejemplo Aguascalientes, Colima, Baja California Sur; por su parte, las de peor desempeño tributario son entidades con grandes áreas urbanas como Jalisco, Distrito Federal o Estado de México. (p. 6)

Para Sobarzo el comportamiento tributario de las entidades federativas está fuertemente condicionado por el grado de desarrollo económico. Sin embargo, expone el autor, la aportación de cada impuesto al esfuerzo tributario global es baja, lo que pone de manifiesto el pobre desempeño fiscal del país. De ahí que concluye el autor

Debe considerarse la heterogeneidad poblacional y socioeconómica de las diversas regiones del país en una reforma fiscal, pues agudiza el autor, cualquier reforma requiere de un aumento significativo de la recaudación tributaria del gobierno en su conjunto. El esfuerzo tributario de los Estados también se encuentra determinado por el número de impuestos que se cobran, hay estados con buen desempeño y un número grande de impuestos y hay otros que aplicando pocos impuestos muestran un buen comportamiento tributario, por lo que no registra una competencia impositiva desleal. (p. 10)

De las conclusiones del autor destacamos como propuestas el que debe autorizarse a los Estados la transferencia de mayores atribuciones fiscales, buscando lograr mayor disciplina fiscal. Todos estos resultados derivan de la aplicación de una metodología la cual calcula la base tributaria efectiva de cada estado pertinente a cada impuesto en lo individual, donde se define la base tributaria efectiva como la proporción entre la recaudación realizada y el valor de la base tributaria. La base tributaria debe representar una medida razonable de la capacidad tributaria por lo que se construye un indicador directo (proxy aceptable) de la capacidad tributaria. Subsecuentemente, se calcula para cada impuesto una tasa tributaria efectiva promedio no ponderada que incluya todos los Estados que imponen dicho tributo.

Se multiplica esta tasa efectiva media por la base tributaria, generando así un valor en términos absolutos de la potencialidad tributaria frente a cada Estado. Esta cifra representa en el estudio el monto del ingreso tributario que cada Estado podría recaudar si utilizará su base tributaria potencial en una extensión (grado) promedio.

En el caso de Sour (2008) el estudio se centra en el nivel municipal, en este determina que las transferencias federales han tenido efecto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los municipios en México en el periodo 1993-2004, menciona que existe un patrón de resultados por Estado, pero los estudios muestran que los IP de los gobiernos locales en cada vez menor proporción el gasto que ejerce y agrega, que se duda que el tamaño de los gobiernos este correlacionado positivamente con el esfuerzo fiscal que realizan. Estos resultados se alcanzan mediante el análisis panel y de corte transversal de los datos dentro del periodo para demostrar si la política de transferencias condicionadas y no condicionadas ha mermado el esfuerzo fiscal de los gobiernos nacionales.

En 2011, aparece de nueva cuenta Genaro Aguilar para presentar una investigación que considera además del Distrito Federal, una muestra de 25 municipios, los más poblados de tres zonas metropolitanas de México: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; la Zona Metropolitana de Guadalajara y la Zona Metropolitana de Monterrey. El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: después de esta introducción se presentan tres secciones adicionales: en la primera se desarrolla una breve exposición teórica sobre las responsabilidades tributarias en sistemas federativos; la segunda sección muestra la formalización del cálculo de la capacidad tributaria (es decir, el potencial de obtención de recursos fiscales por nivel de gobierno) y la principal contribución de este estudio: el Modelo de Frontera Estocástica para el cálculo de potencial recaudatorio en México; finalmente, en la tercera sección se presentan los resultados del cálculo del esfuerzo fiscal para el D.F. y 25 municipios de tres zonas metropolitanas de México a partir de los datos de recaudación observada para el periodo 1992-2007 y de la estimación de la recaudación potencial en ese mismo periodo. Como conclusiones se exponen algunas reflexiones útiles en materia de política pública.

En sus conclusiones Aguilar (2011) deja ver que la implicación más importante de los resultados que hemos presentado en este estudio consiste en mostrar que un camino viable para elaborar una reforma fiscal federalista en México es establecer mecanismos de promoción de la responsabilidad fiscal municipal que lleven a disminuir la brecha entre la recaudación potencial y la observada tomando en cuenta las disparidades socioeconómicas municipales. Lo anterior en palabras del autor

....permitiría aumentar los ingresos tributarios del conjunto de la unión, de los estados y de los municipios. Así, las capacidades de obtención de recursos y los esfuerzos fiscales están diferenciados: algunos municipios hacen poco o nada por mejorar su recaudación; otros avanzan. Por lo que tendrían que adoptarse medidas distintas en las zonas metropolitanas y municipios, dependiendo de estos resultados y sus condiciones particulares. (p. 15)

En lo que se refiere a la estimación de la capacidad fiscal de los municipios, los resultados muestran que una mayor población y un elevado grado de urbanización así como una menor desigualdad aumentan la capacidad tributaria de todos los municipios. Los valores de los parámetros, incluyendo Y, son satisfactorios. Finalmente, los resultados del estudio desarrollado muestran que el papel de las variables socioeconómicas es determinante en la caracterización de la capacidad tributaria del Distrito Federal y de los 25 municipios estudiados: el PIB, el tamaño de la población, el grado de industrialización y el grado de urbanización ejercen un efecto positivo y altamente significativo sobre la recaudación tributaria; la desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo.

Ramírez y Erquizzio (2011) miden la capacidad y el esfuerzo de recaudación de impuestos e ingresos propios por entidad federativa. Para tal efecto, utilizan el método de regresión de frontera estocástica para datos de panel con el objeto de estimar los niveles tanto de capacidad como de esfuerzo fiscal por entidad federativa. Se constata que los determinantes socioeconómicos del esfuerzo fiscal no operan en la misma dirección y con la misma intensidad tanto para impuestos como para IP. También observan cambios en el patrón de distribución de los niveles de esfuerzo fiscal por entidad federativa tanto para impuestos como para IP. Concluyen que una reforma del FF debe de contemplar factores relacionados con la capacidad fiscal, con las necesidades y con el esfuerzo fiscal de los estados. El modelo ratifica la importancia de las variables socioeconómicas como determinantes de la recaudación de impuestos e IP. En particular, resultaron altamente significativos en la determinación de la recaudación de impuestos tanto el pibe por habitante, la población y la tasa de actividad económica, que tienen un efecto positivo. En tanto que la tasa de informalidad en el empleo y la inflación incidieron negativamente en la recaudación.

En relación a Puentes y Rodríguez (2012) su trabajo analiza el sistema de transferencias intergubernamentales, la estructura de los impuestos locales, el aprovechamiento de las potestades fiscales que les han sido conferidas a las entidades federativas, además de que adicionalmente aporta una estimación de la recaudación potencial de las entidades federativas mediante la metodología de fronteras estocásticas. El trabajo se basa en la metodología de fronteras estocásticas (Battesi y Coelli, 1995) citados en Puentes y Rodríguez (2012), la cual permite que la eficiencia de recaudación se modifique con el tiempo, además que ésta dependa de variables previamente definidas por el investigador. El estudio concluye que las entidades federativas tienen la necesidad de instrumentar las modificaciones fiscales necesarias no sólo para incrementar “per se” su eficiencia recaudatoria, sino para que sean las promotoras de su propio desarrollo económico.

Por último tenemos el trabajo de Bonet y Rueda (2012) del Banco Interamericano de Desarrollo, ellos señalan que debido a la alta dependencia de las transferencias desde el gobierno federal, tradicionalmente se ha argumentado que existe un bajo esfuerzo fiscal en los estados mexicanos. Para los investigadores esta aproximación es parcial porque una evaluación completa del desempeño fiscal debe estar asociada con su potencial tributario, de tal manera que se pueda establecer si la administración explota adecuadamente su capacidad recaudatoria, situación que coincide con nuestro objeto de estudio. Los resultados se derivan de la aplicación de dos propuestas metodológicas que estiman el esfuerzo fiscal estatal, primeramente determinar el Índice de Esfuerzo Fiscal (IEF) y el

segundo es el Índice de Uso de Potencial Fiscal (IUPF). Además, mediante el uso de modelos de tipo panel, se realiza un análisis de los factores que explican la variabilidad del esfuerzo fiscal entre los estados. Los resultados muestran que la aproximación que se tome para estimar el esfuerzo fiscal afecta el análisis de la variabilidad en la gestión fiscal interestatal. Así mismo, el nivel de producto per cápita, el grado de informalidad laboral y la afiliación política del gobernador explican los desbalances horizontales del IUPF, las transferencias determinan el IEF. Para Bonet y Rueda la comparación del recaudo potencial y efectivo del principal generador de ingresos tributarios en los estados, el impuesto sobre la nómina, indica que, en términos agregados, el esfuerzo recaudatorio está cerca de su potencial y, por lo tanto, existe un limitado espacio fiscal para aumentar el recaudo de este gravamen (Nómina). Concluyen que el esfuerzo fiscal de las entidades federativas debe concentrarse en otros impuestos que están bajo su manejo y en explotar las delegaciones de ciertos gravámenes que realiza el gobierno federal.

3.7. Sinaloa y su contexto

El Estado de Sinaloa, según datos de INEGI (2010) cuenta con 2 millones 767 mil 761 habitantes, de los cuales el 65% de la población se concentra en las ciudades de Culiacán (31%), Mazatlán (15%) y Ahome (15%), Guasave apenas con el 10%, el resto de la población se reparte en los 14 municipios del Estado, es decir, tan solo el 75% de la población se concentra en 4 municipios de la entidad. Sinaloa registra una densidad poblacional de 48.25 habitantes por kilómetro cuadrado, donde el grueso de la población 28.6 % recaen población en menores de 14 años, con una tasa de crecimiento anual de 0.90%, destacando que la población inmigrante es del 3% y la no nativa en Sinaloa es del 9.65 %, la tasa de emigración registra en 2010 el 12.2 %, lo que refleja que un alto número de Sinaloense se van a otras regiones del país o el extranjero a buscar mejores oportunidades. Estos 2 millones 767 mil habitantes aproximadamente viven en 709,960 hogares lo que promedia un total de 39 personas por hogar sinaloense.

La actividad económica en Sinaloa registra a 2010, mediante su indicador el PIB, una variación porcentual respecto a 2009 del 2.48 % y en términos brutos a precios de 2003, el PIB sinaloense representa respecto al nacional el 2.09 % con 175,180´151,000 pesos aproximadamente en términos nominales. Por sector el PIB en las actividades primarias representa en la entidad el 12.25 % del total, mientras que el sector secundario registra el 18.30 % y el sector servicios en proporción al PIB estatal total registra una proporción del 72.01 %, al registra nominalmente un ingreso por 12,616´171,000 pesos aproximadamente, lo que hace que Sinaloa, represente el 2.3 % aproximadamente del total del PIB nacional en este sector.

La tasa de desocupación en el Estado de Sinaloa registra un 3.93 % del total de la Población Económicamente Activa (PEA) en la entidad. La PEA en Sinaloa es de 1´158,637 habitantes, de los cuales el PEA en hombres es del 61.87 % y el 38.12 % corresponde a las mujeres de la PEA total. En Sinaloa el PEA representa el 41.95 % del total de la población.

El porcentaje de la PEA ocupada en el sector primario es del 16.82 %, mientras que en el sector secundario se emplean el 19.71 % de los sinaloenses de la PEA total y finalmente para el caso del sector servicios registra el 62.12 % de colocación de la PEA en el Estado, lo que habla de la importancia de este sector en la economía sinaloense. Un rubro a destacar es que la de la PEA en Sinaloa el 14.12 % se ocupa en el rubro de comerciantes y ambulantes.

El grado de urbanización del Estado se refleja en sus indicadores de viviendas particulares habitadas y de material solido las cuales registran un 94.7 % del total de viviendas en el Estado, sin embargo destacan el número de viviendas con piso diferente a la tierra que es de 661,182, el porcentaje de población que cuenta con agua entubada es del 94.9 % del total en Sinaloa y el servicio de agua potable y alcantarillado se cubre en un 94.4% y 91% respectivamente al total de la población al cierre de 2010. En materia de servicio de energía eléctrica la población que cuenta con este servicio es del 98.4% representados por 698,624 viviendas sinaloenses.

En otro contexto y según datos del propio Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), podemos destacar que el 21.1 % de la población registra rezago educativo, representados por apenas 560 mil personas, por debajo de la media nacional que es del 21.7, en las que el 40.48 % son hombres de 15 años o más y las mujeres registran el 38.43 %. Sinaloa registra una tasa de alfabetización del 98.9 % en personas de 15 a 24 años, el Estado registra al cierre de 2010, 2'452,546 habitantes de 6 años o más que asisten a la escuela, según datos de INEGI (2012).

Con respecto al acceso a los servicios de salud lo tiene al 2010 se tenían registrados 2'074,048 sinaloenses, de estos 1'148,679 habitantes en el IMSS (55.3 %), 224,378 habitantes en el ISSSTE (10.81 %) y 236,885 con Seguro Popular (11.42 %) y la población sin derechohabencia a servicios de salud es de 677,204 sinaloenses (24.46 % de la población total en el Estado de Sinaloa, 5 puntos por debajo de la media nacional.

Señala en su estudio el CONEVAL³⁴ que en Sinaloa, tan solo el 22.6 % de la población no sufre de alguna de las dimensiones en que puede evaluarse la pobreza, esto es, tan solo 608, 907 sinaloenses no son pobres multidimensionales, el resto, 2'158, 853 habitantes sufren o carecen de incidencia en su desarrollo social. Dicho organismo evaluador de la política social en México determinó que, tan solo en 2005, según datos del Consejo existían en Sinaloa cerca de 1 millón y medio de personas con pobreza patrimonial, medio millón con pobreza de capacidades y 400,000 aproximadamente registraba pobreza alimentaria, aunque alta, esta cifra se redujo de 2000 a 2005 al pasar de 438,000 habitantes que representaban el 17.3 % de la población en la entidad al 13.7 % en 2005, 5 puntos porcentuales menos, 1 por año para ser precisos.

Particularmente el grado de rezago social en la entidad es bajo, ubicándose su índice en - 0,45359, donde apenas el 6.4 % de la población es analfabeta, el 6.4 % tiene educación

³⁴ <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Sinaloa/principal/25triptico.pdf>

básica incompleta, el 33.1% de la población no es derecho habiente a servicios de salud, el 8.8 % de las viviendas no cuenta con piso de tierra, el 11.4 % de las viviendas particulares habitadas no disponen de drenaje y el 12 % de viviendas particulares habitadas no disponen de refrigerados, todos estos criterios para medir el grado de rezago social se encuentran por debajo de la media nacional, lo que habla de que relativamente en nuestra entidad estamos dentro de un grado de desarrollo social aceptable.

En materia de competitividad, entendido como “medida relativa del desempeño de una unidad productiva (sea ésta una empresa, una industria o la economía nacional) que permite comparar su posición con respecto a la de sus competidores pertinentes, e identificar las fuentes de sus fortalezas y debilidades” (Dávalos, 1995, p. 30) y según datos expuestos por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) se determina que Sinaloa tiene una tasa de crecimiento anual apenas 3 decimas por encima de la media nacional que del 2.1%, en 2006, Sinaloa presentó un crecimiento promedio anual del PIB per cápita del 8.3%, cifra mayor al crecimiento del promedio nacional que se estableció en 2.8%, sin embargo, aun se encuentra por debajo del promedio en un 18.2 %, adicionalmente la tasa de crecimiento anual del PIB estatal mantuvo una tendencia hasta 2007, año en el cual la economía se desaceleró hasta el vigente para terminar en un 2.1%.

En este proceso de evaluación para el IMCO, Sinaloa se coloca en la posición 10 del ranking de competitividad nacional, resultado de ser el quinto estado con menor población informal como porcentaje de la PEA y cuarto como mejor calidad institucional de la justicia; es el segundo estado con mayor PEA con estudios superiores, tercer Estado con mayor competencia de la banca y segundo con mayor calidad de información presupuestal y es el tercer Estado de la República mexicana con mayor número de empresas en expansión, 500 en total. Sin embargo, es el Estado con una de las peores percepciones de seguridad y el tercer estado con mayor tasa de homicidios.

Capítulo 4. Diseño Metodológico

Una vez establecido el marco teórico conceptual en el que sustentamos esta investigación que se aborda, es oportuno establecer la propuesta metodológica para el contraste de las hipótesis establecidas en el modelo de investigación propuesto. En este capítulo se procederá a definir y aclarar cuestiones metodológicas relativas al diseño de la investigación empírica.

De la obra teórica De Miguel (1997) retomamos el Decálogo del Sociólogo y lo hacemos aplicable por analogía a los estudios fiscales, reconociendo que los estudios de corte científico están sujetos a demasiadas normas, nuestro campo de estudio no es la excepción, sin embargo, inicia el decálogo señalando

...todo investigador de las ciencias sociales debe centrar su análisis en la intuición, deben aceptarse todas normas indicadas, guardarse orden, evitando con ello la improvisación, el trabajo de investigación debe desarrollarse bajo un esquema, criterio que cumplimos al elaborar este documento, debe observarse en la medida de lo posible el principio de economía, lo cual implica que debe obtenerse el máximo resultado con el mínimo esfuerzo, el análisis de encuesta como forma de razonamiento científico, los estudios sociales deben ser considerados como cosas, el investigador debe observar fríamente lo que pasa, sin confundirlo con sus deseos o sus simpatías (p.5).

Agrega el autor en su obra, que el investigador debe tener la habilidad intelectual para dudar e inquirir, pero sobre todo de redactar con claridad, pues si el investigador no sabe exponer claramente sus conclusiones, resulta confuso, ya que si no se sabe expresar un razonamiento, es que esta fuera de razón, advierte.

Con este breviarío introductorio del “deber ser” de la cientificidad, damos paso a un primer planteamiento que surge del análisis de los diversos fines de la investigación, ¿Cabe nuestro campo de estudio, en la investigación social o es administrativa?, si es así, ¿Qué tipo de investigación resultaría las más factible para los estudiantes o egresados de este programa de doctorado? En realidad, la investigación se basa en el método científico pues este deriva de los hechos observados, que se analiza a partir de teorías existentes y predicciones y regresan al comienzo, lo que hace suponer que como al inicio de este apartado la investigación resulta cíclica Selltiz (1971 p. 23) pero basada en cualquiera de los aspectos siguientes: deducción, inducción y verificación.

Soriano (2008, p.26) explica al respecto

La metodología presenta varios planos, en un sentido concreto, es el proceso en fases de la investigación, lo que se conoce como un cronograma de la investigación para lo que puede emplear un juego de abscisas ordenadas o cualquier otra figura geométrica, colocando en un lado los periodos cronológicos y en otro las tareas a

realizar en cada uno de ellos, lo cual resultaría a simple vista una tarea sencilla y fácil de cumplir. (p.26)

Sin embargo, al revisar a Taylor y Bogdan (1987) éstos señalan que la metodología “es el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas, además en las ciencias sociales se aplica a la manera de realizar investigación”. Y en formas menos confusa, Rodríguez Peñuelas (2010, p.24) conceptualiza a la metodología como “el conjunto de procesos que el hombre debe seguir en el proceso de investigación y demostración de la verdad, lo que permitirá aplicar el conocimiento y llegar a la observación, descripción y explicación de la realidad”.

Etimológicamente hablando, Zorrilla y Torres (1992) establecen que el término metodología está compuesto del vocablo “método” y el sustantivo griego “logos”. Y amplían su idea

Este último significa explicación, juicio, tratado, estudio. Unidos se desarrolla un concepto compuesto “metodología”, que significa el estudio de los métodos; es decir, la metodología representa la manera de organizar el proceso de la investigación, de controlar sus resultados y de presentar posibles soluciones a un problema que conlleva la toma de decisiones. Además, sostienen los autores que la metodología es parte del análisis y la crítica de los métodos de investigación. Es decir, debe considerarse como el estudio del método que ofrece una mejor comprensión de ciertos caminos que han probado su utilidad en la práctica de la investigación, con objeto de evitar los obstáculos que entorpezcan el trabajo científico. (p.28)

Así pues, la investigación como proceso cíclico, puede iniciar de cualquier punto, que siempre requiere de continuidad y que posiblemente lleve al replanteamientos en su desarrollo y práctica y que, incluso, puede tomar puntos de partida distintos, según expone Blaxter, Hughes y Tigh (2006, p. 26).

Lo señalado anteriormente guarda estrecha relación con lo concluido por Kerlinger (2008) al referirse a la investigación científica como sistemática, empírica y crítica. El autor citado nos hace ver que esta calificación de la investigación es observable y aplicable a los estudios cuantitativos, cualitativos y mixtos. Que sea “sistemática” implica que hay una disciplina para hacer investigación científica y que no se dejan los hechos a la casualidad. Que sea “empírica” denota que se recolectan y analizan datos. Que sea “crítica” quiere decir que se está evaluando y mejorando de manera constante. Puede ser más o menos controlada, más o menos flexible o abierta, más o menos estructurada, en particular bajo el enfoque cualitativo, pero nunca caótica y sin método, concluye el autor en comentario.

La investigación científica es orden, proceso, etapas, permite el conocimiento racional de un objeto de estudio, bajo un proceso múltiple de etapas vinculadas contrastadas con información y datos recabados por el investigador de forma directa e indirecta que concluyen en un informe final, en este caso, la tesis doctoral.

4.1. Paradigmas de la Investigación científica

El caso particular, el análisis se centra en el desempeño de una organización denominada Hacienda Pública Estatal, dicho desempeño se evalúa en función de su capacidad para recaudar sus IP, en particular el Impuesto Sobre Nóminas, en este contexto Rodríguez Peñuelas (2005) advierte que en el campo de los Estudios Organizacionales se han consolidado los métodos cuantitativo y cualitativo como los más utilizados, sin embargo, el método cualitativo en la última década ha sido utilizado con frecuencia en el estudio de las organizaciones en México.

Ambos enfoques se pueden entender como las formas de aproximarse al tema de investigación, de ahí que para Barba (2001, p. 242) la metodología sea entendida como la forma de apoderarse del tema de investigación, además, continua el autor, establece cómo se va abordar el estudio del problema.

4.1.1. El Método Cualitativo

Taylor y Bogdan (1987) manifiestan que es a partir del siglo XIX y principios del XX lo que ahora denominamos métodos cualitativos fueron empleados conscientemente en la investigación social y lo definen como la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable. Para Ray Rist (1977) citado por los autores en comento, señala que la metodología cualitativa, a semejanza de la metodología cuantitativa, consiste en más que un conjunto de técnicas para recoger datos, en un modo de encarar el mundo empírico.

Para Grinnell, (1997) la metodología cualitativa, por lo común, se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación. Con lo que coincidimos pero no en su totalidad, pues como advierte el autor, con frecuencia se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. En este paradigma regularmente, las preguntas e hipótesis surgen como parte del proceso de investigación y éste es flexible, y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste, en opinión de Grinnell, en “reconstruir” la realidad, tal y como la observan actores de un sistema social previamente definido.

Hernández, Fernández y Baptista (2010), señalan que el enfoque cualitativo se selecciona cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigara) acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir,

la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad. También, señalan los autores que es recomendable seleccionar el enfoque cualitativo cuando el tema del estudio ha sido poco explorado, o no se ha hecho investigación al respecto en algún grupo social específico, el proceso cualitativo inicia con la idea de investigación.

Así pues una de las bondades de este paradigma es el establecido por Shimhara (1990), quien señala que, por su naturaleza, la investigación cualitativa debe ajustar su diseño conforme evoluciona el estudio. Al respecto, continua este autor, si no se investigara de esa manera estaríamos negando lo constante de los cambios que de forma paulatina, se sucinta en nuestro entorno y estaríamos negando las transformaciones implícitas que tienen todas las cosas existentes en nuestra realidad.

Así pues del análisis sobre este rubro se determina que las principales tradiciones cualitativas resumidas por Creswell (1998); biografía, fenomenología, teoría de contraste, etnografía y estudios de caso, los cuales pueden adoptar uno o más diseños no experimentales. Los estudios de caso, en opinión de Ruiz, (2011) resultan particularmente útiles cuando se requiere comprender algún problema específico o situación en gran detalle y cuando se pueden identificar casos ricos en información; al elegir un determinado caso es porque se tiene la finalidad de evaluar diferencias individuales o variaciones únicas de un contexto de un programa a otro o de una experiencia de un programa a otro.

Un caso puede ser una persona, un evento, un programa, un periodo de tiempo, un incidente crítico o una comunidad (López de la Llave y Pérez Llantada, 2005, p.113, citados en Ruiz, 2011). De un estudio de caso se espera que abarque la complejidad de un caso particular (...) es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes (Stake, 1998, p. 102, en Ruiz 2011).

En su obra, Strauss y Corbin (1990) manifiestan

La investigación cualitativa refiere a cualquier clase de estudio que produce resultados a los que no se ha llegado por procedimientos estadísticos u otro tipo de cuantificación. Y amplían su comentario señalando que, a su vez, puede referirse a indagaciones acerca de la vida de las personas, historias, comportamientos, y también al funcionamiento organizativo, movimientos sociales o relaciones e interacciones (p.17), en este sentido nos ocupamos del funcionamiento organizativo y su desempeño, la hacienda pública estatal.

Dada la clasificación por objetivos que busca la investigación cualitativa que hace Colas (1997, p.293) citado por Selltiz, *et al* (1971) es inevitable dejar a un lado alguno de ellos, pues todos en lo particular se relacionan con nuestro propósito, veamos su significado:

- Descriptivos. Identificación de elementos y exploración de sus conexiones, así como descripción de procesos, contextos, instituciones, sistemas y personas.
- Interpretativos. Comprensión del significado del texto o acción y descubrimiento de patrones. Intentan desarrollar nuevos conceptos, reelaborar conceptos

existentes, identificar problemas, refinar conocimientos, explicar y crear generalidades y clasificar y comprender la complejidad.

- Contratación Teórica. Elaborar, contrastar o verificar postulados, generalidades y teorías.
- Evaluativos. Evaluar políticas e innovaciones

Invariablemente de los múltiples estudios que desarrollan las características del método cualitativo como Taylor y Bogdan (1987), Silverman (1995), Denzin y Lincoln (2004), Strauss y Corbin (1990) podemos señalar que existen las siguientes debilidades de este tipo de análisis:

- a) Es meramente desarrollo de líneas escritas describiendo una situación o fenómeno, por lo que resulta limitada, dejando a un lado experimentos, encuestas,
- b) Es estática, no busca el análisis del comportamiento de los factores que posiblemente lo generan, sino que parte el estudio de los sujetos que están siendo estudiados.
- c) Es inductiva, por lo que se limita a generar hipótesis no a la comprobación de las mismas, por lo que pueden quedar en simples especulaciones teóricas.

Thomas et al, (2005, p.346), concluye de su análisis comparativo de concepciones y críticas a la metodología cualitativa como paradigma, lo siguiente:

- a) Usa palabras más que números.
- b) La preferencia por información que sucede de manera natural por observación y por entrevistas no estructuradas.
- c) La preferencia por los símbolos, más que por los comportamientos o sea intentar, registrar el mundo desde el punto de vista de la gente que está siendo estudiada.
- d) El rechazo de las ciencias naturales como modelo, es relativo, porque hay diferentes clases de ciencias naturales, desde la botánica hasta la física teórica.
- e) La preferencia por investigación inductiva generadora de hipótesis más que por aquella que se orienta a la prueba de hipótesis, y ese también es relativo reconociendo que deben de ser verificadas, si no se limitarían a meras especulaciones.

Para el estudio se retomó la importancia de la función correspondiente a la descripción e interpretación del fenómeno, de tal manera que su naturaleza inductiva nos permitió precisar con mayor detalle la problemática de la hacienda pública estatal, de tal forma que para que el resultado de la investigación no queden simples especulaciones teóricas, nos auxiliaremos del método cuantitativo que a continuación se explica.

4.1.2. La Investigación Cuantitativa

El método cuantitativo tiene su base en el positivismo, que busca las causas mediante métodos tales como el cuestionario y producen datos susceptibles de análisis estadístico, por ello es deductivo. Para el positivismo, la objetividad es muy importante, el investigador observa, mide y manipula variables; además de que se desprende de sus propias tendencias y es que la relación entre éste y el fenómeno de estudio es independiente. Lo que no puede medirse u observarse con precisión se descarta como objeto de estudio. Cabe señalar que el primer enfoque a la investigación en desarrollarse fue el cuantitativo.

La metodología cuantitativa en palabras de Tamayo (2004) consiste

... en el contraste de teorías ya existentes a partir de una serie de hipótesis surgidas de la misma, siendo necesario obtener una muestra, ya sea en forma aleatoria o discriminada, pero representativa de una población o fenómeno objeto de estudio. Utiliza entonces la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente el uso de estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población. (p. 65)

El método cuantitativo de acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2010) manifiestan que usan la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías, además señalan que este enfoque es secuencial y probatorio, cada etapa precede a la siguiente y no podemos “brincar o eludir” pasos, el orden es riguroso, aunque desde luego, podemos redefinir alguna fase y parte de una idea, que va acotándose y, una delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se desarrolla un plan para probarlas (diseño); se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas (con frecuencia utilizando métodos estadísticos), y se establece una serie de conclusiones respecto de las hipótesis

Para Rodríguez Peñuelas (2010, p.32), “el método cuantitativo se centra en los hechos o causas del fenómeno social, con escaso interés por los estados subjetivos del individuo.”

Para el citado autor, este método utiliza el cuestionario, inventarios y análisis demográficos que producen números, los cuales pueden ser analizados estadísticamente para verificar, aprobar o rechazar las relaciones entre las variables definidas operacionalmente, además regularmente la presentación de resultados de estudios cuantitativos viene sustentada con tablas estadísticas, graficas y un análisis numérico.

Del análisis de los posicionamientos teóricos revisados con anterioridad se desprende que para el desarrollo de estudios cuantitativos es indispensable contar con una teoría ya construida, dado que el método científico utilizado en la misma es el deductivo; mientras

que la metodología cualitativa consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador, para lo cual no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos, y es por ello que utiliza el método inductivo, según el cual se debe partir de un estado nulo de teoría.

Particularmente podemos definirla como aquella que permite examinar los datos de manera numérica, especialmente en el campo de la Estadística. Para que resulte factible a nuestro propósito la metodología cuantitativa se requiere que entre los elementos del problema de investigación exista una relación cuya naturaleza sea lineal³⁵. Es decir, que haya claridad entre los elementos del problema de investigación que lo conforman, que sea posible no solo definirlos, sino que seamos capaces de limitarlos y saber exactamente donde se inicia el problema, en cual dirección va y qué tipo de incidencia existe entre sus elementos, en otras palabras, tener el control de los elementos de investigación.

Dado lo anterior, resultó útil la metodología cuantitativa pues otorgó claridad en el manejo de los elementos de investigación, desde donde se inicia hasta donde termina, el abordaje de los datos es estático y se le asigna significado numérico. Por ende, el abordaje de los datos cuantitativos es estadístico, lo que hace demostraciones sobre aspectos separados de su todo y hace inferencias, por lo que resulta necesaria su observancia para el fin de este proyecto dado las siguientes características (Hernández, et al, 2010):

- a) Su objetividad, única forma de alcanzar el conocimiento, por lo que utiliza la medición exhaustiva y controlada, intentando buscar la certeza del mismo.
- b) El objeto de estudio es el elemento singular Empírico. Sostiene que al existir relación de independencia entre el sujeto y el objeto, ya que el investigador tiene una perspectiva desde afuera.
- c) La teoría es el elemento fundamental de la investigación Social, le aporta su origen, su marco y su fin.
- d) Comprensión explicativa y predictiva de la realidad, bajo una concepción objetiva, unitaria, estática y reduccionista.
- e) Concepción lineal de la investigación a través de una estrategia deductiva.
- f) Es de método Hipotético – Deductivo.

En síntesis la diferencia esencial entre el paradigma positivista y el pospositivista se ubica en su concepción del conocimiento. En este último, se supera el esquema que considera la percepción como simple reflejo de las cosas reales y el conocimiento como copia de esa realidad. El conocimiento, en cambio, se visualiza como el resultado de una interacción, de una dialéctica, entre el conocedor y el objeto conocido. El pospositivismo es una especie de “padre” del enfoque cuantitativo y le otorga tres principales elementos que lo caracterizan (Hernández, et al, 2010):

³⁵ Los elementos constituidos por un problema, de investigación lineal, se denominan: variables, relación entre variables y unidad de observación, situación que se considera son contemplados en el desarrollo del protocolo de la investigación.

- Recolectar datos en la forma de puntuaciones (que se origina en las matemáticas). Es decir, los atributos de fenómenos, objetos, animales, personas, organizaciones y colectividades mayores son medidos y ubicados numéricamente.
- Analizar tales datos numéricos en términos de su variación.
- La esencia del análisis implica comparar grupos o relacionar factores sobre tales atributos mediante técnicas estadísticas (en el caso de las ciencias del comportamiento, mediante experimentos y estudios causales o correlacionales).

4.1.3. Enfoque de integración o método mixto

Durante la primera década del presente siglo el enfoque mixto o los métodos mixtos según Hernández, et al, (2010), ha generado un aumento en su aplicación, registrando un mayor número de posiciones teóricas en este sentido, creando desde luego nuevas propuestas para los enfoques que mezclan los anteriores métodos de estudio analizados, por citar algunos: investigación integrativa (Johnson y Onwuegbuzie, 2004), investigación multimétodos (Hunter y Brewer, 2003; Morse, 2003), métodos múltiples (M. L. Smith, 2006; citado por Johnson, Onwuegbuzie y Turner, 2006), estudios de triangulación (Sandelowski, 2003), e integración mixta (Tashakkori y Teddlie, 2009; Plano y Creswell, 2008; Bergman, 2008; y Hernández Sampieri y Mendoza, 2008).

Rodríguez Peñuelas (2010) no es la excepción y manifiesta

En la actualidad existe amplio consenso y una fuerte tendencia hacia la integración de métodos, los cuales pueden verificarse en la estructura, contenidos y enfoque adoptados en numerosas publicaciones que sobre investigación social, administración y estudios organizacionales han aparecido en los últimos años y además, algunos autores a este enfoque metodológico le llaman método integral o mixto. (p.67)

El método integrador es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema, este enfoque es relativamente reciente y todavía se analizan las diversas posibilidades y formas de integración que pudieran ser exploradas, este enfoque integrador va más allá de la simple recolección de datos son diferentes modos sobre el mismo fenómeno (Creswell, 2005 y Mertens, 2005, citados por Rodríguez Peñuelas, 2010). Y establece en su misma obra el autor en mención que la integración de los métodos se puede manifestar o desarrollar bajo los esquemas siguientes:

- a) *Diseño de dos etapas*. Consiste en que, dentro de la misma investigación, se aplique primero un enfoque y después el otro, de forma independiente. En cada fase de la indagación cada paradigma emplea sus propias técnicas.

- b) *Diseño de enfoque dominante*. En este modelo, el estudio se desarrolla bajo la perspectiva de algunos de los dos paradigmas, en el cual uno predomina más.
- c) *Diseños en paralelo*. En esta modalidad, el estudio se desarrolla utilizando el enfoque cuantitativo y cualitativo simultáneamente.
- d) *Diseños mixtos o complejos*. En este modelo, los dos enfoques se combinan en todo el proceso de investigación o al menos en la mayoría de sus etapas.

Grinnell (1997), citado por Hernández et al (2003, p. 5) señala que los dos enfoques (cuantitativo y cualitativo) utilizan cinco fases similares y relacionadas entre sí:

- a) Llevan a cabo observación y evaluación de fenómenos.
- b) Establecen suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas.
- c) Prueban y demuestran el grado en que las suposiciones ó ideas tienen fundamento.
- d) Revisan tales suposiciones ó ideas sobre la base de las pruebas o del análisis.
- e) Proponen nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar, cimentar y/o fundamentar las suposiciones ó ideas; o incluso para generar otras.

Todas estas características de ambos métodos resultaron imprescindibles para nuestra tarea de investigación, sin duda, se hizo necesario uno respecto al otro, se complementan para alcanzar los fines que se propusieron. La investigación cuantitativa permitió emitir juicios generales (resultados) y, al mismo tiempo, mantener cierto control del objeto de estudio respecto a otros de la misma naturaleza; por su parte, la investigación cualitativa dio profundidad en la información, amplitud, recogió la diversidad de posturas sobre un mismo tema y bajo un solo contexto de manera oportuna. El proceso deductivo que deriva del método científico no fue suficiente por sí mismo para explicar el conocimiento, lo mismo aplica para la inducción del método cualitativo. Para Ruiz, (2011) la combinación de ambos métodos significa la aplicación de la deducción en la elaboración de hipótesis, y la aplicación de la inducción en los hallazgos. Inducción y deducción tienen mayor objetividad cuando son consideradas como probabilísticas.

Para el caso particular la metodología aplicada para esta investigación se sustentó en un estudio de caso con enfoque mixto, en tanto que hubo de considerarse el método cualitativo y cuantitativo, ya que del primero de ellos podemos realizar una primera comprensión y aplicarlo dentro de un análisis global de estudio de caso específico, como lo es la hacienda pública estatal; sin embargo, no pudimos obviar las bondades de la teoría fundamentada, dada la escasa teoría sobre los estudios fiscales; del método cuantitativo se aplicó en función de su parcialidad, puesto que estudia aspectos particulares que permiten generalizar desde una sola perspectiva, agréguese que es un fenómeno que fue factible medirse y que la información en que se sustentó el análisis es válida y confiable, ya que están publicados por dependencias de gobierno federal, estatal o municipal.

Ambos métodos, principalmente empíricos, por lo que empleamos en principio la observación, esto lo aclaramos porque el ciclo empírico siempre involucra éste, además de la inducción, la deducción, la verificación o comprobación y la evaluación y que

forzosamente debimos considerar, dada su importancia y la cualidad cíclica de la investigación.

4.2. Estudio de caso

El estudio de caso se podría definir como “una investigación que mediante los procesos cuantitativo, cualitativo o mixto; se analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría”. Mertens (2005) define al estudio de caso como “una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad; que es visto y analizado como una entidad”.

La U. S. General Accounting Office, en 1990, proporcionó una definición de estudio de caso: constituye un método para aprender respecto a una instancia compleja, basado en un entendimiento comprensivo de esta instancia como un “todo” y su contexto, mediante datos e información obtenidos por descripciones y análisis extensivos (Mertens, 2005). Para Wiersma y Jurs (2005) el estudio de caso es el examen detallado de “algo”: un evento específico, una organización, un sistema educativo, por ejemplo. En términos de Williams, Grinnell y Unrau (2005), el estudio de caso se concentra en una unidad de análisis.

El Harvard Business School (1997) lo considera un método y lo utiliza desde 1908 para evaluar unidades organizacionales. Stake (2000) reconoce una situación problemática que surge al tratar de definir al estudio de caso como una forma de investigación. Para resolver el asunto, utiliza el criterio de que el estudio de caso no está definido por un método específico, sino por su objeto de estudio.

Para Merriam (1988) citado por Rovira, et al (2004) señala sobre el estudio de caso

Es el conocimiento en profundidad de un fenómeno concreto y no la obtención de resultados sobre el caso general que el fenómeno seleccionado pueda representar; el autor reconoce que el estudio de caso es un método muy limitado y sugiere que una posible solución a este problema es utilizar procedimientos estándar de muestreo, tanto en el interior del caso como en la selección de varios casos para estudiar el mismo fenómeno. (p.20)

Los autores citan además a Stake (1978) en Romero (1998) cuando indica que será la mejor metodología si la investigación va dirigida a la comprensión de fenómenos complejos para incrementar la convicción sobre los conocimientos del objeto o proceso investigado y eso nos alienta por el estudio que nos ocupa.

El objetivo primordial del estudio de caso es la particularización y no la generalización, se toma un caso particular y se llega a conocerlo bien, y no principalmente para ver en qué se diferencia de los otros, sino para ver que es, que hace. Se destaca de la unicidad, y esto

implica el conocimiento de los otros casos de los que el caso en cuestión se diferencia, pero la finalidad primera es la comprensión de éste último. (Stake, 2007, p.47).

Martínez Sánchez y otros, (1995, p.18), nos muestra que las características del estudio de casos se pueden sintetizar en las siguientes:

- a) El caso supone un ejemplo particular, como unidad individual, ya sea como un individuo, una organización, un programa, un fenómeno o acontecimiento, etc., debe estar delimitado en un contexto temporal y geográfico, con integridad fenomenológica, donde se muestra la estabilidad interna y situado en un marco teórico determinado.
- b) Exige un examen holístico intensivo y sistemático, requiere de un exhaustivo estudio y análisis para llegar a una comprensión global y profunda.
- c) Necesita de la obtención de información, desde múltiples perspectivas, la comprensión del caso será más precisa en la medida que las perspectivas de análisis sean diversas.
- d) Implica la consideración del contexto, resulta imprescindible considerar las variables que definen la situación.
- e) Precisa de un carácter activo, donde la concepción dinámica desde el análisis de las interacciones que se producen en una situación determinada cobra especial relevancia.
- f) Se constituye en estrategia encaminada a la toma de decisiones, la potencialidad de esta metodología radica en su capacidad de generar descubrimientos para proponer iniciativas de acción.

Para Yin, (2009) es de gran importancia el uso del estudio de caso y refiere

Es un método que permite articular datos y teoría, pues a través de este se puede intentar crear una serie de hipótesis que en otros contextos concretos deben verificarse, lo cual permite establecer un planteamiento maduro teóricamente, al mismo tiempo que adecuado en cuanto a los datos empíricos correspondientes. (págs. 9-15)

El mismo autor determina que los elementos que debe contener un estudio de caso son:

- a) Preguntas de estudio. Las preguntas qué, quién, dónde, cómo y porqué, usadas apropiadamente facilitan el trabajo de investigación.
- b) Propositiones. Orientan donde mirar y enfocar la atención para obtener una evidencia relevante.
- c) Unidad de análisis. Puede ser algún evento o entidad que se está investigando.
- d) Unión de datos a proposiciones. Son los pasos necesarios para el análisis de datos.
- e) Criterios para interpretar hallazgos. Son las diferentes formas mediante las cuales se interpretan los datos encontrados en nuestra investigación.

Particularmente consideramos que esta metodología planteada busca comprender el fenómeno en estudio, el cual resulta complejo y que se quiere crear certidumbre respecto al comportamiento de los indicadores que se construirán.

Rodríguez Peñuelas (2005) expone respecto al estudio de caso que este debe ser considerado como apropiado particularmente cuando el objetivo de la investigación es inquirir acerca de cómo ocurre un proceso. Y continua

No busca destacar las peculiaridades de este proceso en el caso elegido, sino lo que comparte con toda empresa que se desarrolle. Su importancia radica en que es un método articulador del dato y la teoría y que a través de este se puede describir en forma rigurosa una situación social explicando sus factores y componentes. (p. 46)

Según Dankhe (1989), los estudios se dividen en exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos. Esta clasificación es muy importante, pues el tipo de estudio depende la estrategia de la investigación. El diseño, los datos que se recolectan, la manera de obtenerlos, el muestreo y otros componentes del proceso de investigación son distintos en estudios exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos. En la práctica, cualquier estudio puede incluir elementos de más de una de estas cuatro clases de investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2009, p. 59).

En este sentido se determinó, al mismo tiempo, un estudio correlacional que permitió determinar como el sujeto de investigación con una puntuación alta en una variable tiene también puntuación alta en una segunda variable y si individuos con una baja puntuación en una variable también tienen baja puntuación en la segunda. El análisis es longitudinal tipo panel puesto que la unidad de análisis es observada en varios puntos en el tiempo. De acuerdo con Baker (1997), citado en Ávila (2006)

Los estudios tipo panel son uno de los mejores medios para medir cambios en las personas a través del tiempo, en este caso será las haciendas públicas estatales. A diferencia de los estudios de tendencia y evolución de grupo, nuestro estudio tipo panel evaluó una y otra vez al mismo grupo de personas con el propósito de descubrir si ocurren cambios en las características medidas. (p.67)

En el caso particular evaluamos el nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal de las haciendas públicas de la muestra en torno a sus IP, aterrizándolo en el impuesto “Sobre Nomina” recaudado por el Estado de Sinaloa confrontándolo con el de otras entidades federativas muestra, durante el periodo que comprende los ejercicios fiscales 2005 a 2012 en 7 entidades federativas de la región norte-noroeste de México, sin embargo, reconocemos que el estudio tipo panel es mucho más riguroso de análisis que los estudios de tendencia mediante los cuales obtuvimos el valor de algunas variables como la aprovechamiento de capacidad fiscal de los años 2011 y 2012 para los estados en análisis.

En los diseños panel se tuvo la ventaja de que, además de conocer los cambios grupales, conocimos los cambios individuales. Se sabe qué casos específicos introducen el cambio. La desventaja que identificamos es que resulta muy difícil obtener con exactitud a los

mismos sujetos, para una segunda medición u observaciones subsecuentes. Este tipo de diseño puede servir para estudiar poblaciones o grupos más específicos y no es conveniente para el nuestro, o al menos solo para cuando se tienen poblaciones relativamente estáticas. Por otra parte, debemos observar con cuidado los efectos que una medición, un registro o una observación llegan a tener sobre otras posteriores. (Para estudios cuantitativos, recordemos el efecto de administración de la prueba vista como fuente de invalidación interna en experimentos u cuasi experimentos, sólo que aplicada al contexto no experimental).

Los diseños longitudinales nos permitieron recolectar datos sobre categorías, sucesos, comunidades contextos, variables, y sus relaciones, en dos o más momentos, para evaluar el cambio en ésta. Sea tomando a una población (diseños de tendencia), a una subpoblación (diseños de análisis evolutivo de un grupo o cohorte) o a los mismos sujetos (diseños de panel). Ejemplo de temas serían: resistencia de materiales para construir edificios a través del tiempo, recaudación fiscal en distintos años, comportamiento de acciones en la bolsa de valores de una nación antes y después de algunos sucesos, duración de algún material para cubrir “picaduras o daños” a los molares, o impactos de una guerra en alguna sociedad del siglo XVI (histórico).

Al realizar un comparativo entre los estudios longitudinales y los transeccionales, los primeros tienen la ventaja de que proporcionan información sobre cómo las categorías, los conceptos, las variables, las comunidades, los fenómenos y sus relaciones evolucionan a través del tiempo. Sin embargo, suelen ser más costosos que los transeccionales. La elección de un tipo de diseño u otro depende más bien del enfoque elegido, de los propósitos de la investigación y de su alcance. Sin embargo optamos por el longitudinal.

Así mismo, fue factible, combinar las dos perspectivas en el tiempo, por ejemplo, analizamos en un momento dado el nivel de capacidad fiscal de un Estado, diferentes entidades de la república con características distintas y vimos cómo se modifica el nivel al año y el resto del periodo estudiado.

Se determinó el estudio de caso respaldados en Yin (2009, p.18) quien señala entre otras cosas que bajo este tipo de estudio no todas las variables significativas tendrán una correspondencia con un conjunto de datos o que las fronteras entre el fenómeno investigado y su contexto no siempre son evidentes. En la definición, Yin señala

Las principales propuestas sobre como diseñar un estudio de caso son utilizar múltiples fuente de los datos, triangularlas o, en su caso, utilizar proposiciones o hipótesis teóricas para guiar la recolección y el análisis de datos. Se reconocen tres tipos de estudios de caso en función de su objetivo: explicativos, descriptivos y exploratorios. Los primeros buscan establecer relaciones de causa y efecto; los intermedios relatan las características definitorias del caso investigado; y los exploratorios se generan en áreas del conocimiento con pocos conocimientos científicos o en donde no se dispone de una teoría consolidada donde apoyar el diseño de la investigación. (p. 18)

De esta forma, y sustentado en el marco teórico contextual expuesto en los capítulos que anteceden, sujetamos este proyecto en el análisis al *estudio de caso descriptivo, exploratorio y concluyente con aplicación estadística*, de tal forma que se fortaleció el estudio de enfoque cuantitativo mediante el análisis correlacional e inferencial, pues se determinó en qué medida dos o más variables se encuentran relacionadas y como prever situaciones futuras de su comportamiento.

4.3. Sujetos de Investigación

El sujeto de Investigación fueron primordialmente los funcionarios de la Hacienda Pública estatal representada por el titular de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa y sus dependencias en orden jerárquico inferior³⁶, y fue comparada con sus homólogos de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

4.4. Tamaño y selección de la Muestra

El tamaño de la muestra está íntimamente relacionado con la teoría que se quiere desarrollar y la obtención de los datos. Por lo tanto, la recogida de datos se fue configurando hasta llegar a la muestra final (Coynes, 1997). Lo que sí es importante precisar es que se sometió a evaluación a las haciendas estatales respecto al nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal en lo que respecta a su recaudación del Impuesto Sobre Nómina, la justificación de esta medida metodológica se basó en que todos los Estados seleccionados contaban con los datos ya determinados y aquellos que no lo tenían para años específicos se obtuvieron mediante un estudio de tendencia y como segundo criterio de selección nos centramos en la idea de que dicho tributo representó en los Estados muestra el de mayor porcentaje respecto al volumen de IP recaudados por las haciendas estatales.

Hardy y Brymman (2004) citados por García Sabater (2009), señalan que inicialmente se debe seleccionar la muestra, de tal forma, que se pueda obtener información abundante y valiosa, pero con pocas fuentes y a raíz de estos datos ampliar la muestra. Para ello fue necesario desarrollar un muestreo teórico, que lo definen los autores referidos como “el proceso de recogida de datos que genera los datos desde el momento mismo en que se

³⁶ Dirección de Tesorería, Dirección de Fondos y Fideicomisos, Dirección de Enlaces con Organismos, Dirección de Estudios Financieros y Deuda Pública, Dirección de Política de Inversión, Dirección Técnica de Proyectos, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Servicios Generales, Dirección de Bienes y Suministros, Dirección de Programación y Presupuesto, Dirección de Control del Gasto, Dirección de Contabilidad Gubernamental, Dirección de Seguimiento, Dirección de Asistencia al Contribuyente, Dirección de Política Tributaria, Dirección de Recaudación y Dirección de Fiscalización.

recogen, se codifica y analiza la información proporcionada y se decide que datos serán recogidos en las siguientes entrevistas y donde se encontrarán (Glasser y Strauss, 1967), desarrollando una “teoría emergente.”

Cabe destacar que, en una investigación cualitativa la muestra puede contener cierto tipo definido de unidades iniciales, pero conforme avanza el estudio se pueden ir agregando otros tipos de unidades y aun desechar las primeras unidades. Martens (2005) citado por Hernández et al (2008, p.564) señala que en el muestreo cualitativo es usual comenzar con la identificación de ambientes propicios, luego de grupos y, finalmente, de individuos.

Zorrilla y Torres (1992) señalan sobre el muestreo

El muestreo es una técnica que consiste en la selección de una muestra representativa de la población o del universo que ha de investigarse, el muestreo establece los pasos o procedimientos mediante los cuales es posible hacer generalizaciones sobre una población, a partir de un subconjunto de la misma, con ayuda de las muestras inferimos: a) alguna o algunas propiedades del universo donde se obtienen, y b) no tener que estudiar exhaustivamente todos los elementos que lo componen, además las dos grandes ventajas del muestreo son la economía y la rapidez en la obtención de los datos. (págs. 76-77)

A partir de los principios de estadística básica se considero que la muestra que seleccionada lograba una representación adecuada de la población, en la que se reprodujo de la mejor manera los rasgos característicos de sus IP y federales, es decir, los rasgos esenciales de dicha población en estudio, que son importantes para la investigación.

Así, para que la muestra fuera representativa, y por lo tanto útil, se hizo necesario mostrar las similitudes y diferencias encontradas en la población, es decir, se ejemplificó las características de ésta. Sin embargo debe destacarse que entre los errores más comunes que se cometen según (Mateu y Casal, 2003) son:

- a) Hacer conclusiones muy generales a partir de la observación de sólo una parte de la Población, se denomina error de muestreo.
- b) Hacer conclusiones hacia una población mucho más grandes de la que originalmente se tomo la muestra. Error de Inferencia.
- c) En la estadística se usa la palabra población para referirse no sólo a personas si no a todos los elementos que han sido escogidos para su estudio y el término muestra se usa para describir una porción escogida de la población.

Incluso la muestra derivó de distintos procesos: aleatorios o no aleatorios o sistemático, ya que en el muestreo aleatorio todos los elementos tienen la misma probabilidad de ser elegidos. En el segundo caso, se elige el primer individuo al azar y el resto viene condicionado por aquél. Este método es muy simple de aplicar en la práctica y tuvo la ventaja de que no hizo falta disponer de un marco de encuesta elaborado. El otro tipo de muestreo es el aleatorio estratificado en él se divide la población en grupos en función de un carácter determinado y después se muestrea cada grupo aleatoriamente, para obtener la

parte proporcional de la muestra. Este método no aplicó en nuestro estudio ya que no evita que por azar algún grupo este menos representado que los otros (Véase Mateu y Casal, 2003).

Posterior a la inmersión inicial se definió una muestra “tentativa”, sujeta a la evolución del proceso inductivo. Como menciona Creswell (2009) citado por Hernández et al (2010, p.394) el muestreo cualitativo es propositivo. Las primeras acciones para elegir la muestra ocurrieron desde el planteamiento mismo y cuando seleccionamos el contexto, en el cual esperamos encontrar los casos que interesan. En las investigaciones cualitativas nos preguntamos ¿qué casos nos interesan inicialmente y donde podemos encontrarlos?

En síntesis, la saturación teórica³⁷ fue el criterio a partir del cual decidimos buscar la información relacionada con una determinada categoría. Lo que sí fue un hecho es que la muestra para el presente estudio se sujetó al método de muestreo probabilístico en el que todos los elementos del objetivo de estudio tuvieron la misma oportunidad de ser seleccionados para integrar dicha muestra, considerando que la información que la muestra arrojó era suficiente para determinar conclusiones sobre nuestro planteamiento originalmente expuesto.

Este estudio tomó como muestra a un conjunto de estados mediante el muestreo por áreas o conglomerado el cual resultó muy eficiente dado que la población es muy grande y dispersa.

Particularmente la muestra prevista constó del análisis de 7 entidades federativas en las cuales se tienen relación geográfica regional y en las que dentro de sus potestades tributarias se establece el cobro del Impuesto Sobre Nómina y al mismo tiempo, hemos considerado que sus haciendas públicas no hayan sido estudiadas en lo particular respecto al aprovechamiento de su capacidad fiscal o esfuerzo tributario en otro momento.

4.5. Instrumentos de la Investigación

Por su parte Méndez (1999), define que las fuentes de información pueden ser primarias o secundarias y Borboa (2004, p. 55), señala que dichas fuentes pueden ser las personas cercanas al informante primario, que permiten contrastar la información otorgada por él. Al referirse a las fuentes secundarias, en el proyecto debe definirse y señalarse el tipo de fuente y el grado de facilidad o dificultad que para el investigador tiene su utilización.

Rojas Soriano, (1996) señala

³⁷ La *saturación teórica* es el criterio a partir del cual el investigador decide no buscar más información relacionada con una determinada categoría, esto supone que no se ha encontrado ningún tipo de información adicional que permita al investigador desarrollar nuevas propiedades de la categoría encontrada.

El volumen y el tipo de información (cualitativa y cuantitativa) que se recaben en el trabajo de campo deben estar plenamente justificados por los objetivos e hipótesis de la investigación, o de lo contrario se corre el riesgo de recopilar datos de poca o ninguna utilidad para efectuar un análisis adecuado del problema. (p. 197)

En nuestra investigación las fuentes primarias estuvieron determinadas por los funcionarios al mando de las haciendas públicas estatales y en un segundo nivel a los académicos e investigadores que sobre la temática han desarrollado trabajos de investigación, mismos que fueron requeridos a partir de un cuestionario para que respondieran sobre la problemática planteada (Véase cuestionario en anexo 1)

En las tareas de acopio o recolección de información, en el que todo es un proceso para el desarrollo de la investigación y que se compone de las siguientes etapas: (Creswell, 1998, citado por Rodríguez Peñuelas, 2003).

- a) Localización de la organización
- b) Acceso a la información
- c) Muestreo con propósito
- d) Recolección de información
- e) Registro de información
- f) Asuntos de campo
- g) Almacenamiento de información

Siguiendo la postura teórica de Rodríguez Peñuelas (2010), este refiere que las técnicas, son los medios empleados para recolectar información, enunciando la observación, cuestionario, entrevistas y encuestas. La información, en opinión de Méndez (1999), es la materia prima por la cual puede llegarse a explorar, describir y explicar hechos o fenómenos que definen un problema de investigación.

Para Sabino en Méndez (1999), la observación es una técnica antiquísima, cuyos primeros aportes sería imposible rastrear. A través de sus sentidos, el hombre capta la realidad que lo rodea, que luego organiza intelectualmente.

En ese tenor, la observación puede definirse, como el uso sistemático de nuestros sentidos en la búsqueda de los datos que necesitamos para resolver un problema de investigación. Existe una clasificación de la observación, derivado de su conceptualización de ahí que la observación es directa, participante y no participante o simple. De ahí que cuando el investigador forma parte activa del grupo observado y asume sus comportamientos; recibe el nombre de observación participante. Cuando el observador no pertenece al grupo y sólo se hace presente con el propósito de obtener la información, la observación, recibe el nombre de no participante o simple. El presente trabajo se apoyó en esta última forma.

Otra de las técnicas es la simulación, para Namakforoosh (2005, p.?), donde se utilizan datos históricos ya existentes y modelos para proyectar la respuesta a la pregunta ¿Qué ocurrirá si....?, como base se usa un modelo de la situación y se proyectan resultados para diferentes situaciones hipotéticas simulando los resultados reales. La ventaja de estos

modelos es que se pueden dirigir hacia dar respuesta a preguntas de los gerentes o administradores sin que sea necesaria la recopilación de nuevos datos. En lo particular se utilizó este esquema en función de los procedimientos de tendencia para obtener valores por años en los que no se contaba con la información en el panel estadístico de datos, particularmente de los años 2012 y 2013.

En esta investigación se utilizaron fuentes de información primaria y secundaria. Respecto a las fuentes de información primaria estuvieron representadas por la información derivada de los titulares de las unidades exactoras del tributo estatal. Mientras que la información secundaria provino de las páginas web y publicaciones oficiales correspondientes a las tesorerías estatales y federales. De tal forma que las fuentes de información primarias que se utilizaron en el desarrollo de la presente investigación fueron el cuestionario y la entrevista y las fuentes secundarias los estudios relacionados con el tema y finanzas públicas, Derecho Fiscal, política fiscal, Hacienda Pública, entre otros. Las fuentes secundarias se integraron por compilaciones, resúmenes y listados de referencias publicadas en un área del conocimiento en particular. Es decir, aquellas que reprocesan información de primera mano. En esta investigación se utilizó principalmente información de la SHCP del gobierno Federal, la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno Estatal (SAF), el INAFED, Auditoría Superior del Estado (ASE), Congreso del Estado de Sinaloa (CE), así como organismo no gubernamentales. En esta misma clasificación podemos mencionar que se consultaron artículos de revistas financieras, contables reconocidas en el ámbito de la ciencia como lo son A-regional, desde lo local, revista del Instituto Nacional de Administración Pública, Coordinadas, Desde lo Local, Journal of Political Economy, National Tax Journal, entre otras.

Cabe destacar que uno de los grandes inconvenientes en la obtención de la información derivó de la aplicación de los cuestionarios, pues se enviaron, durante los meses de agosto a diciembre de 2013, vía correo electrónico 30 y se entregaron de manera personal 10 para su desahogo, de los cuales tan solo 2 de ellos fueron atendidos, uno a través del correo electrónico y otro de manera personal, situación que generó problemas para desarrollar nuestras conclusiones.

Dentro de las técnicas de investigación podemos señalar que respecto al acopio de la misma se tuvo como inicio la localización del objeto de estudio, la factibilidad para acceder a la información que hubo de considerarse y su organización mediante archivos tangibles y los digitales.

De esta forma enfatizamos que los métodos de recopilación utilizados fueron la entrevista en profundidad, mediante preguntas semiestructuradas, y así como la experiencia en el campo de desarrollo profesional, el bibliográfico, hemerográfico, audiovisual y académico. Bajo este contexto, el análisis de la información se llevó a cabo conforme a la importancia y trascendencia por su contenido, seleccionándose la información y compilándola en forma global.

4.6. Análisis de la información

Para el análisis de datos de esta investigación se utilizaron dos formulas estadísticas: para determinar el nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal de las haciendas públicas estatales de la muestra se utilizó el indicador elaborado por Rodríguez y Rodríguez (2012) hasta 2010, mientras que los años 2011 y 2012 se obtuvieron mediante un estudio de tendencia, considerando que no hubo cambio en las variables que lo construyen, estos autores utilizaron para obtener el indicador al que denominamos Índice de Aprovechamiento de la Capacidad Fiscal (IACF) la metodología de fronteras estocásticas, basados en Battesi y Coelli (1995), el cual permite que la eficiencia de recaudación se modifique con el tiempo, además que ésta dependa de variables previamente definidas por el investigador. En este sentido es oportuno referir que si bien Aigner, Lovell y Schmidt (1977), citados en Rodríguez y Rodríguez (2012) desarrollaron el trabajo pionero de fronteras estocásticas, no obstante su aplicación estaba encaminada a datos de corte transversal. Sin embargo, Schmidt y Sickles (1984), también en Puentes y Rodríguez (2012) modificaron el modelo para capturar la ventaja de contar con datos de panel considerando los efectos de la empresa, pero no los efectos en el tiempo. Battesi et al. (1995) desarrolló un modelo en dos etapas para datos de panel que permite modelar la ineficiencia con una serie de variables definidas con antelación.

Mediante este ejercicio se obtuvo la relación que guarda el nivel de aprovechamiento de capacidad fiscal de los Estados respecto su potencial de recaudación de los estados utilizando como punto departida los resultados obtenidos por Rodríguez y Rodríguez (2012) mediante la técnica de fronteras estocásticas, el cual es un modelo econométrico cuyo objetivo es estimar la cantidad máxima de tributos locales que las entidades federativas podrían recaudar utilizando plenamente sus bases de recaudación y realizando el cobro de los impuestos locales de manera eficiente; el máximo de recaudación es justamente la frontera que depende de una serie determinantes. Adicionalmente el indicador obtenido nos permitió incorporar el conjunto de variables que expliquen la eficacia o ineficiencia en la recaudación de los IP en Sinaloa.

Lo anterior implicó determinar que el desarrollo de la frontera fiscal es muy similar a la formulación de la frontera de producción ya que, en teoría, existen similitudes entre los problemas de los Estados en lo relativo a la eficiencia de la recaudación de los IP así como los problemas que los gobiernos enfrentan en la recaudación de impuestos, donde las entidades no se ocupan de estudiar y revisar el potencial de sus impuestos.

El nivel de IACF sirvió para estimar la capacidad y el esfuerzo fiscal, sin embargo, identificamos que ya se han realizado estudios (Véase Aguilar, 2003 y 2006). Esta metodología empleada y que da pie al indicador base del estudio es una adaptación del método de estimación de funciones de producción agrícolas propuesto por Ramírez y Erquizzio (2011) para efectos de estimar la capacidad y el esfuerzo fiscal para distintos ámbitos de gobierno. Al respecto encontró 2 ventajas en este método, a) la compatibilidad entre el concepto de capacidad tributaria y la estimación del máximo nivel de recaudación fiscal, definido como el máximo nivel de recaudación obtenido con una explotación

eficiente de las bases fiscales, dadas las condiciones socioeconómicas prevalecientes de cada unidad de gobierno y b) la comparación entre la recaudación observada y la potencial permite determinar el nivel de esfuerzo fiscal de cada unidad de gobierno.

Para determinar la correlación entre el nivel de IACF y las variables dependientes (recursos federales, nivel de deuda y otros factores) se utilizó un modelo estadístico denominado coeficiente de correlación “K Pearson” para comprobar las hipótesis específicas que definieran la relación entre la transferencias federales y el nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal de las haciendas pública estatal donde el valor de coeficiente r toma valores entre 0 y 1 para la correlación positiva o directa y entre 0 y -1 para la correlación negativa o inversa.

Recabada la información se hizo necesario establecer su tratamiento, en función de Méndez (1999, p.148) que señala “Es un proceso que consiste en el recuento, clasificación y ordenación en tablas o cuadros y que estos procedimientos dependen de la clase de estudio o investigación y del tipo de datos”. Además menciona que dentro del tratamiento de la información “existen técnicas estadísticas y la presentación de la información”.

De tal suerte que el tratamiento de la información de la presente investigación se llevó a cabo a través de gráficos, tablas y cuadros estadísticos los cuales fueron necesarios para mostrar resultados de la misma que sirvieron de base para la toma de decisiones.

La última etapa del proceso de la investigación según Zorrilla y Torres (1992) consiste en interpretar los resultados obtenidos con la ayuda de los instrumentos construidos para ello. Y afirma

Dicha interpretación es producto de la operación que se realiza entre el análisis y la síntesis. Es decir, es el proceso mental con el cual se trata de encontrar una significación más completa y amplia de la información empírica recabada. Así pues, si se emplearon varias técnicas para recabar información, se recomienda analizar e interpretar por separado los datos. (p.77)

4.7. Criterios de Validez

Traemos a este proyecto y compartimos el criterio seguido por Vasilachis (2006) en el que señala que la calidad del conocimiento dentro de las ciencias sociales, independientemente de cuál sea el tipo de investigación, se evalúa bajo la reformulación de la validez, asumiendo un nuevo concepto al que se identifica como credibilidad, el cual implica que la validez (interna o externa) es reflexionar sobre la credibilidad o corrección del conocimiento producido y adoptando estrategias para lograrlo. Supone entonces, en palabras distintas a la del autor citado, poder analizar o evaluar la confianza, no solo de los resultados obtenidos sino del proceso que lo genera.

En el desarrollo de la investigación se consideró lo señalado por Vasilachis (2006) que en su obra se apoya teóricamente en Patton (2002, p. 276), para efectos de darle credibilidad a nuestra investigación fue producto de los las siguientes acciones:

- El investigador debe reflejar compromiso con el trabajo de campo.
- La obtención de los datos debe caracterizarse por ser densa, detallada y completa, que permita formar categorías conceptuales, propiedades e incluso, dimensiones.
- La triangulación como estrategia seguida por el investigador para aumentar la confianza en la calidad de los datos que se utilizan, la esencia de la triangulación es ver la problemática a partir de otras referencias lo que fortalece el estudio.
- Debe tener control de de los miembros o validación comunicativa, lo que implica dejar constancia de que se solicitará a los entrevistados una lectura crítica de los diversos documentos de la investigación.
- Se debe sujetar el proceso de investigación a auditores externos e internos, el estudio antes de ser defendido, en este caso, es evaluado por pares y no pares, recibiendo las criticas el investigador de forma humilde, valorando aspectos relevantes y corregir los más débiles, a fin de garantizar la calidad teórica y metodológica, el estilo y la relevancia académica, económica y/o social del estudio.

Al referirse a la validez relativa, la define como la medida en que los resultados de la prueba se asocian con alguna otra medida de la misma aptitud; en este estudio se consideró, para efectos de lo anterior y en forma estadística, la generación del coeficiente de correlación de Pearson (también denominado tabulación cruzada o prueba de validez concurrente).

Ahora bien, al desarrollar el término fiabilidad como la medida del grado de consistencia o repetitividad de una prueba. Una prueba tiene que ser fiable para ser válida, porque los resultados muy variables tienen muy poco significado.

Para efectos de lo anterior y acorde a lo señalado por Hernández, et al. (2006)

La confiabilidad es el grado en que su aplicación repetida al mismo sujeto u objeto produce resultados iguales, la validez de una investigación, es el grado en que un instrumento realmente mide la variable que pretende medir y resulta objetivo cuando éste es permeable a la influencia de los sesgos y tendencias del investigador o investigadores que lo administran, califican o interpretan. (p. ?)

Derivado de la especulación doctrinal previa, podemos señalar que el diseño de la investigación fue lo suficientemente práctica para identificar las relaciones causales entre las variables que se consideran en el mismo, de tal suerte que con ello se cumple el criterio de validez interna; respecto a la validez externa, por lo que se considera firmemente en que la metodología utilizada y sus herramientas permitirán generalizar los efectos y causas del estudio a otras unidades similares (haciendas públicas municipales por ejemplo) o en otro contexto de tiempo (realizar el mismo estudio dentro de 10 años).

Rodríguez peñuelas (2010), se refiere a esta misma temática planteando cinco tipos de validez, que se pueden relacionar también con algunas etapas de este trabajo de investigación:

- *Validez descriptiva.* Se refiere a la relacionada con la etapa inicial de la investigación. Usualmente involucra la recopilación de datos. El resultado principal es la información descriptiva de lo que fue observado y experimentado. Para ello es muy importante tanto la selección del lenguaje como los datos más relevantes.
- *Validez interpretativa.* La certeza de la interpretación es válida si los actores pueden confirmar o reconocer los descubrimientos de la investigación en particular.
- *Validez teórica.* Es un análisis más abstracto que la validez descriptiva e interpretativa, relacionada con la inmediatez física y mental del fenómeno estudiado. Las construcciones y marcos teóricos de los investigadores, sean teorías o metateorías conocidas, definen intrínsecamente la recopilación de la interpretación de los datos en la etapa inicial de la investigación
- *Generalidad.* Este tipo de validez se refiere al grado en que la explicación es aceptada para ser generalizable. Sin embargo, es pertinente aclarar que para algunos investigadores cualitativos, el generalizar descubrimientos es considerado de poca importancia.
- *Validez evaluativa.* Se refiere a la aplicación de un marco evaluativo, similar en la investigación cualitativa y cuantitativa. Aclarando que la evaluación no puede ser considerada como un comunicado conclusivo.

Por otro lado, Montaña (1999) citado por Rodríguez peñuelas (2003, p. 152) llama la atención acerca de la gran ambigüedad y complejidad que implica la investigación en el campo de las ciencias sociales y las humanidades en lo general y en lo particular, en el estudio de las organizaciones, al establecer un decálogo de ideas sobre ella. Destaca que, cualquiera que sea la elección, lo que se busca es la verdad, y por lo tanto, esto se constituye como elemento fundamental para todas las perspectivas de validez y confiabilidad de los estudios organizacionales.

Para el estudio de caso que se desarrollo en este trabajo y siguiendo a Yin, según lo comentado en Rodríguez (2003), éste modelo desarrolla cuatro pruebas y las tácticas de estudio de caso recomendadas por este autor; asimismo, una referencia a la fase de investigación, que resulta valioso ya que ubica los momentos en que deben aparecer para ser usadas las etapas en el diseño. También observa el hilo conductor que redimensionara la investigación:

Tabla 24. Pruebas usadas en el estudio de caso

Pruebas Usadas en el Estudio de Caso		
Tesis	Táctica para estudio de caso	Fase de investigación en la cual ocurre la táctica
Validez de la construcción	-Usos de las rutas múltiples de evidencia -Establecer la cadena de la evidencia. -Tener fuentes de información claves del reporte del estudio de caso -Hacer patrones de diseño -Construir explicaciones -Análisis de series en tiempo.	Colección de datos Colección de datos Colección de datos Análisis de datos Análisis de datos Análisis de datos
Validez externa	-Usar copias lógicas en estudios de casos múltiples	Diseño de investigación
Fiabilidad	-Usar protocolo de estudio de caso -Desarrollar base de datos para estudio de caso	Diseño de investigación Recolección de datos

Fuente: Yin (1994) citado por Rodríguez peñuelas (2003, p. 150)

En base a lo anterior se puede señalar que la investigación se desarrolló a través de un estudio de caso, de aquí que es obligado citar los métodos probatorios aplicables al mismo y que de acuerdo con Yin (1994) dicho diseño de investigación es un conjunto de estados sistematizados y lógicos, donde se puede juzgar la calidad de un diseño, de acuerdo a ciertas pruebas a partir de técnicas de estudio y fuentes de información claves.

4.7. Software de apoyo

La recopilación de información se sometió al análisis estadístico de los datos recopilados mediante programa de cómputo Excel que permito la ordenación, categorización, tabulación y combinación de éstos pudiendo inferir el sentido de nuestras propuestas contenidas en esta investigación. Todo ello, siguiendo de forma primaria los modelos econométricos utilizados por Indetec (2012) y los trabajos de: Puentes y Rodríguez (2012), Ramirez y Erquizzio (2011), Oates (1985), Escalante (1999) Sobarzo (2003), Sour (2008), entre otros.

Capítulo 5. Análisis de Resultados y Conclusiones

Este capítulo contiene los resultados del análisis de datos teóricos y estadísticos obtenidos por medio de los instrumentos diseñados para el estudio. Los resultados arrojan información valiosa para interpretar el comportamiento de los diferentes indicadores y sus variables que determinan el comportamiento y nivel de capacidad fiscal de la hacienda pública del Estado de Sinaloa.

Este estudio puede servir, y esa es la intención mediata, para afinar una visión más integral del estudio de la hacienda pública estatal y los factores que influyen en su desempeño, es pues, un aporte a los estudios fiscales en su vertiente de política fiscal, en particular, lo relacionado con potestades tributarias conferidas a los Estados mediante el modelo de coordinación fiscal que rige la relaciones fiscales intergubernamentales en México. En síntesis, sin proponerlo, la investigación rescata un análisis regional del aprovechamiento respecto a la recaudación de los IP de los Estados de la República seleccionados, sus relaciones frente a sus entidades pares y la incidencia de los distintos indicadores que hemos considerado en el presente trabajo.

Los investigadores o estudiosos del tema plantean que el esfuerzo fiscal o aprovechamiento de las capacidades de recaudación están generando una visión integral y completa, no sólo una visión histórica como resultado del FF (Cualitativo), sino que como investigadores de frontera, debemos rebasar la misma y aportar al estudio de la hacienda pública aplicaciones estadísticas (Cuantitativo) que nos permitan ampliar el campo de estudio, consolidando los estudios fiscales, dado que en la bibliografía e investigación en desarrollo parece encontrarse en un estado estático, lo cual no es así, según podemos constatar en los estudios encontrados, mismos que sirven de base para el desarrollo de la presente tesis.

En el régimen federal mexicano, la división y el ejercicio de los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que dan vida y esencia al sistema federal en México, se definen en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Para el caso que nos ocupa y luego de un largo proceso de acuerdos que inició con el establecimiento del SNCF, la Federación y las Entidades Federativas han llegado a delimitar las fuentes de recursos a las que puede acceder cada orden de gobierno. En este contexto, han adquirido gran importancia los recursos que se transfieren del Gobierno Federal a los gobiernos locales. El presente capítulo analiza la relación de esas transferencias frente a la recaudación de sus IP, el nivel de deuda y otros factores relacionados con las responsabilidades de gasto local.

De esta manera, se toma en cuenta la dinámica que ha mostrado la descentralización de recursos y responsabilidades federales a Entidades Federativas, así como también la importancia que estos adquieren. En primer lugar, se analiza lo referido al marco general de las transferencias, posteriormente se aborda lo concerniente a la RFP, las Participaciones y, finalmente se reflexiona respecto al conjunto de transferencias condicionadas, esto es, las

Aportaciones de los Ramos 33, y se hace una breve referencia teórica y estadística del impacto de los Convenios de Descentralización.

5.1. Marco Jurídico y de Organización de la Hacienda Pública en Sinaloa

La hacienda Pública del Estado de Sinaloa tiene su base jurídica en el artículo 80 de su Constitución Política al prever

La Hacienda Pública del Estado estará constituida por los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio; por los **impuestos, derechos, productos y aprovechamientos** que en su favor establezcan las leyes del Estado; y por **las participaciones** que en impuestos Federales otorguen al Estado las Leyes Federales.

De esta forma tenemos que en su operación la dependencia encargado de la hacienda pública se le identifica como Secretaría de Administración y Finanzas, en los términos que define el artículo el numeral 81 del mismo ordenamiento que señala:

La dirección de la política fiscal del Estado en la esfera administrativa y la administración de la hacienda pública del Estado, corresponderán originalmente al Gobernador quien podrá delegar su ejercicio mediante disposiciones de carácter general y especial.

En el artículo 18, en relación con el numeral 15 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Estado de Sinaloa se señala que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo del Estado contara con la Secretaría de Administración y Finanzas la cual tendrá las atribuciones siguientes en materia de recaudación de ingresos:

- Ejercer la política fiscal del Gobierno del Estado en la esfera administrativa y el manejo de la hacienda pública en los términos del artículo 81 de la constitución;
- Elaborar el proyecta de ley anual de ingresas y presupuesta de egresas y someterla a consideración del ejecutivo para su aprobación y, en su casa, ser enviado al Congreso del Estado,
- Recaudar directamente a través de terceros los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que al estado correspondan, tanto par IP como los que por ley o convenios le autoricen o asigne la federación a los municipios;

En este tenor y atendiendo el artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y finanzas podemos identificar que para el estudio, planeación, atención y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) tendrá los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- Un Secretario, 3 subsecretarías (de Administración, de Egresos y de Ingresos), un Secretario Técnico, una Unidad de Coordinación con Entidades Públicas, una Unidad de Inversiones, la Procuraduría Fiscal y 16 direcciones³⁸, así como el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa como Órgano Administrativo Desconcentrado.

En el desarrollo de la política fiscal el titular de la SAF podrá "...fijar las políticas a seguir para el Gobierno del Estado, en los órganos y grupos de trabajo, relativos a la coordinación fiscal con el Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios; así como las que se deberán establecer en las relaciones con las Entidades Paraestatales del Gobierno del Estado y establecer las metas de los ingresos a recaudar en cada ejercicio, según lo prevé el artículo 9, fracciones II y X del reglamento de la dependencia estatal.

Dentro de los Planes Estatales de Desarrollo se ha venido contemplando acciones y metas para el incrementar los IP, en el caso particular del Estado de Sinaloa durante las administraciones 2005-2010 y 2011-2016 se han establecido diversos compromisos en materia de recaudación de IP que, a primera vista, resultan coincidentes.

Sin embargo, en un análisis más profundo, en ambos documentos del Gobierno del Estado de Sinaloa, México es reiterativo el hecho identificado en ambas administraciones estatales al señalar que los IP son insuficientes, destacando la elevada dependencia respecto a los recursos federales y enfatizan que tanto en participaciones como en AF por habitante el Estado de Sinaloa se encuentra por debajo de la media nacional y advierte en el tema de participaciones que su comportamiento responde a la economía nacional, precios del petróleo y la recaudación de impuestos federales.

En los planes referidos, respecto al tema de las AF el ejecutivo en turno señala que los recursos no corresponden a las responsabilidades que se delegan a los estados y en lo relativo a las participaciones hacen énfasis a la volatilidad de los ciclos económicos y hacen ver que para el Estado de Sinaloa el coeficiente de distribución del FGP ha disminuido constantemente en los últimos 10 años, tan solo en el periodo 2000-2005 sufrió una contracción del 7.5 % y para 2011 se ha reducido en un 1.6 %.

A continuación se exponen y contrastan las líneas de política fiscal de los planes estatales de desarrollo 2005-2010 y 2011-2016:

³⁸ Las Direcciones se identifican orgánicamente de la forma siguiente: una Dirección de Tesorería, Dirección de Fondos y Fideicomisos, Dirección de Enlaces con Organismos, Dirección de Estudios Financieros y Deuda Pública, Dirección de Política de Inversión, Dirección Técnica de Proyectos, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Servicios Generales, Dirección de Bienes y Suministros, Dirección de Programación y Presupuesto, Dirección de Control del Gasto, Dirección de Contabilidad Gubernamental, Dirección de Seguimiento, Dirección de Asistencia al Contribuyente, Dirección de Política Tributaria, Dirección de Recaudación y Dirección de Fiscalización.

Tabla 25. Comparativo del marco estratégico de la política de ingresos públicos en Sinaloa

PED Sinaloa 2005-2010	PED Sinaloa 2011-2016
<p>Objetivo 2: Mejorar la recaudación de los ingresos propios, así como la relativa a impuestos convenidos.</p>	<p>Objetivo 5: Mantener finanzas públicas sanas y viables para impulsar el desarrollo del estado</p>
<p>Estrategia y líneas de acción Fortalecer las fuentes de tributación estatal y municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar de manera permanente del registro estatal de contribuyente, con el fin de mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y ampliar la base de contribuyentes. • Desarrollar acciones permanentes de recaudación y fiscalización. • Ejercer plenamente las potestades tributarias del Estado, actualizando el marco jurídico fiscal en los casos que se requiera. • Impulsar un control y supervisión permanente del registro y padrones de bienes inmuebles del Estado, para fortalecer las finanzas municipales. <p>Modernizar el sistema tributario del Estado y municipios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplificar el marco tributario del estado y ampliar su transparencia, eficiencia y equidad. • Modernizar el sistema estatal y municipal de recaudación. • Facilitar el pago de las contribuciones a través del sistema financiero, kioscos, supermercados y de medios electrónicos. <p>Revisar de manera integral del marco jurídico estatal para determinar la eliminación de exenciones sin propósito justificado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el potencial recaudatorio para determinar la eliminación de exenciones no justificadas. • Definir criterios claros y transparentes de asignación de exenciones o estímulos, evaluando su impacto recaudatorio y de promoción y fomento de la inversión. <p>Asimismo se identifican como retos y metas en esta materia:</p> <p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los niveles de recaudación. • Explorar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo • Modernizar los servicios catastrales del Estado <p>Retos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer permanentemente los ingresos públicos en términos reales para mantener y ampliar la cobertura y calidad de los programas de desarrollo social y económico. • Fortalecer la recaudación de ingresos propios consolidando los servicios catastrales y su vinculación con los objetivos del proceso productivo. • Mantener un adecuado equilibrio en la hacienda pública estatal, procurando suficiencia en el gasto acorde a las necesidades de la sociedad. 	<p>Gobierno Fiscalmente responsable para incrementar los ingresos y Promover el desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la cultura del civismo fiscal en los diferentes niveles educativos. • Instaurar un programa permanente de incentivos para los contribuyentes cumplidos. • Ampliar la base de contribuyentes. • Analizar nuevas fuentes de ingresos locales con el objeto de fortalecer la hacienda pública estatal. • Simplificar la legislación fiscal en el Estado y adecuarla a las condiciones actuales del entorno económico y social. • Modernizar los procesos y servicios de las recaudaciones de rentas y centros de recaudación. <p>De forma específica se establecen las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los ingresos estatales propios; en promedio, 5% anual en términos reales. • Mantener el gasto corriente sin incremento en términos reales. • Destinar a la inversión pública 20% de los ingresos fiscales ordinarios. <p>En materia de gestión tributaria se buscará en la administración actual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema de Administración Tributaria del Estado de Sinaloa. • Integrar y operar el Banco de proyectos de Inversión pública del Estado y Municipios. • Instrumentar el proceso de armonización contable para el estado y los municipios. • Formular y publicar el Reglamento de la Ley de Adquisiciones. • Certificar con ISO 9001 las áreas clave de la Secretaría de Administración y Finanzas para avalar la calidad de sus procesos y servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos de PED Sinaloa 2005-2010 y 2011-2016 (2013)

En este contexto, se coincide que la hacienda pública estatal presenta grandes desafíos desde hace más de 15 años, sin duda, y que están debidamente reconocidos en los Planes Estatales de Desarrollo de entonces a la fecha al señalarse en cada uno de ellos la necesidad de realizar un esfuerzo y llevar a cabo las acciones encaminadas a aumentar los niveles y

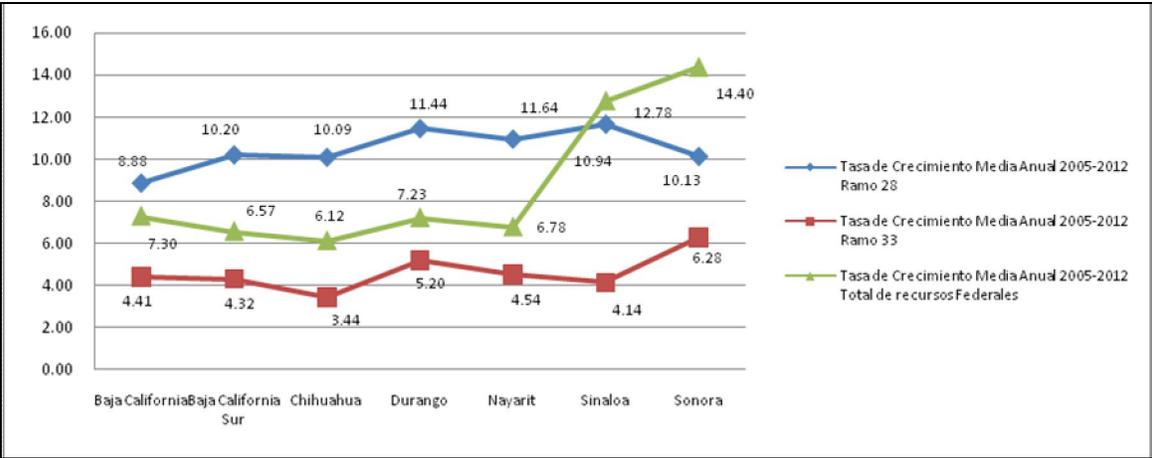
multiplicar las fuentes de IP a tasas crecientes que permitan financiar el gasto gubernamental y atender las demandas de obras y servicios públicos.

5.1.1. *Transferencias Federales a entidades seleccionadas*

Las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales por parte de la Hacienda Pública Federal, equivalen a casi tres quintas partes de la RFP, concepto que incluye todos los ingresos impositivos netos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.

En 2012, la Federación transfirió a las Entidades Federativas seleccionadas, por concepto de participaciones y AF, la cantidad de 143 mil 906.6 millones para registrar una TCMA del 8,7 respecto a 2005. El detalle de esta dinámica puede observarse en el grafico 9:

Gráfico 9, TCMA Recursos federales, entidades seleccionadas, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con Datos de INEGI, Cuentas Nacionales, 2013.

Como se puede apreciar los recursos federales transferidos (ramos 28 y 33) tuvieron un incremento considerable durante 2010 a 2011, esto como resultado de la reactivación económica a nivel internacional y el incremento de la RFP, sin embargo, el ramo 28, participaciones, ha mantenido un crecimiento moderado, lo que refleja el bajo desempeño de las haciendas locales en términos de recaudación de IP, en el caso de las aportaciones, ramo 28, estas mantienen un comportamiento estable, destacando el incremento de 2.14 por ciento en el último año que se estudia.

Debe destacarse que los resultados derivan del análisis que se hace de 2 componentes del gasto federalizado, participaciones y AF, sin embargo en el esquema de financiamiento actual, este rubro se compone por los recursos provenientes de los Convenios de

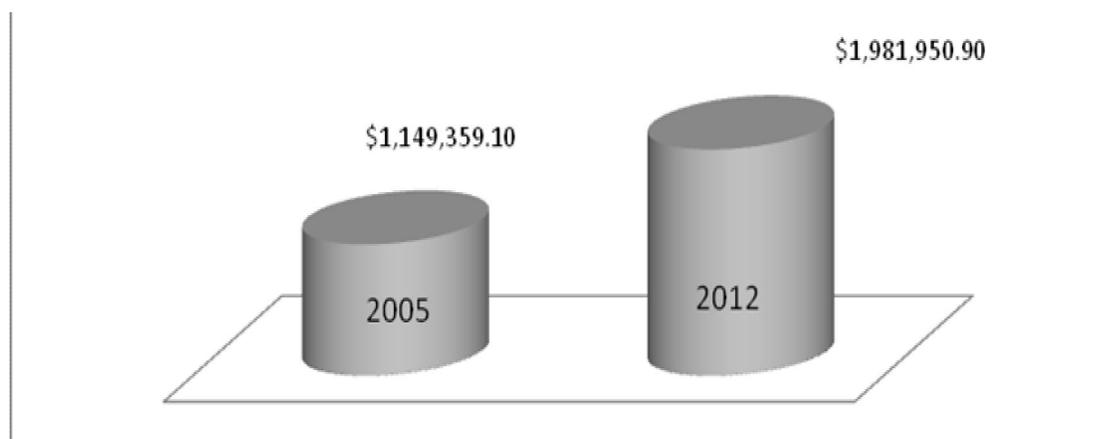
Descentralización y Reasignación, Ramo 23 Provisiones Salariales y de Protección Social en Salud.

5.1.2. Recaudación Federal Participable

La RFP es un elemento esencial en la distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de los Fondos de AF. Los fondos participables de las Entidades Federativas se calculan como proporción de este concepto.

Paralelamente, sirve de referencia para el cálculo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal (FAIS), del FORTAMUNDF y el FAFEF, todos ellos correspondientes a los Fondos de Aportaciones del Ramo 33.

Gráfico 10. RFP, 2005-2012, Millones de pesos



Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI, 2013

El comportamiento de la RFP depende, principalmente, de la evolución de la economía en su conjunto, a través del desempeño del ISR, del IVA, del IEPS, de otros impuestos y derechos, así como del comportamiento del mercado petrolero y de la efectividad de las distintas políticas fiscales implementadas por el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión.

La RFP muestra una TCMA del 8.49 por ciento en el período 2005-2012, lo que es coincidente con el crecimiento del 8.7 por ciento el mismo periodo de los recursos federales que veíamos en el gráfico 1. En términos reales, para 2012 alcanzaron un monto de 1 billón 981 mil millones 950 mil pesos aproximadamente.

Gráfico 11. RFP nacional, 2005-2012



Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI, 2013

De tal forma que podemos aseverar que en el periodo 2005 a 2012, las participaciones muestran un mayor dinamismo al mantener un crecimiento discreto, mientras que las aportaciones sufren una reducción en promedio, particularmente en el tramo 2011 a 2012, en tanto que la RFP mantiene un incremento moderado, de ahí el comportamiento de los ramos 28 y 33, respectivamente dentro de las entidades seleccionadas.

5.1.3. Distribución Per Cápita de los Recursos Federales

Un aspecto que refleja el grado de equidad en la distribución de recursos federales se aprecia en la relación entre la Entidad que recibe mayores recursos federales y la que menos recibe. De esta manera tenemos que para el caso de las entidades seleccionadas encontramos que Baja California Sur promedia el ingreso por participaciones y AF nominalmente más alto al registrar 4,365.14 y 5,283 pesos en promedio, respectivamente, con un variación promedio anual del 3.80 por ciento en participaciones y 5.42 en aportaciones, sin embargo, el Estado de Durango registra la variación promedio anual más alta con 8.30 por ciento de crecimiento al año en este rubro, pero no en términos nominales, pues registra un promedio de 3,050.90 pesos por habitante en participaciones y 5,070.44 pesos en aportaciones, siendo la entidad que menos recursos por habitante recibe de los estados seleccionados.

Si se atiende a la distribución per cápita entre las Entidades Federativas, se observa que en el periodo 2005-2012:

- Baja California Sur es la Entidad que mayores recursos recibe por persona, nominalmente hablando, pero es Durango y sonora las que porcentualmente han crecido más en promedio en este periodo.
- Por el contrario, se observa que Baja California y Sinaloa son las Entidades Federativas que menos recursos per cápita recibieron nominalmente, pero Sinaloa registra un crecimiento del 7.9 por ciento en participaciones y 4.75 por ciento en

aportaciones, muy lejos del 3.81 por ciento y 2.12. que registra Baja California Sur, que nominalmente se posiciona bien respecto al resto de las entidades.

Tabla 26 Participaciones y Aportaciones Federales Per Cápita, TCMA, 2005-2012, Millones de pesos

Año	Sinaloa		BC		BCS		Chihuahua		Dgo		Nayarit		Sonora	
	PF	AF	PF	AF	PF	AF	PF	AF	PF	AF	PF	AF	PF	AF
2005	2697.42	3,331.80	2,800.93	3,213.51	3,580.81	4,869.09	2502.88	2,865.45	2,290.66	4,124.11	2,801.38	4,324.56	3,224.24	2,835.39
2006	3,151.99	3,512.44	3,113.28	3,318.82	4,104.07	5,115.18	2826.42	3,055.07	2,753.49	4,607.63	3,143.68	4,571.16	3,712.40	3,006.58
2007	3,145.02	3,517.55	3,140.07	3,296.29	4,294.27	5,121.79	2798.42	3,176.59	2,687.03	4,597.00	3,204.08	4,762.53	3,732.32	3,306.80
2008	3,948.08	3,854.54	3,846.98	3,525.19	4,878.39	5,297.82	3558.57	3,449.76	3,357.51	5,038.44	3,909.03	5,104.96	4,668.12	3,578.20
2009	3,506.36	4,038.59	3,379.58	3,603.36	4,213.72	5,291.74	3102.07	3,520.31	2,948.96	5,196.66	3,638.96	5,228.50	4,113.85	3,570.30
2010	4,036.66	4,147.29	3,843.13	3,693.54	4,433.15	5,370.44	3561.88	3,693.50	3,374.63	5,394.43	4,018.72	5,396.98	4,566.53	3,722.61
2011	4,226.26	4,413.08	3,931.67	3,899.95	4,745.70	5,508.41	3668.16	3,949.68	3,591.36	5,694.03	4,220.66	5,658.20	5,002.63	3,938.13
2012	4,401.16	4,596.58	4,124.26	4,106.47	4,671.01	5,694.68	3855.65	4,133.08	3,759.75	5,911.19	4,286.74	5,916.41	5,116.51	4,110.95
Promedio del Período*	3,639.12	3,926.48	3,522.49	3,582.14	4,365.14	5,283.65	3234.26	3,480.43	3,095.42	5070.44	3,652.91	5120.41	4267.08	3,508.62
TCMA	7.90	4.75	5.91	3.47	3.81	2.12	6.76	5.53	8.02	5.42	6.63	4.60	7.34	5.62

Fuente: Elaboración Propia con datos de INAFED, 2013, CONAPO, Proyecciones de población 2010-2030 y 2020-2050.

De esta forma encontramos que la población ha sido una variable importante en la distribución de participaciones, desde su inclusión para calcular los coeficientes de distribución del Fondo Financiero Complementario (FFC) y del FFM en 1980 y 1981. La información ha provenído de distintas fuentes. En 1980 y 1981, se tomó del Censo Nacional de Población y Vivienda; de 1982 a 1989, se consideraron las estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). A partir de 1990, la población se incluyó en el esquema transitorio, utilizándose la estimada en 1989 por el CONAPO para calcular los coeficientes de distribución de la segunda parte del FGP y para el FFM.

A partir de 1991, se utiliza la población para calcular el coeficiente de la primera y tercera partes del FGP. Conforme a esto, la primera parte del FGP se distribuye en proporción al número de habitantes que tienen las Entidades Federativas; la tercera parte se calcula sobre la base de la inversa per cápita de la suma de las participaciones de la primera y segunda partes del FGP, es decir, una Entidad con población alta y con participaciones bajas, aumentará su proporción en la tercera parte. Por el contrario, una Entidad con baja población pero con participaciones altas tendrá una proporción menos significativa.

Para el periodo que va de 1991 a 2006, la fuente de la información ha sido el INEGI, aunque fue hasta la reforma del artículo 2° de la LCF en el año 2000, en donde se estableció que: “El número de habitantes se tomará de la última información oficial que

hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique”.³⁹

5.2. Deuda pública de entidades federativas seleccionadas

Existen dos indicadores que muestran el grado de riesgo financiero que tienen las Entidades federativas del país por apalancar sus finanzas públicas con endeudamientos: el primero cuando se mide en función del tamaño de sus respectivas economías (PIB) y como proporción de sus AF.

El Grafico número 27, muestra que la evolución de la deuda pública como proporción de la actividad económica, pasó en el periodo de estudio del 1.7% al 2.7% del PIB a nivel nacional. Como se puede observar en aproximadamente una década prácticamente se duplicó.

Tabla 27. Deuda Pública en proporción del PIB estatal y PF 2005-2012

Entidad	Sinaloa		BC		BCS		Chihuahua		Dgo		Nayarit		Sonora		Nacional
Año	PIB	PF	PIB	PF	PIB	PF	PIB	PF	PIB	PF	PIB	PF	PIB	PF	
2005	2.4	62.1	1.5	48.3	1.3	32.6	1.9	16.1	2.4	75.4	0.7	13.0	2.7	66.2	1.7
2006	2.2	52.7	1.5	49.1	1.2	27.9	2.1	73.4	2.2	61.4	0.9	17.2	2.5	61.8	1.6
2007	2.1	56.5	1.8	60.8	1.1	26.4	1.9	70.1	2.1	62.4	1.0	19.5	2.5	67.4	1.7
2008	1.9	46.1	1.9	54.8	1.1	25.6	1.7	53.9	2.2	60.2	2.2	38.5	4.0	95.0	1.7
2009	1.8	42.4	2.8	74.2	2.8	67.7	3.7	108.3	2.5	66.7	3.2	50.8	3.9	89.0	2.2
2010	1.8	44.3	2.8	76.6	2.7	67.9	3.4	100.1	2.4	65.6	4.2	70.9	5.4	132.8	2.5
2011	1.9	42.1	3.1	80.2	2.3	54.2	4.4	118.4	2.5	68.6	6.8	111.8	3.7	97.6	2.8
2012	2.4	57.5	2.9	88.5	2.0	50.0	4.9	159.7	2.3	64.4	7.1	120.2	4.0	101.7	2.7
Promedio	2.1	50.5	2.3	66.6	1.8	44.1	3.0	87.5	2.3	65.6	3.3	55.2	3.6	88.9	2.1
TCMA	0.35	-0.92	12.60	10.41	6.31	6.69	19.64	111.45	-0.93	-1.82	112.27	103.03	6.42	6.71	7.68

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI (2013).

Estos datos coinciden con el estudio de Gómez y Jiménez (CEPAL, p. 33) que en su análisis comparativo concluye que los gobiernos subnacionales de México mantienen un

³⁹ El INEGI, en su página de Internet, en los indicadores estratégicos de empleo y desempleo de la Encuesta Nacional de Empleo, ha publicado trimestralmente estimaciones de población; dicha información de conformidad con la LCF se aplica por tratarse de una publicación oficial, ya que la Ley en esta materia, no distingue si el dato es obtenido de un censo, de un conteo, de una encuesta o de una estimación, sólo exige que sea un dato oficial dado a conocer por el INEGI. Es importante subrayar que la información que aparece en la página de Internet del INEGI reúne los requisitos de ser la última información oficial que hubiere dado a conocer dicho Instituto, al constituir un documento en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de estar contenida en un documento para su conocimiento público, según se establece en el artículo 2º, fracción IV, de su Reglamento. Por esta razón, se aplicó a partir del mes de julio 2003, y actualmente se está utilizando dicho dato de población al cuarto trimestre de 2006, prevaleciendo el criterio de Ley.

nivel de endeudamiento por debajo de ciertos países, Brasil por ejemplo, que registra un 13% del PIB y de Argentina un 9% del PIB, sin embargo, ambas naciones lo han reducido 7 y 13% del PIB respectivamente, por el contrario, en México se está incrementando como se muestra en la tabla 16.

Por su parte, la relación deuda participaciones es un indicador que nos demuestra la sensibilidad y el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas locales, por dos razones: primero, porque la contratación de deuda generalmente, está avalada con estas transferencias; y segundo, porque éstas últimas son IP no condicionados para los gobiernos locales, y en la medida que se destinen para pagar el principal mas su servicio, se reduce la capacidad de las autoridades locales para proveer bienes públicos prioritarios para la población, como salud, educación, seguridad e infraestructura social, seguridad pública, entre otros rubros, por lo que rompe con la teoría de provisión de bienes y servicios a través de la cual estudiamos el fenómeno de la capacidad fiscal de las haciendas públicas estatales.

En este tenor, debe dejarse precisado que no todos los fondos de aportaciones pueden utilizarse como avales para la obtención de deuda pública estatal ni para pagar el servicio de la misma, con excepción del FAFEF, porque son recursos condicionados, que las entidades federativas lo tienen que canalizar para el logro de objetivos específicos determinados en la LCF.

El contenido de la tabla número 27, al mismo tiempo muestra que gradualmente la deuda pública de las entidades federativas se está igualando a las transferencias no condicionadas. Para el periodo en análisis esta relación pasó del 50.5 a casi 88.9%, esto significa que actualmente, en promedio, por cada 100 pesos que obtienen las entidades federativas por concepto de deuda pública, hasta 80 pesos de las participaciones son utilizadas para garantizar su pago. Esto implica que en caso de que alguna entidad federativa de las analizadas no cumpla con las obligaciones contraídas en el tiempo acordado, los acreedores pueden acceder al cobro de la misma adjudicándose las participaciones que la Federación transfiera al estado que, como lo advertimos pasa por una situación de vulnerabilidad financiera.

La dependencia financiera de las entidades federativas del país promedió 76.34%. Este indicador era equivalente al 55.45% en 1993, lo que significa que de los ingresos totales de las entidades federativas, menos del 50% provenían de los IP y del endeudamiento y más de la mitad provenía de la autoridad central vía transferencias. Para el año 2010, la dependencia fue del 78.85%, lo que implica que de cada 100 pesos que obtenían las entidades federativas, casi 79 pesos provenían de la Federación.

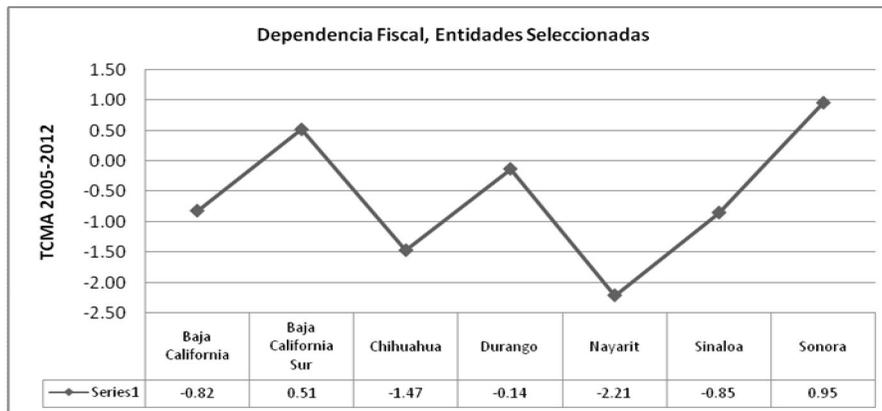
En lo particular podemos concluir que el incremento anualizado del endeudamiento de las entidades federativas guarda relación directa con las fases de recesión que ha sufrido la actividad económica del país y el mundo:

- a) El primer periodo expansivo de la deuda pública de las entidades federativas del país es posterior a la crisis de 1995, se presentó entre los años de 1996 a 1999, justo cuando la economía nacional sufrió uno de los periodos recesivos más profundos.
- b) El segundo periodo de incremento se presentó entre el periodo 2000 al 2003, cuando la economía del país registró otro crecimiento negativo aunque no tan profundo como el de 1995.
- c) El tercer periodo de endeudamiento inició en los años previos a la recesión económica del 2009. Tan solo entre el periodo de 2007 al 2011, su crecimiento no ha tenido precedente, a pesos corrientes, se incrementó de 16 mil 600.2 millones de pesos a 76 mil 113.2 millones de pesos.

Así mismo, dicho incremento puede ser explicado a partir de la marcada dependencia financiera que tienen los estados de los recursos federales, porque las transferencias condicionadas y no condicionadas se han incrementado en una menor proporción que el aumento del gasto público de las haciendas locales. Por ende, el déficit fiscal de los gobiernos estatales se ha profundizado debido a la baja reducción de los IP.

Para el año 2012, Durango fue el estado que tuvo la tasa de dependencia financiera más alta con el 91.40 %, es decir, únicamente el 7.20 % de su gasto público se financia con IP, le seguían en orden de importancia: Baja California Sur (90.50%), Sinaloa con (86.02%), Sonora con (85.14 %) y Baja California (81.72%). Por el contrario, solo Nayarit registró indicador en este ultimo año por debajo de la media del grupo evaluado, al obtener un 74.88 % y apenas por debajo de la media nacional, sin embargo existen Estados de la república que al cierre de 2012 como Coahuila el cual se establece como el estado más autosuficiente, porque el 49.81% de su gasto público se cubrió con IP, su tasa de dependencia fue del 50.19%; le seguían en orden de importancia el Distrito Federal (56.53%), Quintana Roo (61.06%), Veracruz (68.88%) y Nuevo León (71.61%).

Gráfico 12. **Dependencia fiscal, entidades seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, 2013

En suma, de los estados seleccionados cuyas haciendas locales tienen altos riesgos financieros, debido a que el monto acumulado de su deuda es superior a las participaciones destacan Chihuahua y Nayarit al registrar el 118.30 % y el 111.83%, respectivamente. A nivel nacional destacan Coahuila, que triplica este indicador con el 304.56%, Quintana Roo con el 204.23%, Nuevo León es del 165.85%. Por último, cinco entidades federativas del país tienen el 100% de su deuda garantizada con PF: de nuestro grupo de estudio encontramos a Sonora y Sinaloa, con el 100 % y baja California con el 90 %.

5.3. Ingresos de las entidades federativas seleccionadas

En este apartado es importante destacar que ante la falta de homologación en los sistemas de contabilidad gubernamental, las diversas metodologías empleadas por los Estados para clasificar los ingresos, así como por la insuficiente desagregación de los conceptos registrados en las cuentas públicas para algunos años de la serie, se enfrentaron múltiples problemas para integrar información consistente, situación que ha obligado a efectuar constantes revisiones a las bases de datos originales, realizar consultas directas a algunos Estados por lo que se han ajustado datos en la serie 2005-2012, para la integración del presente Diagnóstico y que en la tabla se muestra su comportamiento.

Los ingresos totales de las entidades seleccionadas observaron un crecimiento promedio de 9.04 por ciento en el periodo 2005-2012, este crecimiento se manifiesta con especial énfasis en el Estado de Nayarit que promedio un crecimiento anual del 11.26 % durante el periodo en estudio.

Tabla 28. PIB estatal precios corrientes (Millones de Pesos)

PIB Estatal Precios Corrientes (Millones de Pesos)									
Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012/a	TCMA 2005-2012
Baja California	298,035.76	334,570.12	353,974.14	371,518.54	358,710.54	370,548.63	399,394.78	418,805.36	4.25
BCS	65,043.48	73,482.27	82,628.76	91,013.49	92,288.13	97,325.40	106,142.84	115,727.54	7.90
Chihuahua	262,984.68	297,709.10	321,737.93	346,716.60	331,754.92	347,639.91	369,554.87	390,952.10	5.07
Durango	112,142.69	121,961.04	133,109.58	142,855.37	144,866.54	153,850.98	172,400.44	420,977.22	6.72
Nayarit	58,989.24	64,510.88	68,885.37	77,996.65	78,446.24	85,837.42	92,394.97	100,618.13	7.08
Sinaloa	191,690.83	206,006.42	230,980.15	257,363.38	257,476.19	274,169.13	285,223.92	305,104.02	6.10
Sonora	238,242.56	278,892.33	301,557.12	320,904.04	319,448.86	355,094.71	406,740.10	447,414.10	8.84

/a El cálculo para 2012 se hizo atendiendo el crecimiento medio anual del PIB registrado para cada Estado

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INAFED, 2013

Del concentrado anterior podemos inferir que los ingresos totales de las entidades, considerando federales y propios, ejercidos en su conjunto como proporción del PIB, observaron un decremento del 2.63 % en el periodo, lo cual nos indica que se perciben

menos recursos respecto al incremento promedio de la actividad económica de los estados según el indicador del PIB Estatal, ya que en promedio registra un crecimiento promedio del periodo 2005-2012 del 6.56 %, destacando el crecimiento marcado del Estado de Sonora y Baja California Sur.

5.4. Ingresos Propios

Como ya hemos señalado a lo largo de este trabajo de investigación doctoral los Estados están facultados para ejercer la recaudación de diversos impuestos, sin embargo, dicha potestad tributaria no se aprovecha al máximo, situación que justifica plenamente este documento.

Los IP de los Estados han reducido su participación dentro de los ingresos totales, al registrar 14 pesos por cada cien en 2005 a recaudar solo 9 pesos de cada cien en promedio del total de sus ingresos en 2012; es decir, que experimentaron una disminución de más de 36 puntos porcentuales en 8 años.

En la tabla número 29 se muestra la evolución del porcentaje de los IP de los Estados respecto al total de los percibidos en el periodo 2005-2012.

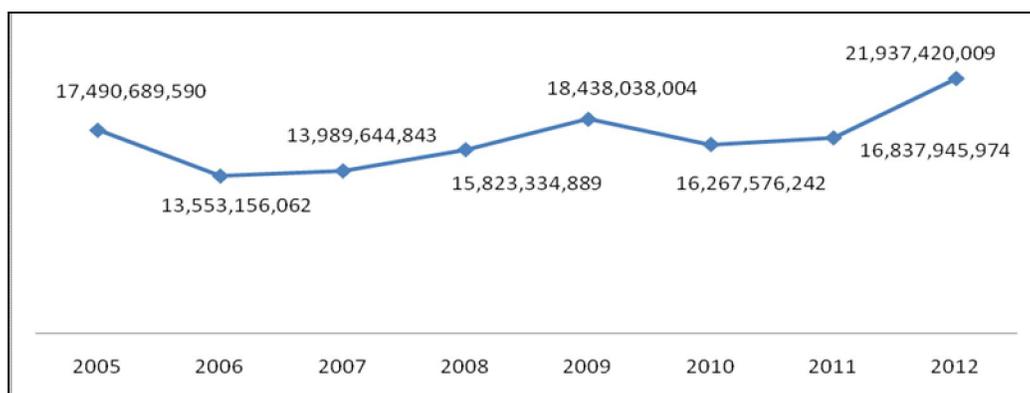
Tabla 29. Ingresos propios respecto a los ingresos totales y su TCMA, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TCMA 2005-2012
Baja California	12.70	11.83	12.45	11.00	8.89	9.23	9.10	10.65	-2.01
Baja California Sur	13.14	8.63	8.20	9.17	14.30	10.25	8.52	6.10	-6.69
Chihuahua	24.30	16.61	16.77	15.09	13.55	12.43	11.05	15.34	-4.61
Durango	6.19	6.73	5.79	5.45	5.59	5.31	5.83	6.12	-0.14
Nayarit	10.44	3.74	4.45	3.92	3.47	4.34	5.05	5.76	-5.60
Sinaloa	7.87	7.54	8.06	8.28	7.39	7.28	6.91	8.65	1.24
Sonora	21.08	8.41	7.21	9.08	13.28	8.18	7.11	7.70	-7.94

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INAFED, 2013

Del dato anterior se puede inferir que los Estados, con excepción de Sinaloa (1.24%), manifiestan una reducción de los IP respecto a los ingresos totales, lo que significa una mayor dependencia de los recursos federales, destacan Baja California Sur (-6.69%), Nayarit (-5.60%) y Sonora (7.94%), por lo que se deduce que no hay un debido aprovechamiento de las capacidad fiscal de los Estados seleccionados.

Gráfico 13. Suma de ingresos totales por año, entidades seleccionadas, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INAFED, 2013

Otro aspecto destacable del análisis de resultados de los IP es el concerniente a que se ha identificado que el crecimiento durante el periodo estudiado de los IP de los Estados es heterogénea, por las razones siguientes:

- Los tres Estados que presentaron un crecimiento promedio significativo en términos reales durante el periodo de estudio son: Sinaloa (16.91%), Durango (11.67%) y Baja California (6.07%).
- Por otro lado, los Estados que tuvieron un menor crecimiento promedio son Sonora con (-3.26%) y Baja California sur (0.76%).

Como se ha observado en los apartados anteriores, las Entidades Federativas están facultadas para ejercer diversas potestades tributarias, las cuales en los últimos cinco años han comenzado a ser mejor aprovechadas, tanto en aquellas que ya contaban con ellas en su estructura de ingresos, como en las que se han dado a la tarea de incorporar tributos que no habían sido considerados por distintos motivos, ya fuera para incentivar a la inversión o evitar problemas de índole político o social. Del presente análisis se revisaron las leyes de ingresos y las de hacienda de las Entidades, con el propósito de conocer el nivel de uso de sus respectivas potestades tributarias. De ahí que El presente diagnóstico muestra el resultado estadístico y cuantitativo del ejercicio de las principales potestades de recaudación de impuestos por parte de las Entidades Federativas seleccionadas.

Bajo este escenario y atendiendo la teoría sobre la cual descansa nuestro presente trabajo de investigación, la teoría de la Producción de Wagner y referida en el capítulo 2, las haciendas públicas de los estados no son los suficientemente capaces de financiar su propia demanda local de bienes y servicios para sus ciudadanos, puesto que su dependencia fiscal y la baja recaudación de sus IP son una constante en los estados seleccionados, ya que el comportamiento del nivel de IP y el incremento sostenido de las asignaciones vía recursos federales a los Estados han provocado un fenómeno adverso a lo previsto en el esquema original del FF en México y sus efectos en los gobiernos estatales y municipales. En la tabla 30 siguiente se muestra “el gasto ineludible” que tienen los estados, entendiendo por

ello, los gastos por concepto de servicios personales, el de obras públicas y acciones sociales, así como el pago por servicio de deuda.

Tabla 30. Gastos Ineludibles* por Estado 2005-2012 (Millones de Pesos)

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TCMA 2005-2012
Baja California	6,830.85	7,887.59	8,380.89	8,505.74	8,908.47	10,326.54	11,041.83	14,251.48	13.58
Baja California Sur	799.67	1,325.93	1,639.09	1,653.72	1,695.49	1,495.83	1,680.36	2,661.09	29.10
Chihuahua	5,649.43	12,641.97	9,751.87	11,396.25	10,714.04	10,265.69	10,017.63	11,949.40	13.94
Durango	2,728.86	3,779.97	4,263.65	5,187.09	6,465.91	5,961.26	11,959.77	10,955.88	37.69
Nayarit	1,033.67	2,346.95	2,443.99	2,913.017	4,475.35	4,476.82	3,799.60	5,233.24	50.78
Sinaloa	2,978.63	8,369.58	7,619.74	9,556.26	5,944.95	5,884.67	8,702.97	8,959.72	25.10
Sonora	5,441.71	8,688.68	8,136.94	11,139.88	11,37.33	12,492.08	18,542.24	15,251.43	22.53

Las conceptos de gasto considerados para calcular el monto del gasto ineludible estatal fueron: Servicios Personales, Obras Públicas y Acciones Sociales y Pago por Servicio de Deuda

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

En este tenor, se comprueba de forma concreta que el planteamiento teórico propuesto por Wagner en el que se señala que el gasto público se incrementa más que la producción de un país a lo largo del tiempo. En otras palabras, el gasto público registra un mayor incremento que el PIB estatal y que el ingreso total de las entidades federativas seleccionadas, de tal forma que no habrá una correspondencia, entre el gasto y el ingreso a recaudar puesto que el PIB es un factor determinante del nivel de ingresos que perciba un nivel de gobierno en sus haciendas públicas, pues como ha quedado debidamente explicado en el capítulo 3 de este trabajo, la capacidad fiscal debe entenderse como la potestad que guardan los Estados en ley para convertir la actividad económica de la región en ingresos, mismo que servirán para sufragar el gasto público generado por la demanda de infraestructura y de servicios que una población demanda.

De los resultados que arroja el diagnóstico de las haciendas públicas seleccionadas se actualiza y se coincide plenamente con lo expuesto por Cabrero y Carrera (CIDE, 2004, p.349), ya que se pueden identificar varios problemas asociados con la excesiva dependencia de las transferencias que tienen los gobiernos subnacionales, ya que se considera que si estas últimas no se han diseñado adecuadamente pueden conducir al “problema de comunes”, que refieren los autores al señalar en su estudio que se le llama así cuando los gobiernos estatales o municipales no cubren el costo total de sus programas, los cuales son financiados con recursos de otros niveles de gobierno, con el dinero federal, en otras palabras. A nuestro ver, el referido “problema de los comunes” puede ser más serio si además los gobiernos locales tienen una mayor capacidad para adquirir préstamos, situación que hemos de analizar más adelante y que de forma general se expuso en el apartado 3.4. Esta situación, podemos adelantar conduce a un sobreendeudamiento y a un sobregasto, obligando al gobierno federal a rescatarlos financieramente cuando ya no pueden enfrentar sus deudas, caso Coahuila, por ejemplo. Sin embargo, esta situación, parece haber quedado resuelta con la reforma de 2013 que permitirá controlar el

endeudamiento de los gobiernos subnacionales, cuando éstos últimos tienen una considerable autonomía política.

En este sentido, no se refleja un crecimiento del PIB por lo que se supone que no hay un crecimiento en el ingreso de las personas, sin embargo los ciudadanos demandan en mayor proporción bienes menos básicos (ejemplo: educación, salud, etc.), esto debido al incremento en el número de la población año con año, así como aquella que migra de una ciudad a otra en búsqueda de mejores oportunidades. Esta tendencia se acentuaría aun más, sin embargo, esto no es factible en el corto plazo, toda vez que con el desarrollo económico tan bajo que experimentan las economías estatales en estudio no se ve una mayor capacidad de gasto ciudadano al consumir bienes privados que requieren bienes públicos complementarios (ejemplo: autopista, aeropuerto, zonas verdes, etc.).

Finalmente, establecemos de forma categórica que existe una complejidad teórica para establecer una clara relación entre la asignación de transferencias y el ejercicio de la capacidad fiscal, también llamado “esfuerzo fiscal” de los gobiernos de los Estados en México, porque existen dos aspectos insoslayables que deben revisarse a fondo sobre el impacto que las transferencias tienen en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales:

- “La pereza o confort fiscal”, de acuerdo con este planteamiento, el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, porque, como hemos podido acreditar, dan origen a un efecto de desincentivo a la recaudación, pues éstos “se esfuerzan lo menos y obtienen lo más”, es decir, actúan “racionalmente” porque prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos que implica la recaudación propia de tributos.
- En el diagnóstico de las haciendas públicas estatales se actualiza el efecto flypaper, referida por Porto y citada en el apartado 2.3.3. de este trabajo. Este tiene su base en el principio de que el dinero se utiliza para el propósito que fue otorgado. El aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, por el contrario aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción que éstas aumentan, en efecto, las transferencias se asignan a los objetivos para los que fueron otorgadas. De acuerdo con esta explicación, el gasto de los gobiernos estatales y municipales es más sensible al aumento de los recursos, que al incremento de los IP de los Estados, y no son la excepción las entidades seleccionadas.

5.5. Capacidad fiscal y transferencias federales de la hacienda pública

En este apartado se dará respuesta a la pregunta de investigación núm. 1 **¿Cuál es la relación que guarda el nivel de desempeño de la hacienda pública estatal respecto al aprovechamiento de su capacidad fiscal con la asignación de recursos vía**

transferencias federales?, para lo cual se contó con información derivadas de los estudios que al respecto se refirieron en los apartados 3.6.1 y 3.6.2 pero particularmente deseamos destacar el concepto de capacidad fiscal de Faas y Digambar (1999) citado en Godina (2006) que lo desarrolla en el sentido siguiente

La habilidad que tienen los gobiernos para aumentar los recursos provenientes de sus bases tributarias potenciales, independientemente de la carga tributaria que dicho gobierno decida imponer. Se dice potenciales ya que la capacidad fiscal indica el monto de ingresos que se recaudaría de las bases objeto de gravamen (ya sea que en la realidad sea gravada o no) aplicando, sobre estas, un impuesto uniforme. (p. 56)

Por su parte el maestro Oscar Javier Cárdenas Rodríguez Profesor/Investigador del Departamento de Economía y Finanzas de la Universidad de Guanajuato al cuestionársele sobre la incidencia de las transferencias federales en el aprovechamiento de la capacidad fiscal del Estado de Sinaloa, señala

“Un fenómeno bien documentado es que las transferencias federales generan un efecto sustitución en la recaudación de impuestos locales, es decir, a mayores transferencias por parte del gobierno federal, menor esfuerzo recaudatorio.”

Para el Secretario de Administración de finanzas del Gobierno del Estado del Sinaloa, C.P Armando Villarreal Ibarra las transferencias federales son la base del financiamiento estatal y enfatiza la importancia de estos recursos en el gasto estatal aun y cuando se han incrementado en términos porcentuales y señala:

“La dependencia del recurso federal en el gasto estatal es del 95 por ciento dependemos del dinero federal versus el estatal. A pesar de que hemos crecido del 16 al 18 por ciento en los tres primeros años, mientras que en el último año (2013) se registró un incremento del 5 por ciento. Lo que pasa es que de todo el montón de ingresos que te estoy poniendo aquí, de los 54 mil millones (de pesos), más o menos 3 mil millones son los que se ingresan en Sinaloa. O sea, por más esfuerzo que tú hagas en incrementar esos 3 mil millones (de pesos recaudados por ingresos propios), que no los puedes incrementar a 6 mil, ni a 9 mil, ni a 12 mil; o sea, lo puedes incrementar a 3 mil 20; 3 mil 40; 3 mil 50... Ese incremento no es tan representativo versus el presupuesto... entonces, mientras sigamos con esos impuestos que tenemos un mayor dependencia por lo que el esfuerzo que realicemos en mejorar nuestros ingresos nunca será relevante en función de la asignación federal.”

De acuerdo con Oates (1977) se concluye que la federación obtiene más recursos al pertenecer al pacto federal que si estuviesen fuera de él. Sin embargo, para que esto efectivamente ocurra es necesario llevar a cabo una asignación optima de “tareas fiscales” entre los diferentes órganos de gobierno, no solo en lo referente en la recaudación de impuestos sino que también en el ejercicio del gasto, en base al análisis doctrinal, dentro del sistema federal cada orden de gobierno no intenta cumplir con todas las funciones, sino

que debe asumir la que mejor pueda desempeñar, de ahí la ventaja desde la perspectiva económica del federalismo frente a otras formas de gobierno, cosa que no sucede en nuestro país y que se contrapone a la visión

En tal medida los diversos trabajos sobre transferencias federales buscan determinar qué nivel de gobierno es el más eficaz para realizar funciones y como habrán de financiarse dichas funciones. Existen muchas respuestas a este planteamiento, sin embargo, para este teorema de la descentralización fiscal y en estricto sentido a la teoría de la producción de los servicios públicos de Wagner (1883) con la que contrastamos el comportamiento de la hacienda pública estatal encontramos que:

- Los bienes y servicios públicos estatales deben ser financiados por los gobiernos del mismo nivel, de tal forma que estos sean capaces de suministrarlos de una manera más eficiente que el gobierno federal, esta eficiencia no solo ha de referirse a la forma en que se ejercerá el gasto, sino también a los medios de financiamiento (ingresos), situación que no se actualiza en el modelo fiscal mexicano.
- En términos del principio de correspondencia fiscal, base de la distribución de competencias en materia de ingresos en gobiernos multinivel, las facultades de recaudación de los Estados debieran estar en función de la demanda de gasto de los gobiernos estatales. De tal suerte que el financiamiento para cumplir con la demanda de bienes y servicios públicos debe recaer en los contribuyentes a través de impuestos de carácter estatal, promoviendo la responsabilidad de las autoridades recaudadoras frente a sus ciudadanos y tomar mejores decisiones en cuanto al ejercicio del gasto, considerando sus preferencias y hacerlo, incluso, de forma más eficiente y no a través de un esquema de relaciones intergubernamentales de carácter fiscal con tintes descentralizadores que solo simulan la búsqueda del equilibrio vertical y horizontal de las regiones en México.

Las asimetrías que se presentan en la descentralización fiscal y la realidad de la demanda de bienes y servicios públicos, por tanto, se deben fundamentalmente a problemas relacionados con este último punto, la correspondencia fiscal, dado que los gobiernos podrían llegar a ser más eficientes en la satisfacción de la demanda de bienes y servicios públicos en la proporción que mejorarán la recaudación de los impuestos para financiarla; situación que se vislumbra complicada toda vez que la coordinación fiscal ha adoptado un esquema en el que la federación asume históricamente las potestades tributarias sobre las contribuciones más importantes (consumo y renta), por lo que cuando un gobierno estatal quiere incrementar sus ingresos mediante un impuesto encuentra muy acotado su margen de maniobra tributaria, situación que debería ser un incentivo para mejorar la captación de ingreso propio.

Del análisis estadístico encontramos que las transferencias federales (Participaciones y Aportaciones) han registrado para el Estado de Sinaloa un crecimiento positivo sostenido desde 2005, año base del análisis estadístico al registrar una TCMA de 10.27 %, mientras que de manera particular las PF se han incrementado anualmente en 10.41 % y las AF en un

6.87 % anual, destaca en este periodo el crecimiento registrado en 2008 respecto a 2007, con un 27.78 % en PF y 11.53 % en AF, sin embargo, al revisar el Índice de Aprovechamiento de Capacidad Fiscal, durante este periodo Sinaloa es la entidad de la muestra seleccionada que menor valor recibe lo que significa que es la hacienda pública estatal que en menor porcentaje aprovecha sus potestades tributarias para recaudar IP, esto se explica de manera gráfica en la tabla 31 siguiente:

Tabla 31. Índice de Aprovechamiento de Capacidad Fiscal (IACF)

Año	Sinaloa	BC	BCS	Chihuahua	Durango	Nayarit	Sonora
2005	0.2070905	0.39779883	0.84260829	0.63223167	0.34804814	0.45592096	0.33306973
2006	0.22613675	0.41109734	0.8476944	0.6426135	0.36140899	0.4688665	0.35414752
2007	0.350634143	0.42434436	0.85263432	0.6527911	0.37478027	0.48170089	0.35414753
2008	0.22613676	0.43752481	0.85743103	0.66276263	0.38814429	0.49441251	0.3963857
2009	0.26577971	0.45062438	0.86208754	0.67252676	0.40148397	0.50699053	0.41740912
2010	0.28621429	0.463901515	0.867099655	0.682806925	0.41485522	0.519883823	0.434307008
2011	0.301638764	0.477064992	0.871868508	0.692736936	0.428213396	0.532568136	0.458353545
2012	0.324505722	0.490237402	0.876665311	0.70270566	0.441568584	0.54527292	0.486020582
TCMA	8.10	2.90	0.51	1.39	3.36	2.45	5.74

Fuente: Elaboración propia con datos de Puente y Rodríguez (2012).

En el caso del IACF, encontramos que Sinaloa durante el periodo 2005-2012 registra los valores más bajos del grupo seleccionado, así tenemos que durante todo el periodo es el que menos esfuerzo hacendario realiza o mejor dicho, el que menos aprovecha sus potestades tributarias para recaudar IP, sin embargo, es que mayor porcentaje registra anualmente, al obtener una TCMA del 8.10, muy por arriba de la media del grupo que se sitúa 6.90 %, aproximadamente.

En términos nominales Sinaloa registra una TCMA del 12.49 % contra un 14.80 % del Estado de Sonora, lo que predice un comportamiento positivo, ya que este ultimo Estado registra un mejor IACF que Sinaloa, pero no así en IP ya que Sinaloa registró una TCMA del 16.30 % contra un 8.98 % de Sonora, casi 7 puntos porcentuales de diferencia, sin embargo nominalmente Sonora recauda más lo que se traduce en el mayor esfuerzo por aprovechar las potestades tributarias en Sinaloa pero que nominalmente siguen siendo más bajas respecto a Sonora. Ahora bien, las transferencias federales por habitante tienen un margen diferencia que explica en la tabla numero 32:

Tabla 32. Participaciones y Aportaciones Federales Per Cápita y TCMA, 2005-2012

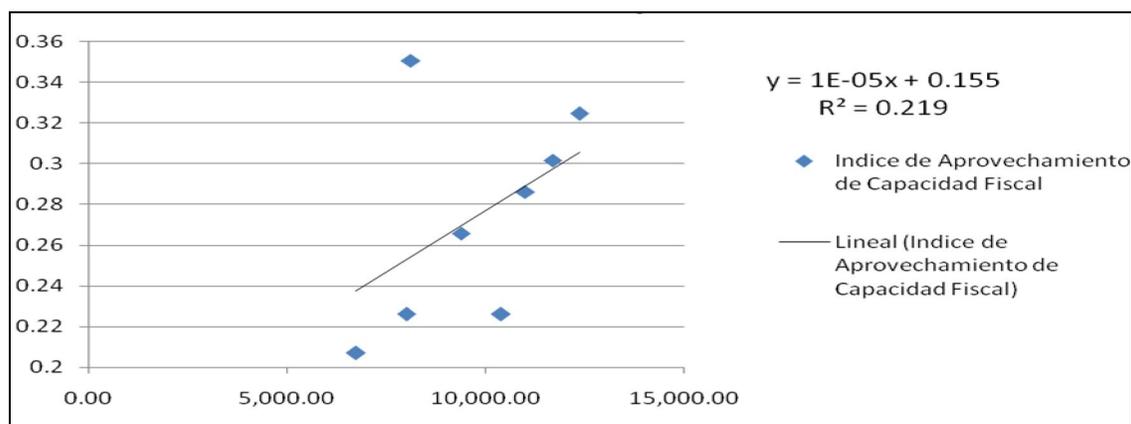
Periodo 2005.2012	Sinaloa		Sonora	
	PF	AF	PF	AF
Promedio del Periodo	3,639.12	3,926.48	4,267.08	3,508.62
TCMA del Periodo	7.90	4.75	7.34	5.62

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

Para el caso concreto las PF en promedio son superiores nominalmente en sonora, mientras que las AF son mayores en Sinaloa, la TCMA que registra en el periodo Sinaloa en PF es del 7.90 %, mientras que Sonora registra un 7.30 % y en AF Sinaloa registra un 7.34 % contra un 5.32 % de Sonora, esto es congruente con el comportamiento de los IP, dado que existe correspondencia entre mayores ingresos y mayor captación de ingresos federales de un Estado respecto al otro..

En el análisis estadístico mediante el estudio de dispersión encontramos los siguientes resultados, señalando que la variable dependiente es el IACF y la variable independiente es el monto de los recursos transferidos, según se contempla en el grafico 14 siguiente.

Gráfico 14. Correlación entre PF y el nivel de aprovechamiento de capacidad fiscal



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

Como se puede apreciar existe correlación entre el nivel de capacidad fiscal que se muestra sobre el eje vertical y el monto de las PF durante el periodo 2005-2012 registrando un Coeficiente de Pearson (K) del 0.4689 con un $R^2=0.219$, lo cual significa que la relación entre las variables es medianamente significativa pero con un nivel de confianza del 21.9%, mismo que se puede deber a el periodo de estudio tan corto que consideramos.

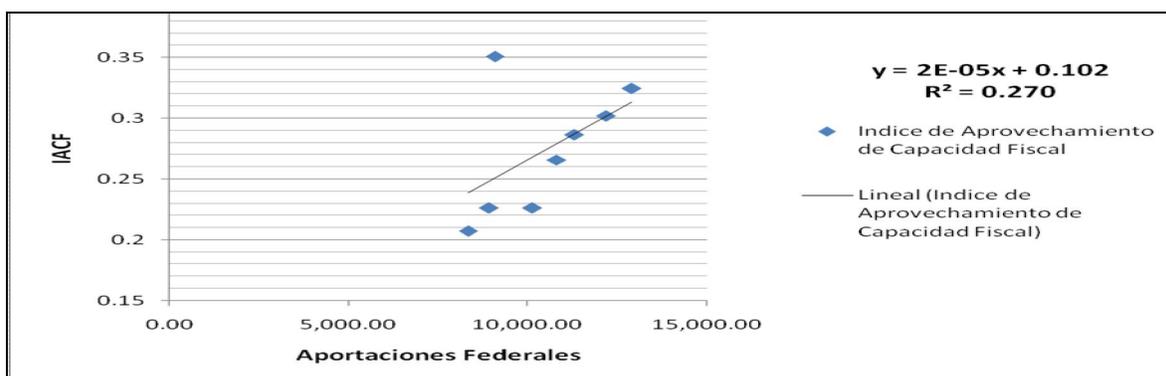
Es de destacarse que en términos de cálculo de participaciones los estados las obtienen en base a la recaudación de sus impuestos y derechos, el comportamiento del PIB y la recaudación local, todos ponderados por el número de habitantes de la región⁴⁰.

De lo anterior, se advierte que las variables tienen una relación directa no solo en términos de eficiencia recaudatoria, sino que el aprovechamiento de las potestades tributarias de los estados es un factor jurídicamente reconocido para el cálculo del Fondo General Participable para cada entidad federativa en México.

Tratándose de AF y su relación con el nivel del IACF encontramos los resultados que se muestran en el gráfico 15 siguiente.

⁴⁰ Art. 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfico 15. Correlación entre el nivel de aprovechamiento de capacidad fiscal y AF



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

De igual forma se advierte de la interpretación de los resultados estadísticos del gráfico anterior que existe correlación entre el nivel de capacidad fiscal que se muestra sobre el eje vertical y el monto de las AF durante el periodo 2005-2012, en el que se registra un K del 0.51, relación que resulta medianamente pero no determinante con un $R^2=0.270$, lo cual significa que el resultado es confiable en un 27%. Debe precisarse que las AF a diferencia de las participaciones son calculadas en base a las necesidades de gasto de los Estados y que la Federación les transfiere de forma etiquetada, de tal manera que su destino no podrá estar sujeto a otro fin más lo expresamente señalado en la Ley de la materia.⁴¹

Los anteriores resultados, particularmente en lo relativo a las participaciones, indican que existe un contraste con lo expuesto por Ramírez y Erquizzio (2011) quienes concluyen que el nivel de aprovechamiento de la capacidad y el esfuerzo fiscal sobre los IP de las haciendas públicas estatales en México está influenciado, en general, de forma negativa por la tasa de actividad económica (PIB), pero al revisar el caso del nivel de impuestos que recaudan los Estados, esta incidencia es positiva y que probablemente obedece a que los derechos y las contribuciones son facultativos o de pago voluntario y no obligatorios como los impuestos. Más tasas de actividad económica se traducen en mayor rendimiento fiscal, pero no necesariamente en mayor rendimiento en materia de derechos y contribuciones.

Por su parte, del estudio de Aguilar (2010), se coincide que las capacidades de obtención de recursos y los esfuerzos por aprovechar las potestades tributarias del Estado que se traduzcan en mayores recursos son diferenciados, sin embargo, el actual modelo de transferencias federales presenta asimetrías que se deben fundamentalmente por la falta de correspondencia fiscal, lo que ha generado una tendencia decreciente en su grado de aprovechamiento de potestades tributarias.

De igual forma los resultados guardan relación, pero en el mismo nivel de contundencia, con las conclusiones de Bonet y Rueda (2010) quienes señalan lo siguiente:

⁴¹ Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.

..la evidencia permite afirmar que la carga fiscal relativa de los estados mexicanos está fuertemente determinada por las transferencias que reciben desde el gobierno federal. Sin embargo, cuando se utiliza un indicador de esfuerzo fiscal que como el IUPF tiene en cuenta el potencial del tributo, su desempeño no se asocia con los recursos transferidos y, como el caso del impuesto a las remuneraciones, el mayor logro depende del nivel de producto per cápita.... (p.35)

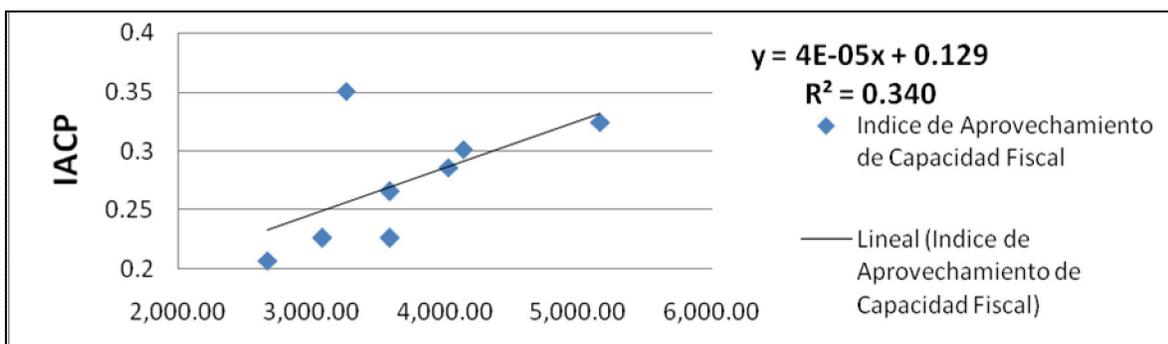
Con lo anterior, se alcanza el objetivo que consiste en: *Determinar la relación que guarda el nivel de desempeño de la hacienda pública estatal respecto al aprovechamiento de su capacidad fiscal con la asignación de recursos vía transferencias federales*, en dónde encontramos que los resultados muestran que el papel de las variables consideradas para el cálculo del FGP es determinante en el nivel de IACF del Estado de Sinaloa y las entidades seleccionadas, pues que ejercen un efecto positivo sobre la recaudación de IP que realiza la hacienda pública en Sinaloa

Por lo tanto, la hipótesis inicial consistente en *que la transferencia de recursos federales en Sinaloa influye de manera positiva en el nivel de desempeño de la Hacienda pública estatal* se verifica parcialmente, puesto que, desde la perspectiva teórica, todos los estudios coinciden en que hay una relación directa entre los recursos federales vía participaciones y AF y el nivel de aprovechamiento de las potestades tributarias de las entidades federativas y en Sinaloa no es la excepción, sin embargo, al consultar a los investigadores (Sour, sobarzo, Porto, Oates, entre otros) señalan que la dependencia fiscal es mayor pero que ello no significa una baja del esfuerzo tributario en recaudar más o como hemos denominado en “pereza fiscal” puesto que el incremento en los IP no son proporcionales a la del gasto federalizado.

De tal suerte que, al realizar el análisis estadístico encontramos que la relación existe entre el IACF y las transferencias federales en Sinaloa, solo que esta resulta positiva pero no significativa.

En otro enfoque del estudio se analiza la problemática en relación al gasto en servicios personales, la grafica se muestra a continuación

Gráfico 16. Correlación lineal entre gasto en servicios personales e índice de aprovechamiento de la capacidad fiscal (IACF)



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED y SHCP, 2013

En el estudio inferencial llevado a cabo se encontraron algunas otras determinantes del nivel de recaudación de ingreso propio de la hacienda pública estatal relacionadas con el gasto ejercido por el Gobierno del Estado de Sinaloa durante el periodo 2005-2012, en particular el gasto en servicios personales y el gasto en Inversión pública, a los que en este apartado hemos denominado como parte de los gastos ineludibles del Estado.

En lo particular podemos determinar del análisis estadístico que el gasto en servicios personales y el nivel de recaudación de ingresos guardan una relación positiva en el periodo 2005-2012, en el que se registra un K de 0.58 con un grado de confiabilidad (R²) del 34%, lo cual significa que el comportamiento del gasto influye medianamente significativo.

5.6. Capacidad fiscal y deuda pública

En este apartado se dará respuesta a la pregunta de investigación núm. 2 *¿Cómo inciden los niveles de deuda pública estatal y municipal en el grado de aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal?*

El endeudamiento público del Estado de Sinaloa se explica por la alta dependencia financiera que guarda en relación a las transferencias federales, lo que pone de manifiesto el desequilibrio en la asignación de las potestades tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno (“tarefas fiscales”). Lo anterior en el ánimo de responder a alcanzar la eficiencia económica, en este sentido, el gobierno federal se apropió de la recaudación de los impuestos que provienen de los factores móviles de la producción, donde sus bases de recaudación son las más amplias puesto que provienen del factor trabajo, de la actividad empresarial, del consumo de los bienes y servicios generales y especiales, del uso y explotación de los recursos naturales, particularmente en materia de hidrocarburos; energéticos (electricidad y gasolinas), del comercio exterior, de las instituciones de crédito, entre otros.

El nivel de deuda del Estado de Sinaloa se mantuvo hasta finales de 2011 estable, sin embargo a partir de entonces su deuda se ha incrementado considerablemente al pasar de 4,182 millones de pesos en 2005, según datos de la SHCP (2013) a 7,416.75 millones de pesos en 2013, esto nos habla de un incremento nominal de 3,234.75 millones de pesos, registrando un incremento acumulada del 77.34 %. En la tabla 33 se muestra el comportamiento de la deuda en el período 2005-2012.

Tabla 33. Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios al 31 de marzo de 2013, Millones de Pesos

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Marzo 2013
T O T A L	147,412.4	160,093.5	186,470.0	203,070.2	252,153.5	314,664.3	390,777.5	434,761.2	436,242.3
Sinaloa	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3	5,271.4	7,416.8	7,853.3

Fuente: Elaboración propia con datos SHCP, 2013

Durante el periodo 2005 a 2009 la deuda pública estatal en Sinaloa registró un comportamiento estable producto del refinanciamiento de la misma llevada a cabo en el año 2006, en la que se bursatilizó la misma previa aprobación del Congreso del Estado, sin embargo, en 2010 registró un incremento de 403 millones de pesos aproximadamente, mismo incremento que para 2011, fluctuando en un 8 % anual de aumento de la deuda para estos 2 años. De 2011 a 2012, la deuda se incremento en un 29% con respecto a 2011 con una variación anual de 2,145.4 millones de pesos que sumados a los 436.5 millones de incremento en 2012, nos dan los 2,600 millones de pesos de deuda contratada y autorizadas al gobierno del Estado de Sinaloa para enfrentar las consecuencias de la contingencia climática de febrero de 2011.

Este comportamiento de la deuda se debe principalmente a la falta de recursos propios para enfrentar situaciones coyunturales como la generada en ese entonces, teniendo que acudir al financiamiento externo, de tal suerte que se corrobora nuestra postura del análisis teórico hecho sobre el tema y se deduce que el sistema de transferencias que el Gobierno Federal asigna a las haciendas públicas locales ha hecho que los gobiernos estatales como Sinaloa actúen racionalmente, lo que generar un comportamiento adverso a la visión del FF y evita que las haciendas estatales realicen esfuerzos fiscales en sus territorios para incrementar la recaudación de sus IP, por lo que se ahorran el costo político y electoral de imponer nuevas contribuciones o incrementar las tasas de los gravámenes existentes. De ahí que se haya calificado el hecho de que la hacienda pública en Sinaloa, aun y con el incremento sostenido de sus IP, han entrado en un proceso de “pereza fiscal” como producto de su actuar racional, puesto que no han incrementado significativamente la recaudación local de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Al respecto Armando Villarreal Ibarra, Secretario de Administración y finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa comenta:

“Una de las metas previstas en el PED 2011-2016 contempla la reducción del servicio de la deuda del Estado al finalizar la administración, sin embargo, esto se ha complicado por la contratación del crédito de los 2,600 millones de pesos y el posterior crédito por 441 millones de pesos a través del esquema de Bono “Cupón Cero.....los ingresos propios se cayeron, al igual que los ingresos federales sin embargo la recaudación del ingreso estatal se incremento en 15 y 18 %, en 2010 y 2011, respectivamente, por mas esfuerzo que tu hagas en incrementar no vas a lograr un aumento exponencial puesto que nuestra caga tributaria es baja y hemos podido echar mano de instrumentos como el crédito de los 2,600 millones y el Bono Cupón Cero por 441 millones de pesos....”

El incremento de la deuda pública en Sinaloa y en el resto de las entidades federativas seleccionadas presenta una tendencia anti-cíclica respecto a la evolución del ciclo económico, cuando se presentaron fases recesivas en nuestro país y en el mundo. La desaceleración de la actividad económica redujo la recaudación de los IP de los Estados y la disminución de los recursos federales y esto se origina porque las autoridades locales, ante la reducción de las transferencias federales, acompañada de baja recaudación de sus IP y de incrementos progresivos de sus respectivos gastos públicos, han subsanado los

desequilibrios fiscales con una mayor contratación de deuda pública como lo es el caso de Sinaloa

Por su parte el maestro Oscar Javier Cárdenas Rodríguez Profesor/Investigador del Departamento de Economía y Finanzas de la Universidad de Guanajuato señaló al respecto, lo siguiente.

“En mi opinión, la deuda pública se debe utilizar únicamente como un mecanismo que promueva el desarrollo y el crecimiento económico de las entidades federativas, no como una vía para saldar pasivos circulantes (deudas con proveedores). Yo creo que en cuanto a deuda pública, hacen falta reglas fiscales que determinen niveles adecuados de endeudamiento, o estabilizadores automáticos al presupuesto que permitan reducir los niveles de endeudamiento autorizados por los congresos locales.

En cuanto a las reglas fiscales, yo creo que se debe autorizar la contratación de deuda si y solo si, el gasto corriente no crece en términos reales con respecto al año inmediato anterior y, además, se presenta el listado de obras a realizar con los recursos por contratar.

En cuanto a los estabilizadores automáticos, creo que una buena medida es la que se tiene en la Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato, que a la letra dice: “En caso de que se otorguen recursos adicionales a los pronosticados en materia del Fondo General de Participaciones, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, el importe del financiamiento referido..., se reducirá en la misma cantidad que por estos conceptos reciba el Estado”.

De acuerdo con la visión del catedrático de la Universidad de Guanajuato respecto a las reformas a la Constitución federal en materia de contratación de deuda para frenar los pasivos que los Estados y municipios registran en sus haciendas aprobadas en julio de 2013 del contenido del Dictamen⁴² la comisión de Puntos Constitucionales de la cámara de Diputados Federal señala:

“.....la forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, lo cual obliga a que la administración tributaria, en la que descansa el gasto, perfecciones su sistema de recaudación de impuestos, derechos, contribuciones especiales por mejoras, así como los ingresos no tributarios como los aprovechamientos y productos”

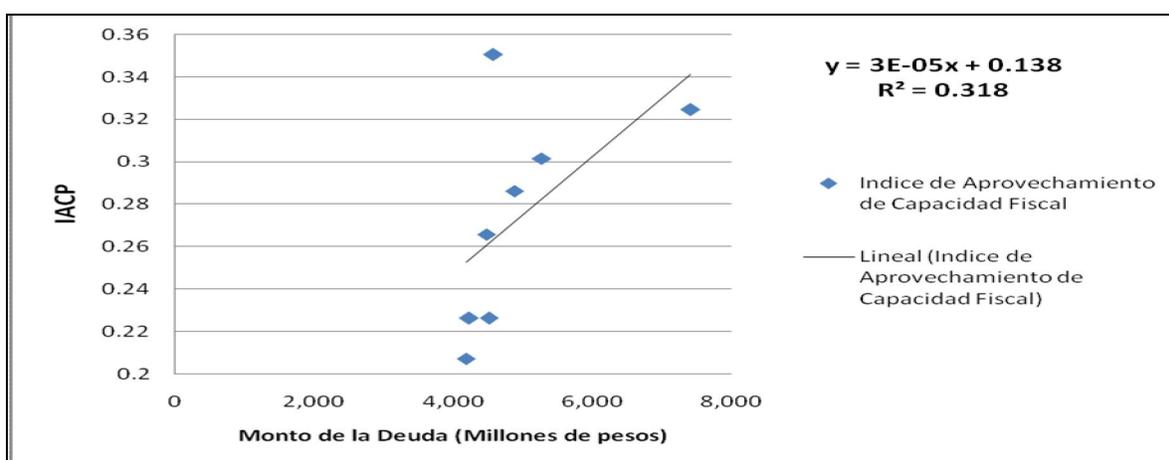
La deuda no es perniciosa en sí misma. Si esta es bien utilizada es un instrumento de desarrollo no solo a nivel estatal sino municipal, sin embargo, en los últimos años se ha abusado de este tipo de financiamiento debido a que hacen falta reglas más claras que

⁴² Dictamen publicado en la gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el día 16 de julio de 2013, anexo C.

pongan límites o requisitos más concretos que obliguen a transparentar y rendir cuentas sobre el recurso aplicado. El sobre giro que registran algunas entidades como Coahuila o Michoacán ha provocado que sus presupuestos estén comprometidos a tal grado que afectan seriamente su operación normal y no satisfagan la demanda de bienes y servicios públicos, poniendo en riesgo la gobernabilidad de la región y al mismo tiempo el equilibrio presupuestario. En este tenor identificamos que el incremento de la deuda estatal ha sido persistente y acumulativo colocando en un grado de vulnerabilidad los ingresos relacionados con las PF y el gasto público creciente e inercial de las administraciones estatales que se traduce en un problema de carácter estructural para las fianzas estatales.

Llevando las variables del estudio al análisis estadístico mediante el modelo de Pearson se encontró que existe una relación, misma que se muestra en el gráfico 17.

Gráfico 17. Correlación entre nivel de deuda e índice de aprovechamiento de la capacidad fiscal



Fuente: Elaboración propia con datos SHCP, 2013

Del gráfico se evidencia que la deuda pública incide sobre el IACP de forma positiva, con nivel de correlación de 0.56, por lo que se puede apreciar que a mayor deuda registrada en el Estado de Sinaloa le corresponde un incremento en porcentaje del IACP, con un nivel de confianza r^2 de 0.318%, lo que resulta significativo para el estudio.

Como se puede apreciar, la relación es positiva esto significa que el incremento sostenido del IACP genere los IP suficientes para cubrir los gastos que demanda una población en constante crecimiento, los IP de Sinaloa registran una TCMA del 33.3%, sin embargo, en términos nominales representan 1,875 millones de pesos más en solo 8 años, para promediar 234 millones de pesos anuales año con año, mientras que la deuda pública aumentó 3,671 millones de pesos aproximadamente en el mismo periodo, lo que genera un desequilibrio presupuestal al no poder cubrir con ingreso propio la deuda pública pero sí el pago por servicio de la misma.

Derivado del análisis de resultados respecto a esta segunda pregunta de investigación podemos determinar que se alcanzó el objetivo perseguido el cual versa en: *Establecer la relación que guarda el nivel de deuda pública estatal y el grado en el aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal.*

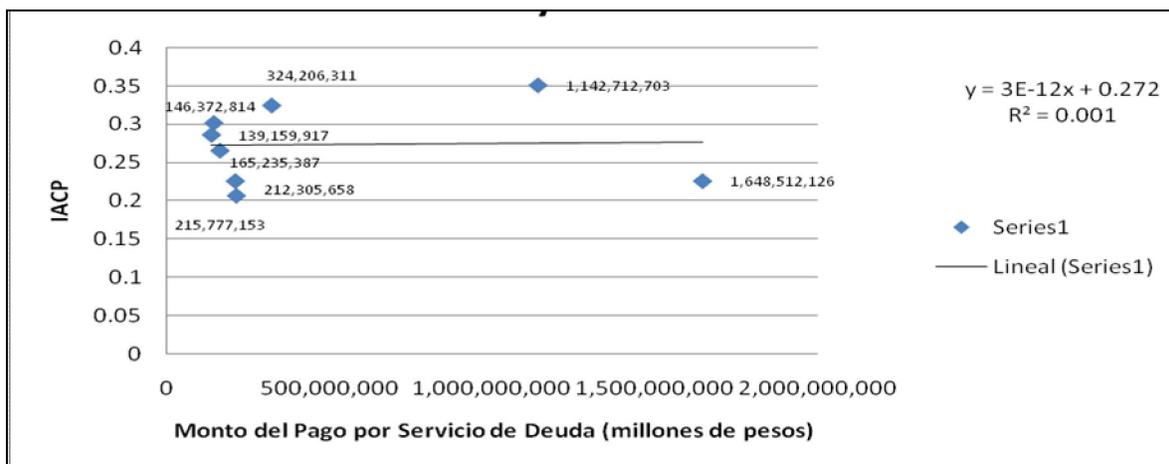
Esta tendencia identificada que se plasma en nuestros resultados es coincidente con el trabajo de Tepach (2012) pues en sus conclusiones advierte lo siguiente:

“...por el lado de la recaudación, existen al menos dos medidas que podrían reducir los déficits de las finanzas públicas de las entidades federativas, lo que se traduciría en una menor contratación de deuda pública: por una parte, *el gobierno federal tendría que realizar una reforma fiscal para aumentar la recaudación*, y parte de estos ingresos se podrían destinar para fortalecer las transferencias asignadas a las entidades federativas; por otra parte, *se tendrían que incrementar los ingresos propios de los gobiernos locales, para reducir la dependencia financiera que tienen de los recursos provenientes de la Federación.* Sin embargo, cualquier medida traería consigo un mayor sacrificio fiscal para la población del país o de algunas entidades federativas en particular.”

En este mismo sentido también se identificó que no existe relación alguna entre el monto que por servicio de deuda paga el Gobierno del Estado y el IACF registrado en el periodo 2005-2012 por la hacienda sinaloense, tal y como se aprecia en el grafico 13 siguiente.

En el grafico 18 se puede apreciar que el pago de servicios por deuda contratada no guarda relación alguna dado K es igual a 0.03 y $r^2 = 0.001$, lo que significa que la variable independiente representada por la línea prácticamente es horizontal, por lo que es nula la relación que hay entre estas dos variables.

Gráfico 18. Correlación entre pago de servicio de la deuda e índice de aprovechamiento de la capacidad fiscal



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

Por lo tanto, la hipótesis correspondiente a esta segunda pregunta de investigación consistente en que *el manejo de la deuda pública estatal impacta de forma negativa el desempeño de la capacidad fiscal de la hacienda pública del Estado debido a la falta de reglamentación específica en la contratación de la deuda no se verifica en su totalidad*, en principio porque si bien existe una relación entre ambas variables, esta es positiva pero poco significativa, tal como lo apreciamos en el gráfico 18; por lo que nuestros resultados no advierten que a mayor deuda se reduzca el IACF, al contrario existe un crecimiento moderado de este indicador y un exponencial incremento de la deuda, de tal forma que el crecimiento que registra la deuda del Estado de Sinaloa está relacionado a contingencias relacionadas con la afectación de la infraestructura local, ocurrencia de desastres naturales, el aumento de la oferta de financiamiento de la banca comercial y la emisión de certificados bursátiles.

Al respecto se coincide y califica como pertinente u oportuna la reforma constitucional de julio de 2013 como medio para solucionar el endeudamiento acelerado de los gobiernos estatales y que se realicen las modificaciones pertinentes en las constituciones locales que haga posible un uso más eficiente, responsable y transparente de los recursos públicos y dé certeza a la población que sus impuestos están siendo destinados de la mejor manera y que se garantice que nadie comprometerá su bienestar o los servicios públicos a los que tienen derecho.

5.7. Capacidad fiscal y opciones para su mejoramiento

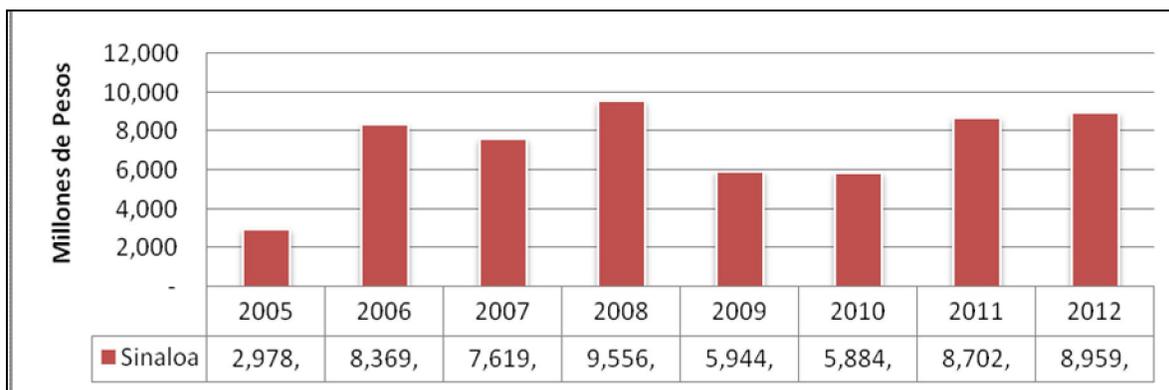
En este apartado se dará respuesta a la pregunta de investigación núm. 3 *¿Qué factores deben considerarse para obtener un adecuado aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal?*

Siguiendo la teoría de la producción de bienes y servicios de Wagner sobre la que descansa este trabajo de investigación es oportuno establecer que, como ya hemos visto, a la luz de esta postura doctrinal el Estado de Sinaloa no genera los ingresos suficientes para la satisfacción de la demanda de una canasta bienes y servicios que debe cumplir anualmente; es decir, no cuenta con los recursos suficientes que permitan pagar al menos los llamados “gastos ineludibles” de los Estados. Particularmente Sinaloa, no pudiera cubrir su gasto en servicios personales, o el monto por obra pública y asistencia social y el de servicio de deuda que generan los compromisos a largo plazo con sus IP que en el periodo de estudio muestran el siguiente comportamiento, según se infiere de gráfico 19 siguiente:

Para la elaboración del gasto ineludible se consideraron los conceptos pagados por concepto de servicios personales, obra pública y asistencia social, así como por concepto de pago de servicio de deuda que ha erogado el Estado de Sinaloa, lo cual nos arroja que los gastos ineludibles nominalmente han pasado de 2,978 millones de pesos a 8,959 millones de pesos en 8 años, lo que representa un incremento acumulado de 5,981 millones de pesos, esto es, 301 % más de 2005 a 2012, mientras que los IP se han incrementado

nominalmente en 1,944 millones de pesos durante el mismo periodo registrando una TCMA de 33.32 %, apenas por encima de la TCMA del gasto ineludible estatal que es del 25.10 %, sin embargo, nominalmente impacta fuertemente, al grado de no poder cubrir con sus propios ingresos el pago de estos gastos.

Gráfico 19. Gastos ineludibles, Sinaloa, 2005-2012, millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

Los gastos ineludibles se han convertido un lastre para las finanzas estatales, de tal forma que su comportamiento nos permite inferir que mientras estos mantienen un incremento sostenido y proporcionalmente desmedido, los IP mantienen un comportamiento nulo, puesto que han pasado de 1,436 millones a 3,311 millones de pesos de 2005 a 2012, esto es, 231 % más respecto a 2005, mientras que los gastos ineludibles se han incrementado en un 78 % respecto al mismo año

Tabla 34. Relación de ingresos y gastos en Sinaloa, 2005-2012, pesos

Periodo	Ingresos Totales	Ingresos Propios	Gastos Ineludibles
2005	18,248,970.00	1,436,858.00	2,978,634,534
2006	23,062,704.35	1,739,631.53	8,369,582,706.00
2007	23,594,998.60	1,900,759.55	7,619,749,936.00
2008	27,965,443.32	2,314,576.66	9,556,264,808.00
2009	31,311,244.01	2,314,160.00	5,944,953,861.00
2010	32,447,179.76	2,361,098.95	5,884,676,106.00
2011	34,699,337.02	2,397,837.05	8,702,977,430.00
2012	39,077,641.04	3,311,257.28	8,959,720,000.00

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013

De igual forma, los gastos ineludibles representaron para 2012 el 20.5 % respecto del gasto total, mientras que para 2005 registró 16.32%, destaca particularmente el incremento en el pago de servicio de deuda registrado en 2011 para 2012 al pasar de 146 millones de pesos aproximadamente a 324 millones de pesos, es decir, 122 %, este producto del préstamo de 2,600 millones ya comentado en apartado de deuda y de la tabla 34 de este documento.

De esta forma, encontramos que la actual política fiscal o, al menos la desarrollada durante las dos últimas administraciones estatales en Sinaloa no nos permite definir si han aplicado nuevos esquemas para adecuar al contexto económico, político y social de la entidad acciones y estrategias que les permita contar con más recursos para enfrentar sus necesidades de gasto, que, como acabamos de explicar están por encima del financiamiento proveniente del ingreso propio en Sinaloa.

Bajo este contexto, en el que nivel de la recaudación de IP de la hacienda pública sinaloenses es baja y no alcanza a cubrir mínimamente el gasto en servicios personales o el de inversión pública estatal es evidente, bajo la perspectiva de Johnson y Scholes (1999, p. 11) , que el estado de Sinaloa y su hacienda pública no han vinculado de manera exitosa, al menos bajo la luz de la teoría que se contrasta, a todo ese conjunto de acciones que planearon en los PED citados en páginas anteriores y que establecieron para lograr los fines en materia de recaudación⁴³. En base a estos teóricos, el proceso que debiera seguirse para mejorar la recaudación fiscal debe seleccionarse mediante la visión de un estado futuro de cosas, en este caso, la mejoría de calidad de vida y la satisfacción de la demanda de bienes y servicios que exige una comunidad. Por ejemplo, en el ámbito de la administración de empresas es posible referirse a la "consistencia estratégica" lo que significa que las acciones de una organización son coherentes con las expectativas fijadas desde de la Dirección, y éstas a su vez lo son con el mercado y su entorno, tarea que debiera observarse por la administración pública en materia recaudatoria

Respecto al tema el catedrático de la Universidad de Guanajuato Oscar Javier Cárdenas Rodríguez, señala que “Existen muchos factores internos a considerar. Por ejemplo, el diseño institucional de las instancias recaudadoras. En muchos estados se tienen estructuras de recaudación que fomentan más la corrupción que los actos de recaudación. Si el modelo a seguir es el modelo Federal, el cual eliminó las cajas recaudadoras en las oficinas y en su lugar se orienta al contribuyente, quien tiene que realizar los pagos en instituciones bancarias, entonces esos estados tienen estructuras recaudadoras con 17 años de rezago (considerando que el SAT entró en funciones el 1 de enero de 1996).

En un segundo aspecto, el profesor e investigador coincide relativamente con nuestra hipótesis al señalar que:

“Otro factor a considerar es el nivel de conocimientos de los funcionarios que trabajan en los sistemas de recaudación local, ya que en algunos estados, este desconocimiento lleva a que se pierdan créditos fiscales por notificaciones

⁴³ Para estos autores una estrategia “es un conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin. Es el proceso seleccionado mediante el cual se espera lograr alcanzar un estado futuro.”

incorrectas o prescripción de los mismos, entre otros factores. De hecho, no existe información por entidad federativa respecto a los juicios perdidos por las autoridades fiscales locales ante tribunales.

Y finaliza señalando que.

“Un factor interno también relevante, es la intromisión de la política en asuntos netamente técnicos. Es decir, algunos créditos fiscales no se cobran por compromisos políticos o personales. Situación que merma la capacidad de recaudación.

En cuanto a los factores externos, creo que el más importante es la concentración de las empresas. Esto debido a que las principales fuentes de ingresos locales son los impuestos sobre nóminas y al hospedaje. Esto es, si sólo se tuviese que fiscalizar a una empresa, la evasión y la elusión fiscal fueran asuntos fáciles de analizar y, en su caso, de corregir, pero una mayor dispersión dificulta una fiscalización adecuada.”

En base a los resultados y al contrastarlos con Hernández (2005, pág. 1), se coincide con su estudio sobre la cultura y el clima organizacional como factores relevantes en la eficacia de la Administración Tributaria busca determinar la importancia de la cultura y clima organizacional como factores determinantes en la eficacia de la Administración Tributaria y en este sentido concluye que muy positivo que las entidades cuenten con la correspondiente infraestructura, luego con normas, procesos, procedimientos, técnicas y prácticas organizacionales y administrativas eficientes; sin embargo, concluye, si no se cuenta con una cultura y el clima organización adecuados, no se puede facilitar la eficacia de la administración tributaria. Por ende, advierte el investigador “La administración tributaria facilita servicios, por tanto, dichos servicios tienen que prestarse en las mejores condiciones y para ello es necesario organizarlos, pero también administrarlos de la mejor forma.”

Sn embargo, esto no es suficiente, puesto que se requiere lo que atinadamente define Rodríguez (2005, pág. 3) que en su trabajo de investigación hace referencia a que es necesario contar con una dirección eficiente y efectiva que facilite las decisiones para el buen gobierno de la administración fiscal; asimismo, indica y compartimos la idea que es necesario disponer de una gestión oportuna que busque la realización de metas y objetivos y de ese modo contribuir con el buen gobierno de la administración fiscal.

Derivado del análisis de resultados respecto a esta tercera pregunta de investigación podemos determinar que no se alcanzó el objetivo perseguido el cual versa en: *Describir el comportamiento de los factores identificados que inciden de manera directa en el aprovechamiento de la capacidad de la hacienda pública estatal*, destacando principalmente el hecho de que no se pudo establecer en el trabajo de campo una relación entre el número de trabajadores con capacitación que tiene la hacienda pública estatal y el mejoramiento de la recaudación de los IP en Sinaloa, sin embargo, es importante destacar que en los últimos años se a ha implementado un programa de mejora continua hacia el interior de la Secretaría de Administración y Finanzas, teniendo como finalidad la mejoría

en la prestación del servicio de recaudación, sin embargo, tal como lo establece el Secretario del ramo, Armando Villarreal Ibarra destaca lo siguiente:

“No podemos establecer una relación entre los niveles de recaudación de los ingresos propios y la capacitación o profesionalización del servicio público en recaudación de rentas por ejemplo, sin embargo, donde debemos trabajar y duro es en el fortalecimiento de la cultura tributaria en nuestros ciudadanos.....los contribuyentes en el Estado deben valorar real y efectivamente sus tributos, pues al no pagar los tributos originan infracciones e incluso delitos que afectan la estabilidad financiera del Estado pero también merman la capacidad del gobierno para satisfacer los servicios públicos que requieren para realizar sus tareas diarias. El hecho de valorar los tributos como corresponde, afecta los costos empresariales, pero da seguridad tributaria.”

De esta forma, el análisis señala que la hipótesis *la evaluación permanente y la actualización de la reglamentación para su aprovechamiento impactan positivamente en el comportamiento contribuyente*, no fue comprobada ya que del análisis de datos y la revisión del estado del arte, no muestra que existen una tendencia que haga inferir dicho comportamiento. Sin embargo, es pertinente destacar que a la evaluación permanente destaca el modelo de evaluación colombiano, institucionalizado a través del Departamento Nacional de Evaluación⁴⁴. En este se evalúa el desempeño fiscal por departamentos y municipalidades y sobre la actualización al marco jurídico de potestades tributarias es importante destacar la postura de Ávila y Cárdenas (2011) en el que señala las siguientes observaciones al actual modelo de transferencias y su marco regulatorio:

Existe una gran área de oportunidad para revisar el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales. Primero porque evidencian que la condicionalidad de los recursos juega un papel importante en la eficiencia con la cual los gobiernos subnacionales transforman el presupuesto en bienestar; segundo porque justifican la revisión de los mecanismos empleados en la distribución de los recursos, tanto etiquetados como no etiquetados, y tercero, porque es necesario revisar las capacidades institucionales de las Entidades Federativas para aplicar el presupuesto de manera correcta. (p. 35)

Así, continuando con los resultados arrojados de la revisión del estado del arte y de las prácticas institucionales reconocidas a nivel internacional se puede establecer que deben aterrizar o concretarse reformas a la actual LCF, que busque como objetivos específicos lo siguiente:

- a) Se incremente la transferencia de recursos federales no condicionados, lo cual puede hacerse subiendo el porcentaje que se destina de la RFP al FGP. Para ello, resulta

⁴⁴ Consúltese en

<https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>

necesario revisar la fórmula de distribución, ya que se ha encontrado, según el estudio de los autores consultados, que el PIB per cápita de las entidades tiene un efecto negativo en la eficiencia. Por ello es conveniente revisar los elementos que intervienen en la distribución de los recursos no condicionados, a fin de no introducir factores que incidan de manera negativa la eficiencia presupuestal de los gobiernos de los Estados.

- b) En lo referente a la distribución de los recursos etiquetados, Fondos de Aportaciones y por convenio, es necesario su revisión y actualización. Respecto a los primeros es necesario revisar los acuerdos que dieron origen a descentralización de la prestación de los servicios de salud y educación, toda vez que estos representan la mayor cantidad de recursos transferidos a las entidades pero resulta que los Estados no tienen recursos suficientes para completar la aportación estatal y haciéndolo dejan de destinar recursos a obras de carácter social o de necesidad inmediata.

En este tenor, el nivel de aprovechamiento de las capacidades institucionales para recaudar de los gobiernos estatales debe valorarse y revisarse no solo en la práctica sino su marco jurídico. Como establece Cabrero (2004), “entre los posibles factores que pudieran incidir en la eficiencia de las entidades pueden estar relacionados con el marco regulatorio de los ejecutores del gasto, con en las estructuras organizativas vigentes en los gobiernos subnacionales, o con el perfil profesional de los funcionarios públicos.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La planeación tributaria de los sistemas fiscales en los Estados está vinculada a criterios de centralismo tributario, no solo en las potestades tributarias que se les autorizan pues al mismo tiempo hemos identificado dependencia en función de su gasto. Esta circunstancia constituye una limitante, pues los gobiernos de los estados, en especial éstos últimos, gozan de ventajas en la identificación de los proyectos públicos que la sociedad considera como prioritarios, de tal forma que podemos afirmar que una planeación tributaria eficiente es la mejor carta de presentación de un gobierno responsable.

En torno a la teoría de la provisión eficiente de bienes y servicios públicos, podemos establecer que en Sinaloa financieramente no responde a la aplicación del “principio de beneficio”, puesto que los consumidores (contribuyentes) no financian el costo de la producción y provisión de los bienes públicos por medio de pagos (tributos e impuestos), pues como pudimos apreciar es mínimo el monto que por IP se percibe en la hacienda sinaloense, rompiendo con la postura teórica de Musgrave (1984)

Ahora bien, si bien es cierto que la Coordinación Fiscal ofrece la ventaja de impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, actualmente este esquema se yuxtapone con el objetivo del Federalismo Mexicano, que consiste en fortalecer la recaudación de los IP de los estados y eliminar gradualmente las desigualdades regionales, mediante los esquemas de equidad vertical y horizontal, sin duda apreciamos que en los últimos años se agudiza el Centralismo Tributario, respecto a la coordinación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno.

En este tenor se hace necesario elaborar modificaciones al marco normativo estatal, buscando modificar el actual marco fiscal en Sinaloa y por qué no, de las entidades federativas, y evitar con ello el incremento de la dependencia de recursos federales de las haciendas estatales, por lo que se recomienda para el fortalecimiento de los IP en Sinaloa una reforma fiscal respecto a las contribuciones existentes y actualizar las hipótesis normativas y supuestos que gravan las distintas actividades económicas en Sinaloa, incluso se evidencia la falta de información estadística para la debida toma de decisiones en el ámbito estatal que permita proponer acciones y estrategias basadas en el análisis de variables respecto a la economía estatal y regional que permitan mejorar el desempeño en términos de recaudación de IP estatales en el Estado.

Bajo esta perspectiva no encontramos una política fiscal estatal con visión de futuro, previsoras de la coyuntura económica internacional de los últimos años, no hay definiciones ni acciones de fondo, ni en la presente administración (2011-2016) ni en la pasada (2005-2010) mucho menos existen mecanismo de evaluación del esfuerzo fiscal que lleva a cabo su hacienda pública tampoco existe un programa que permita identificar las determinantes del nivel o monto de los IP del Estado los cuales tienen un rol imprescindible

en el cumplimiento de las tareas básicas como lo es la provisión de servicios públicos para los ciudadanos que financian dichas tareas mediante el pago de las contribuciones que se establecen mediante ley.

Al contrastar nuestros resultados con la teoría de Wagner en la que el Estado transforma el dinero, mismo que recibe por el ingreso derivado del cobro de diversas contribuciones en servicios indispensables y útiles para los contribuyentes; históricamente, encontramos que la hacienda pública del estado de Sinaloa cuenta con potestades tributarias, mismas que convierte en bienes y servicios que satisfacen la demanda social, o bien, permiten paliar aquellas “fallas de mercado” que los agentes privados o situaciones de fuerza mayor producen, sin embargo, vemos que el recurso con el que se financian no proviene de la jurisdicción que los demanda sino que es transferido mediante las participaciones o PF lo que genera, como ya pudimos apreciar una elevada dependencia fiscal de dichos recursos.

De tal forma podemos concluir que la tarea de nuestro federalismo no es estrictamente distributivo como lo han querido manifestar nuestros gobiernos en los 20 años, nuestra coordinación fiscal tal y como lo afirma la Teoría del Presupuesto Óptimo cumple funciones de estabilización pero que van en detrimento de la recaudación de los IP de las haciendas públicas estatales, ya que al garantizar mediante fondos especiales, recursos para enfrentar los desequilibrios generados por las externalidades que se combaten mediante el llamado gasto de transferencias, que se convierten en el suministro gratuito de determinados bienes colectivos o en subvenciones, por lo que los Estados de la república reciben transferencias en especie o en dinero privilegiando la gestión de recursos federales frente al fortalecimiento de los IP.

En este tenor, la actual política fiscal que se sigue en cuanto a la recaudación de los IP podemos determinarla, en palabras de Sanatella (2007) como inviable ya que está registra un crecimiento sostenido e insostenible de la deuda pública e incluso dicha inviabilidad presenta dos elementos que distorsionan aun más la función de hacienda pública en Sinaloa: el crecimiento de los IP es sostenido pero insuficiente, registra el 16.3 % de crecimiento anual desde 2005 y segundo, el riesgo latente de comprometer aun más el gasto federal mediante la aprobación de los esquemas de Contratos de colaboración Público Privados. De esta forma, la conducción de la política fiscal en Sinaloa respecto a los criterios que marca a OCDE (2011) son relativamente congruente pues por una parte ha mantenido un nivel de esfuerzos fiscal para aumentar sus IP, sin embargo, no son lo suficiente para poder financiar la canasta de bienes y servicios en términos de la teoría de Wagner frente a la que contrastamos nuestros resultados, lo que ha dado lugar a la contratación de deuda, como el Bono Cupón Cero de Julio de 2013 por 771 millones de pesos.

Sinaloa, a la luz de la postura del organismo internacional, necesita encontrar maneras de fortalecer adicionalmente sus ingresos tributarios, y una de esas opciones es una reforma fiscal estatal para actualizar su marco jurídico y, consecuentemente, mejorar la eficiencia de su recaudación consideramos que esta es la razón principal de los bajos ingresos, existe una estrecha base tributaria como producto de un FF centralizado en su que no cuentan al

menos con un sistema de incentivos claro y consolidado en beneficio de los Estados y sus municipios.

Así en este tenor concluimos que la función principal de la política fiscal es alcanzar la adecuada provisión de bienes y servicios públicos, la que guarda relación directa con el esquema que nuestro FF a adoptado, que en el discurso advierte un principio de justicia distributiva y que en su cometido contribuye a la macro política, que implica entonces la provisión de bienes públicos como responsabilidad estatal y que se tiene como instrumento el establecimiento de impuestos y otras contribuciones, situación que al día de hoy no se pone de manifiesto.

La hacienda pública en Sinaloa debe asumir en la implementación de política fiscal una visión empresarial, tal y como lo afirmaba Tiebout (1956) puesto que en la medida en que el gobiernos estatal asuma un comportamiento como empresa privada en la que se preocupe por contar con mayores recursos y satisfacer mas y de forma más oportuna con la demanda de sus ciudadanos atraerán mas ciudadanos que desarrollen mas actividades en el Estado y se traduzca en un mayor cobro y recaudación de impuestos. De esta forma, siguiendo la idea de Tiebout (1956) se hace más competitiva una región y llevará a que los contribuyentes revelen sus preferencias por bienes públicos y la disponibilidad a pagar impuestos.

Particularmente debemos establecer que el FF, a decir de nuestros resultados, como política pública implica que la descentralización de funciones en este rubro sea consecuente. De ahí que cada Estado cuente con potestades tributarias definidas en los que se reserva un espacio fiscal centralizado. De tal suerte encontramos que aun y cuando Sinaloa cuenta con facultades de recaudación producto de un sistema de ingresos compartidos, en el cual se recaudan los ingresos impositivos, para crear un fondo nacional y, posteriormente, se reparte a las entidades conforme a variables de asignación que determina la LFCF en la que hoy se toma en cuenta factores de capacidad fiscal, es necesario eliminar el criterio de administración libre, puesto que tiene serios inconvenientes y que podemos mencionar como incentivos negativos en el ciclo financiero estatal, particularmente la dependencia financiera que genera por las altas cantidades transferidas que ya hemos expuesto en el apartado de resultados obtenidos.

Ningún país de los estudiados respecto a su esquema de FF es tan centralizado como el nuestro, por ejemplo, en el caso Alemán es un federalismo que se caracteriza por tener un corte cooperativo y ejecutivo, sin embargo existen asimetrías en los Estados derivado de un sistema de competencias tributarias en las que se reconocen competencias exclusivas y concurrentes, no es perfecto del todo. En el caso francés, se ha optado por un modelo de transferencias en el que se otorgan recursos de un nivel de gobierno a otro, dicha distribución resulta a nuestro juicio ineficaz porque al igual que el modelo alemán y el mexicano uno de los niveles de gobierno controla las fuentes impositivas más importantes en cuanto al volumen de recaudación, así como otros factores de carácter poblacional, social, político y cultural, etc. En el caso español, la coordinación de potestades tributarias entre los gobiernos reconocidos es sumamente complejo producto de su evolución de la misma naturaleza, pero con una enorme posibilidad descentralizadora que ofrece en su

texto constitucional observar cómo la inmensa mayoría de las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Respecto al modelo canadiense podemos advertir que es uno de los modelos más exitosos dado que sus relaciones fiscales descansan en la concurrencia de las fuentes tributarias más importantes, esto es, comparten las bases tributarias de los impuestos sobre los ingresos personales y de sociedades, sobre las ventas y la seguridad social; la separación de otras fuentes de menor relevancia y la existencia de un programa de transferencias desde el nivel federal hacia el provincial y de éste al municipal, contemplando un sistema de transferencias que, al igual que en México, se dividen en condicionadas y no condicionadas (para igualación de capacidades fiscales entre jurisdicciones), sin embargo, en el modelo canadiense no se prevé, ningún programa de transferencias que contemple las diferencias en necesidades fiscales entre provincias.

En el caso particular norteamericano el esquema en el que descansa el FF ha producido un conjunto de transferencias financieras que hemos calificado como difuso, complejo y relativamente descoordinado, producto de las relaciones intergubernamentales que descansa en una variedad de convenios financieros ad hoc, a través de los cuales el gobierno federal ha utilizado extensamente aportaciones condicionadas hacia los gobiernos estatales y locales, y esto ha dado a las relaciones entre los gobiernos un carácter interdependiente muy complejo.

En este escenario global, afirmamos que los sistemas federales evaluados han permitido a sus gobiernos regionales desarrollarse y alcanzar estándares de calidad internacionalmente aceptados y que esto responde principalmente a que sus objetivos sociales predeterminados son identificados en el cuerpo constitucional de los países y que pueden referirse por ejemplo a la búsqueda de niveles de igualación económica y social de los habitantes del país. En el caso del federalismo mexicano, aunque no se encuentra definido el objetivo social a nivel constitucional, es posible encontrar elementos que indican la intencionalidad final, sin embargo, a nivel estatal, en Sinaloa los resultados nos indican que si bien se ha dado una estabilidad macroeconómica no se ha reflejado un crecimiento equilibrado por región que se traduzca en una mejor calidad de vida producto de una adecuada provisión de bienes y servicios financiados con la recaudación de los IP y en la disminución de la pobreza y la marginación de la población en el Estado. Cuando se analiza la ley de ingresos y presupuesto de egresos encontramos en su exposición de motivos consideraciones, ligeras, vagas, de forma escueta, ambiguas, que no permiten establecer el sentido real de la política de ingreso ni de gasto en nuestro Estado.

Una conclusión a modo de recomendación radica en elaborar una reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, para que dentro de la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de egresos del Estado de Sinaloa se integren los criterios generales del ingreso y gasto estatal, mismos que deberán comprender de manera más amplia entre otras cosas, las siguientes:

- a) Los lineamientos definidos por el Gobierno Federal y adoptados por el Estado en materia de ingreso y gasto

- b) Las prioridades específicas sobre el desarrollo económico y social que el Ejecutivo Estatal define para el siguiente año.
- c) Las metas para el crecimiento económico estatal, considerando las expectativas del crecimiento económico nacional y mundial
- d) El impacto que tendrán en la apertura de más empresas y en la generación de nuevos empleos.
- e) El porcentaje de incremento de los ingresos propios respecto al ejercicio fiscal anterior y las medidas para hacerlo de forma más específica.
- f) Incorporar las acciones para impulsar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Lo cierto es que en el actual modelo de FF mexicano y las potestades tributarias para los Estados se desprenden de un modelo de financiamiento asimétrico y dispar, normativamente hablando y con serias deficiencias administrativas, lo que ha generado un desbalance vertical pues la federación cuenta con una mayor capacidad para cobrar impuestos que los Estados, presentando un desequilibrio en el sistema multinivel de gobierno, al que se suma el desequilibrio horizontal que se genera por las diferencias que existen entre los gobiernos de un mismo nivel de gobierno y que lleva a crear en el marco normativo de los distintos gobiernos que integran la federación bases tributarias distintas entre una región y otra. Lo anterior, debe obligar a las autoridades en el país a reformular en el corto plazo el concepto de FF, ya que actualmente del análisis hecho a nivel estatal sólo hay dos potestades tributarias “rentables”, en términos de recaudación en las 32 entidades federativas: el impuesto sobre nóminas y el de hospedaje.

Identificamos múltiples determinantes del bajo nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal en las diferentes haciendas públicas en México a partir de los estudios encontrados, sin embargo, en el caso particular del Estado de Sinaloa destacamos lo siguiente:

— **Respecto al marco jurídico**

La hacienda pública estatal en Sinaloa sustenta su actuar en la LHPES, misma que fue aprobada por decreto número 41 del 15 de noviembre de 1978, es decir, la actual ley tiene una vigencia de 35 años, misma que en su contenido no ha sido modificada de fondo en cuanto su contenido, por lo que se advierte y se concluye que nuestro marco normativo tributario está rebasado por el nuevo contexto en el que se genera las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal.

Las últimas reformas al marco fiscal estatal han ido en detrimento del fortalecimiento de los IP tanto del Estado como de los municipios, es decir, a nivel estatal la eliminación del cobro de la tenencia como producto de la eliminación de la tenencia a nivel federal, consistió en establecer dicho impuesto sobre tenencia de vehículos como un tributo estatal, sin embargo, a dicho ingreso le correspondió un subsidio para el pago la misma a favor de los contribuyentes, por lo que en términos jurídicos, si bien se incrementó en un impuesto estatal mas la desaparición de este como contribución federal redujo la participación federal

que por este concepto recibía la hacienda estatal de federación. De tal suerte que el ingreso propio que debiera captarse se pulveriza frente al subsidio que en los últimos 3 años a promediados los 270 millones de pesos anuales. Esta medida trajo como resultado, la caída de los recursos participables por este concepto, según datos de la SHCP (2013)⁴⁵.

El contexto anterior, un sistema normativo fiscal sin actualizar y las reformas que en materia de ingresos han aprobado en los últimos años nos permiten concluir que es necesaria e inaplazable la construcción de una nueva plataforma normativa que sustente una reforma fiscal de fondo, no solo en Sinaloa, sino en todos los gobiernos estatales del país. En este tenor se hace necesario plantear una reforma legal para poder implementar una política fiscal discrecional que permita la reactivación de la economía regional y local en Sinaloa, esto se lograría en términos generales mediante un aumento al gasto público a través de la inversión pública productiva⁴⁶, sin embargo, para ello se hace necesario obtener ingresos que nos permitan aumentar el gasto y caemos de nueva cuenta en la discusión ¿Cómo incrementar los niveles de IP de los estados? Y poder solventar la canasta de servicios públicos que, en opinión de Wagner, debe brindar el Estado a partir de la recaudación del ingreso y la asignación de recursos correspondiente.

En el actual escenario político y económico del Estado y del resto de las entidades federativas se puede plantear como estrategia la incorporación de nuevos impuestos, en el entendido de que Sinaloa respecto al grupo de entidades evaluadas cuenta con una carga fiscal bajo al tener solo 5 impuestos estatales, sin embargo, esta idea sería contraria a nuestra conclusión de la implementación de una política fiscal expansiva, por lo que establecer nuevas contribuciones restaría la capacidad de pago de impuestos de las personas, las empresas y del propio Estado generaría en el mediano plazo un incremento en la inflación y una caída en los ingresos públicos vía impuesto.

Así, podemos inferir que aun y cuando la recaudación de los IP dependen de la actividad económica que se desarrolla en las distintas jurisdicciones, en el caso particular de Sinaloa, incorporar al catalogo de impuestos o derechos nuevas figuras no sería la mejor opción,

⁴⁵ Las 32 entidades federativas perdieron casi 10 mil millones de pesos durante los primeros cinco meses de este año (2012) por la derogación y subsidios del impuesto federal sobre tenencia de vehículos, según información de la SHCP. De enero a mayo de 2012, la RFP proveniente de ese gravamen que todavía existe en algunos estados y el Distrito Federal, fue de mil 798.8 millones de pesos, cantidad 85.3 por ciento inferior que la captada por el mismo concepto en el mismo periodo de 2011. En los primeros cinco meses del año pasado se recaudaron 11 mil 744.6 millones de pesos, es decir, 9 mil 945.8 millones de pesos más que entre enero y mayo del 2012.

⁴⁶ La Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa señala en su artículo 3, fracción XXI que son Inversiones Públicas Productivas: Las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos o al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen un incremento en los ingresos de las entidades. Asimismo, se consideran inversiones públicas productivas para efectos de esta Ley, las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales o calamidades declaradas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal.

incluso, advertimos que aun y cuando esto fuera posible, no existe la garantía de mejorar la recaudación de los mismos, dado que confluyen factores que erosionan la recaudación de impuestos, como su fiscalización o la evasión tributaria a nivel estatal, mientras que la economía depende en gran medida del comportamiento de indicadores a nivel internacional los cuales no pueden manipularse mediante políticas fiscales locales.

Particularmente, establecemos que como opción para impulsar en el corto plazo incrementar los niveles de aprovechamiento de la capacidad fiscal de la hacienda pública estatal se requiere modificar el modelo de coordinación fiscal en el que las haciendas públicas estatales puedan frenar 2 problemas fundamentales derivado del análisis de las determinantes del nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal:

- Eliminar el desequilibrio vertical tan significativo entre los gastos (ineludibles principalmente) y los ingresos del gobierno a nivel estatal, lo que repercutiría directamente en su autonomía, eficiencia y corresponsabilidad fiscal.
- El segundo problema importante a combatir es que el actual sistema de coordinación fiscal en México es confuso, y desconcertante, por lo que surgen ineficiencias en la asignación de recursos.

Para efectos de lo anterior, debe valorarse la posibilidad de modificar la constitución federal mediante lo que he llamado “Reforma Constitucional Financiera para los Estados”, lo anterior, con el objetivo de revertir la concentración de atribuciones y decisiones a nivel federal e impulsar las potencialidades de las Entidades, mediante una descentralización basada en la autonomía política tributaria de los estados, manteniendo el pacto federal y consolidando la eficacia de la administración pública. Mientras no se fortalezcan las potestades tributarias de los gobiernos estatales el FF es letra muerta y los desequilibrios horizontales y verticales evitarán alcanzar niveles de desarrollo en los Estados que mejoren la calidad de vida de las personas que las habitantes⁴⁷.

Bajo esta perspectiva nuestra constitución federal debe definir las potestades tributarias propias del ámbito local, no solo de las entidades federativas sino de los municipios; en este ejercicio se deberán trasladar del ámbito federal al ámbito local las potestades que mejor convengan, de tal manera que su potencial recaudatorio permita a las entidades y municipios sostener su presupuesto con mayores recursos propios, según lo expuesto en la teoría de Wagner.

Esta traslación de potestades tributarias que proponemos deberá darse de forma gradual permitiendo asimilar una mayor corresponsabilidad fiscal intergubernamental, generando

⁴⁷ Para Miranda (2006) "...en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en éste ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación (p. 229).

que como efecto que cada orden de gobierno local también decida y establezca, como lo hace el ámbito federal, los gravámenes que requiera, bajo las modalidades y prioridades más adecuadas a su región, y acorde a sus necesidades y posibilidades recaudatorias, además de que realizará directamente la administración de esas contribuciones, para su posterior ejercicio a través del gasto. eso conllevará a mejorar los niveles de aprovechamiento de la capacidad fiscal estatal, en la medida en que hace propicia la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas de su población; permite los vínculos entre quién estableció las contribuciones, quién realiza el pago de las mismas y la autoridad que ha de recaudarlas; de la misma manera que establecería una relación directa entre quien demanda los bienes o servicios, y la autoridad que deberá prestarlos con sus características demandadas o esperadas, con lo que se observaría el postulado de Wagner.

De tal suerte que los artículos que proponemos se modifiquen para alcanzar los fines antes señalados son el artículo 73, en sus fracciones VII, X, XXIX último párrafo, XXIX-E primer párrafo y se adicionen al artículo 116, en su fracción VII 2 párrafos y se agregue una fracción X y 2 párrafos al artículo 124. (Véase Anexo 2)

Sin estas reformas, es imposible que los Estados cambien su esquema de ingresos o su estructura del gasto, puesto que no existe un sustento legal que les permita ampliar sus capacidades de recaudación, dado como se ha manifestado a lo largo de este trabajo de investigación, históricamente se encuentran acotado respecto a sus potestades tributarias, de tal suerte que se hace necesaria impulsar una reforma constitucional en este sentido.

— **Transitar a una hacienda pública con enfoque sistémico**

Otro de las determinantes a considerar para mejorar el nivel de aprovechamiento de la capacidad fiscal y de este modo fortalecer los IP de la hacienda pública en el Estado es una visión sistémica⁴⁸ del órgano recaudador, la hacienda pública.

Se considera de manera concluyente que la hacienda pública estatal para mejorar su desempeño respecto a la recaudación de los IP hace necesaria e inaplazable abordarla desde una perspectiva sistémica, es decir, considerarla como un conjunto de 2 o más elementos, dado que la función de recaudación no debe ser analizada desde un simple enfoque jurídico

⁴⁸ La Teoría General de Sistemas (TGS) surgió con los trabajos del alemán Ludwig Von Bertalanffy, publicado entre 1950 y 1968. La TGS no busca solucionar problemas ni intenta brindar soluciones prácticas. La Teoría General de los Sistemas (TGS) afirma que las propiedades de los sistemas, no pueden ser escritos en términos de sus elementos separados; su comprensión se presenta cuando se estudian globalmente. La TGS se fundamenta en tres premisas básicas: 1) Los sistemas existen dentro de sistemas: cada sistema existe dentro de otro más grande, los sistemas son abiertos: es consecuencia del anterior; 2) Cada sistema que se examine, excepto el menor o mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos y 3) los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de cambio infinito con su entorno, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, esto es, pierde sus fuentes de energía y las funciones de un sistema dependen de su estructura: para los sistemas biológicos y mecánicos esta afirmación es intuitiva. los tejidos musculares por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones (Chiavenato, 1992).

normativo o a nivel de indicadores que establecen los montos de recaudación o percepción de recursos.

Particularmente de los resultados del presente trabajo de investigación se concluye que la recaudación como efecto de una función en la que intervienen distintos elementos y que debe considerarse como todos interdependientes, pues a final de cuentas es la obtención de recursos para satisfacer una canasta de bienes y servicios públicos que demanda una población en un territorio determinado.

Dicha perspectiva y de los resultados obtenidos, podemos asumir que la hacienda pública estatal funciona dentro de un subsistema denominado administración pública y que esta se desarrolla en un entorno político y económico dado y vigente en un contexto determinado y que influye directamente sobre el nivel de ingresos o de recaudación, más propiamente hablando. De esta forma podemos iniciar señalando que desde la perspectiva sistémica y siguiendo la postura de Wagner la hacienda pública define objetivos tomando en cuenta ese entorno, es decir, la provisión de bienes y servicios públicos que se ofrecen por el Estado financiados con IP está determinada, al menos, según los resultados obtenidos, no por el nivel y monto de los IP, sino que se da a partir de asignación presupuestaria con carácter estabilizador, pues no hay una muestra clara en la política fiscal estatal de ser expansiva, ni mucho menos restrictiva, en realidad podemos afirmar que es mixta y que, efectivamente, el financiamiento de los bienes y servicios públicos que el Estado debe otorgar en función de la teoría de Wagner no debe darse mediante la improvisación acciones ni que se generen a partir de situaciones coyunturales eso resta eficiencia y eficacia en la recaudación de los ingresos.

En este contexto y bajo el enfoque de sistemas y los resultados observados en el periodo en estudio se requiere que la hacienda pública estatal adecue su función con una visión tipo empresarial, cuya característica es la previsión y promover el cambio. Es decir, debe perfilarse hacia una administración de los ingresos, tal y como lo define Ackoff (2002) con una visión interactivista, basados en la planeación para maximizar su capacidad, no solo de mejorar, sino de aprender pero sobre todo de adaptarse. La hacienda pública sinaloense según se advierte del tratamiento estadístico de los datos ha sido incapaz de adaptarse al nuevo entrono político y económico del país, mucho menos al concierto internacional.

Sin duda que la planeación no contemplaría sustancialmente modificaciones al marco jurídico fiscal estatal en su totalidad, sino que se considera oportuno planear una política fiscal del ingreso propio de carácter estratégico que contemple objetivos medibles y alcanzables, no simples propósitos que aparezcan en el PED o en la Ley de Ingresos del estado, como típicamente se acostumbra en las administraciones públicas y Sinaloa no es la excepción.

Para que una administración tributaria sea exitosa debe poseer un punto de referencia, los estudios de aprovechamiento de la capacidad fiscal a nivel estatal han dejado claro que es uno de los Estados que menos aprovecha sus potestades tributarias para convertir la actividad económica de la región en impuestos que se traduzcan en bienes y servicios públicos para el contribuyentes. No existe una visión estratégica de hacia dónde se quiere

llegar con respecto a quién o qué, pues no hay un estándar hasta hoy en ese sentido reconocido en la planeación de la política fiscal en Sinaloa y en otras entidades del país.

Atendiendo estos conceptos no debe perderse de vista que la actividad esencial de la hacienda pública estatal se concentra en la aplicación de la legislación fiscal y sus reglamentos, sin embargo, esta se da frente a una sociedad que cambia rápidamente y que formula nuevas exigencias a los servicios gubernamentales, por lo que el Gobierno del Estado debe procurar que su hacienda pública, la Secretaría de Administración y Finanzas desarrolle una visión contemporánea, puesto que, los acelerados cambios de circunstancias, ya sea económicos o, incluso, las expectativas cada vez mayores de los contribuyentes hacen necesario que la hacienda pública redefina sus acciones para recaudar, sin perder de vista los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

Bajo estas ideas vertidas que nos anteceden y para consolidar el trabajo de recaudación que permita mejorar la recaudación de los IP estatales debe esforzarse el ejecutivo estatal a dotar de mayor autonomía al órgano encargado de las finanzas públicas en el Estado, de modo que pueda administrar los recursos de manera integral y con una visión estratégica que permita considerar en la planeación de la política fiscal del ingreso no solo el comportamiento de los indicadores estadísticos aquí analizados sino que, a su vez, debe observar el posicionamiento de sectores productivos en la región, la opinión de los partidos políticos, la percepción de la hacienda pública frente a los contribuyentes, el nivel de evasión fiscal frente a impuestos estatales (particularmente el de nominas y hospedaje), la competencia fiscal frente a otros estados de similar estructura socioeconómica, etc,⁴⁹

Con esta visión sistémica propuesta para la hacienda pública estatal se debe realizar un rediseño en su estructura y funcionamiento que permita crear un Sistema Estatal de Administración Tributaria (SEAT) que tenga dentro de la planeación estratégica de la política fiscal las líneas estratégicas siguientes:

- Facilitar al ciudadano el cumplimiento de voluntario de sus obligaciones fiscales, ofreciendo más y mejores servicios que aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación.
- Adecuar los mecanismos de control o de lucha contra la evasión que garanticen la efectiva aplicación de la ley que da sustento al marco jurídico tributario, dando cumplimiento a lo previsto en los principios de generalidad y equidad de los impuestos.
- Recaudar y administrar las contribuciones, productos y aprovechamientos estatales, así como federales y municipales coordinados salvaguardando los derechos de los ciudadanos.

⁴⁹ Sesento (2008) refiere a Soumelis (1971) quien lo llama ambiente o entorno contextual, que es el que sólo indirectamente afecta o es afectado por el sistema. y Ochoa (1983) entorno de segundo orden. En el modo sintético de pensar se busca evaluar el funcionamiento de un sistema como parte de un sistema mayor que lo contiene; esto es, no se evalúa un sistema por la forma en que funciona de acuerdo a sus propios objetivos, sino con relación a los objetivos de los que es parte.

— Crecimiento Económico respaldado en una política fiscal de largo plazo.

Actualmente la política fiscal en el Estado de Sinaloa no guarda relación respecto al ciclo económico, pues su patrón de comportamiento es a-cíclico, es decir, no guarda relación con el ciclo económico de existir esa relación, o bien, es sumamente frágil; de tal suerte que encontramos dentro del presupuesto fiscal de gasto e ingreso que este se encuentra determinado por causas diferentes: la primera no refleja el entorno económico, sino que es resultado de decisiones políticas discrecionales, es a-cíclica. Tan solo veamos los resultados del gasto respecto a los ingresos y encontramos que si al menos la política fiscal persiguiera el equilibrio presupuestal, no ha considerado el ciclo económico, pues la actividad económica estatal experimenta un estancamiento o bajo crecimiento, y en ese tenor y de acuerdo con el ciclo, los ingresos públicos serán bajos y, por ende, el gasto gubernamental, lo que ha provocado que en Sinaloa se experimente un contexto de inestabilidad y volatilidad que no han garantizado el crecimiento de largo plazo.

El estudio y la determinación de los factores que afectan al crecimiento económico han sido objeto de análisis por parte de las distintas corrientes de pensamiento. A partir de la postura pesimista planteada por los economistas clásicos, se han atravesado diversas etapas. A la hora de establecer esos factores, se han considerado diversas variables, ahorro, población, depreciación, tecnología, etc. Sin duda que los denominados modelos de crecimiento endógeno, en los que se afirma que el decisor político tiene un mayor margen de maniobra para influir en el crecimiento que el que mostraba los modelos neoclásicos. Y, en este sentido, la política fiscal es objeto de una mayor consideración en este tipo de estudios.

Por ello creemos necesario que dentro la planeación estatal debe configurarse a largo plazo un programa de reconversión del modelo económico estatal actual en el que se defina un modelo de crecimiento económico que este respaldado por una política fiscal de largo plazo, tal y como lo expone el modelo de Solow (1982) y las aportaciones postkeynesiana y del crecimiento endógeno.

Para los modelos de crecimiento endógeno como el que aquí se propone, la inversión del capital humano y la investigación y el desarrollo resultan ser las piezas clave en el crecimiento económico, pues generan nuevos productos e ideas bajo las cuales se el progreso tecnológico que dinamiza la economía y alienta el crecimiento (Rommer, 1990; Barro, 1991), por ende, una mayor posibilidad de incrementar los ingresos vía cobro de impuestos. Desde este planteamiento se hace necesaria la intervención del gobierno estatal, dado que en esta idea la tasa de crecimiento y ahorro se incrementan cuando lo hace la relación gasto-gobierno-PIB (Barro, 1991). Algunos estudios han abordado tanto los ingresos como los gastos del gobierno, es decir, su política fiscal en conjunto, sin embargo existen posturas en contra como los trabajos de Engen y Skinner (1992) y argumentos a favor expuestos por Easterly y Rebelo (1994) y Gemmell (2001). Sin duda que otro de los enfoques sobre la relación entre política fiscal y el crecimiento económico consiste en la duración de los efectos de dicha política sobre el crecimiento, es decir, si es de corto o largo plazo, particularmente en el Estado de Sinaloa debe buscarse la implementación de una

política fiscal en el corto plazo, que origine, en primer término, mitigar las fluctuaciones del crecimiento y, sobre todo, del desempleo.

Particularmente la reducción de impuestos no es una opción de política fiscal para impulsar el crecimiento a nivel estatal, ya que puede si bien puede ser vista como una medida que alienta el crecimiento, como en su momento se explico el tema de la tenencia en el capítulo de análisis de resultados. Gale y Orszag (2003) se advierte que debe tenerse cuidado el disminuir impuestos, pues un recorte en los impuestos puede afectar al ingreso público del nivel de gobierno que se trate propiciando la acumulación del capital humano, el ahorro, la inversión, a los empresarios, al mismo tiempo la reducción de los ingresos incrementaría el déficit y reduciría el ahorro del gobierno; por tanto, el efecto de neto de la disminución de los impuestos será la suma de los momentos y el crecimiento dependerá de cuál de los dos tenga le mayor efecto.

Una estructura tributaria que permita o propicie el crecimiento, debe ser lo menos distorsionante posible; en este sentido, la política fiscal que debe asumirse dentro del Estado de Sinaloa debe encaminarse hacia los impuestos indirectos ya que tienen un menor impacto para el crecimiento (Doménech y García, 2001), y por tanto se postulan como la mejor opción, al menos, frente a los impuestos que gravan el capital, sin duda que un cambio la política fiscal estatal tendrá sus costos respecto a sectores de la economía local que se verían afectados por el nuevo modelo que se propone, sin embargo esta situación quedaría resuelta si los recursos provenientes de la recaudación de los ingresos por esta nueva estructura tributaria se conformará un fondo de compensación o de nivelación entre las de la necesidades de gasto y los ingresos, que permita financiar proyectos estratégicos de alto impacto a nivel estatal que promuevan la generación de empleos, coadyuven a mejorar los niveles de inversión y disminuyan los niveles de deuda que el Estado y los municipios tienen actualmente y que fueron revisados oportunamente en este trabajo.

Otro de los aspectos a considerar dentro de la política fiscal para mejorar el crecimiento económico estatal es que debe asumirse dentro del modelo de crecimiento endógeno una disciplina fiscal, la cual debe ser entendida como el hecho de que el gasto del gobierno debe ser igual al de los ingresos por concepto de la recaudación que efectuó, esto, en el ánimo de que la política fiscal sea disfuncional y no pueda influirse en el crecimiento económico y se pierda el control inhibiendo de esta forma el impulso y consolidación del crecimiento económico en el Estado.

Actualmente la política fiscal en el Estado de Sinaloa no guarda relación respecto al ciclo económico, pues su patrón de comportamiento es a-cíclico, es decir, no guarda relación con el ciclo económico de existir esa relación, o bien, es sumamente frágil; de tal suerte que encontramos dentro del presupuesto fiscal de gasto e ingreso que este se encuentra determinado por causas diferentes: la primera no refleja el entorno económico, sino que es resultado de decisiones políticas discrecionales, es a-cíclica. Tan solo veamos los resultados del gasto respecto a los ingresos y encontramos que si al menos la política fiscal persiguiera el equilibrio presupuestal, no ha considerado el ciclo económico, pues la actividad económica estatal experimenta un estancamiento o bajo crecimiento, y en ese tenor y de acuerdo con el ciclo, los ingresos públicos serán bajos y, por ende, el gasto gubernamental,

lo que ha provocado que en Sinaloa se experimente un contexto de inestabilidad y volatilidad que no han garantizado el crecimiento de largo plazo.

En el caso de Sinaloa un modelo de crecimiento endógeno a largo plazo debe considerar un cambio en la planeación del desarrollo enfocado expresamente en detonar el crecimiento mediante instrumentos de política económica enfocados a realizar mayor gasto productivo. Al mismo tiempo, el gobierno estatal debe asumir un equilibrio presupuestario, pues aún y cuando limitan la posibilidad de los gobiernos regionales pueden incidir en el corto plazo a mejorar el crecimiento económico de la región, evitando con ello comportamiento procíclicos que vulneren la economía estatal.

En lo que respecta al ingreso, de forma particular podemos señalar que éstos deben de jugar un papel económico más amplio, no debe limitarse a su función de fuentes de financiamiento, sino que pueden aparecer en el marco jurídico fiscal como un modelo de incentivos y disminuir su cualidad distorsionadora.⁵⁰ En este tenor, el gobierno del Estado a través de la hacienda pública estatal debe promover modificaciones a la legislación fiscal que permita establecer impuestos dirigidos específicamente a áreas que son estratégicas para el crecimiento en el Estado, es decir, si bien distorsionan los impuestos, no todos afectan en la misma proporción la generación del crecimiento y se hace necesario establecer dentro de la política fiscal estatal una nueva estructura tributaria que atienda las necesidades de gasto de la región y en congruencia con el contexto, sobre todo, económico que se vive en el Estado y sus proyecciones a largo plazo.

Bajo esta postura, debe valorarse la idea de gravar a nivel nacional o estatal, previas reformas, preferentemente el consumo que los impuestos con rendimiento al trabajo, actualmente, en este orden de ideas, los Estados podrían optar por gravar las ventas en general hasta en un 5%, sin embargo, hoy en día el propio diseño del SNCF limita de manera significativa las posibilidades de tributación estatal y municipal a partir de la suscripción del Convenio de Adhesión y de algunas disposiciones contenidas en leyes fiscales federales, especialmente en la Ley del IVA y Código Fiscal de la Federación, mismas que ya fueron abordadas en el capítulo 2 de este trabajo de investigación y consideradas a su vez en la parte general de conclusiones.

En el anexo 3 presentamos de forma amplia las bases generales para desarrollar una propuesta de Ley para regular el impuesto a las ventas a favor de los Estados de la República y pueda aplicarse, por ende, en el Estado de Sinaloa. Igualmente destacamos la creación de un fondo de compensación para el fomento al desarrollo y crecimiento económico del Estado que se conformará con los ingresos provenientes de la recaudación de dicho impuestos con participación hacia los municipios.

⁵⁰ Se dice que un impuesto distorsiona si interfiere en las decisiones de los particulares o agentes económicos respecto al ahorro, a la inversión y su predisposición al trabajo.

Recomendaciones

Se advierte del presente trabajo de investigación y de la tendencia y relevancia que representan en las agendas públicas de los gobiernos, cualquiera que sea el nivel que representen, que existen temas relacionados con la implementación de políticas fiscales que requieren ser abordados desde una perspectiva científica, a saber, destacamos los siguientes:

- Sostenibilidad de las finanzas públicas estatales en México.
- La deuda pública subnacional como factor de nivelación del gasto frente al ingreso público.
- Determinantes de la recaudación de los ingresos propios en Sinaloa.
- Esfuerzo tributario a nivel municipal. el desarrollo de haciendas públicas competitivas.
- Revalorización de la hacienda pública estatal, un enfoque sistémico para su operación en los gobiernos estatales y municipales.
- La disponibilidad de información presupuestal para la toma de decisiones de agentes públicos.
- El esfuerzo tributario como indicador permanente dentro de la Asignación de transferencias federales en México.
- La creación de un fondo de compensación multinivel a partir de la creación del impuesto a las ventas en las entidades federativas en México.
- Estudio multivariante del comportamiento de la recaudación estatal en México.
- La evasión fiscal como determinantes de la recaudación fiscal en los Estados. El caso del Impuesto Sobre Nóminas a nivel nacional.
- Estudio sociológico de la hacienda pública en Sinaloa. Percepción ciudadanía y su incidencia en la recaudación estatal.

Bibliografía

- AGHÓN, GABRIEL; CASAS, CARLOS. (1996). *Un Análisis Comparativo de los Procesos de Descentralización Fiscal en la América Latina. Publicado en: México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. México, Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR, LUIS F. (1996). *Hacia un Nuevo Federalismo. En: México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. México, Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR GUTIERREZ, GENARO. (2001). *Capacidad Tributara y Reforma Fiscal en México*. Artículo publicado en Revista INAP. México, D.F.
- _____ (2011). *Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1, enero-abril, 2010, pp. 103-132 El Colegio de México Distrito Federal, México.
- AGRANOFF, R.-MCGUIRE, M. (2001): *American Federalism and the Search for Models of Management*, Public Administration Review, Novenber/December.
- AGRANOFF, ROBERT. (1992). *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*. P. 179-215 en Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública. Serie Gobierno y Administración Local. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- _____. (1997). *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*. Pp. 125-170 en *La Nueva Administración pública*, compilado por R. Bañón y R. Carrillo. Madrid: Alianza.
- AGUIRRE SALDIVAR, ENRIQUE. (1997). *Los Retos del Derecho público en Materia de Federalismo*, Edit. UNAM, México.
- ALVAREZ, FERNANDO, CORNOA JUAN F. Y DÍAZ, AMELIA. (2007). *Economía del Sector Público*. Una introducción. Editorial Ariel, Economía. Barcelona, España.
- AMBROSANIO, M.F. Y BORDIGNON M. (2006); *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations* en Brosio, G. y Ahmad E. (2006); "Handbook of fiscal federalism". Edward Elgar Publishing Limited. UK.
- AMIEVA-HUERTA, JUAN (2002). *Temas Selectos, Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, Primera Edición México.
- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. (1995). *Teoría General del Proceso*. México, Porrúa, 1995

- ARREOLA CORRAL, SERGIO; ARREOLA CORRAL JOSÉ DE LA LUZ. *Federalismo Fiscal*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002 Disponible en: www.jurídicas.unam.mx, consultado en marzo 28 de 2012.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, México 2001.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, (1998). *Tratado de Derecho Constitucional*, Oxford Univesity Press.
- ASF, (2011). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 200-Mazro de 2011*. Cámara de Diputados. Junio.
- ASPE ARMELLA PEDRO, (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE. Segunda edición. México, D.F.
- ASTUDILLO MOYA, MARCELA (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, UNAM-IEE, Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (2010). *Las Transferencias Intergubernamentales en el sistema fiscal francés*. Insituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, DF. Consultado en <http://rde.iiec.unam.mx/revistas/4/articulos/2/22.php>, 04 de abril de 2012.
- ÁVILA ABUD JORGE A. Y CÁRDENAS RODRÍGUEZ OSCAR J. (2011) *El impacto de las transferencias condicionadas en la eficiencia técnica de las entidades federativas*. Artículo ganador del Premio Nacional de finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México, D.F.
- ÁVILA BARAY, H.L. (2006) *Introducción a la metodología de la investigación*. Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006c/203/, consultado el 29 de abril de 2012.
- BACA OLAMENDI, LAURA (2000), *Léxico de la Política*, FCE, México.
- BAHL, ROY W. Y JOHANNES F. LINN, (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford, Oxford U. Press.
- BAKER, T. L. (1997). *Doing Social Research*, 2ª. ed., Ed. McGraw-Hill, United States of America.
- BARBA ÁLVAREZ, A. (2001). *Calidad y Cambio Organizacional: Ambigüedad, Fragmentación e Identidad. El Caso del Laboratorio de Pruebas de Equipos y Materiales*. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

- BARREIX, ALBERTO Y ROCA, JERÓNIMO (2007). *Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya*, Revista de la CEPAL N° 92, Agosto, Santiago de Chile.
- BARRO, R. (1989). *A Cross-country Study of Growth, Saving, And Government*: NBER Working Paper Series 2855.
- BARRO, S. M. (1986). *State fiscal capacity measures: A theoretical critique*, Reeves, H. C. (ed.), *Measuring fiscal capacity*, Lincoln Institute of Land policy Book, Boston.
- _____ (1990). *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*: Journal of Political Economy, 98(5), 103-125.
- _____ (1991). *Economic Growth in a Cross Section of Countries*: Quarterly Journal of Economics, 106, 407-443.
- BERNALES, Roberto (2011). *Otros Modelos Europeos de Federalismo Fiscal: Portugal, Alemania y Suiza*. International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD). Documento de trabajo consultado en <http://www.ibfd.org/About-IBFD/Organization> el 03 de abril de 2012.
- BERGSTROM, T.C. AND GOODMAN, R.P. (1973). *Private demands for public goods*. American Economic Review 63. Págs. 280–296.
- BEST, M. H. (1976). *Political Power and Tax Revenues in Central America*. Journal of Development Economics, 3(1), 49-82.
- BID,(2006) *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe. David Rockefeller Center for Latin American Studies*. Harvard University. Editorial Planeta. Consultado en <http://books.google.com.mx/books?id=JTFTbtMa75MC&printsec=frontcover&dq=pol%C3%ADtica+p%C3%BAblica&hl=es&sa=X&ei=8hSgT8CxCcahtweNnKTdBA&ved=0CEMQ6AEwAw#v=onepage&q=pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica&f=true>
- BIRD, R., MARTÍNEZ-VÁSQUEZ, J., Y TORGLER, B. (2004). *Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries*. ITP paper 04011. International Tax Program, University of Toronto.
- BIRD, R. M. (1978). *Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature*. In J. F. L. F. C. a. C. Toye (Ed.), *Taxation and Economic Development* (pp. 33-57). London: JCB Mohr (Paul Siebeck).
- BLANCHARD, OLIVIER (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, Documento de trabajo OCDE No. 79, París, Francia.

- BLAXTER, LORAIN HUGHES AND MALCOLM TIGHT CHRISTINA (2001). *How to research*. Second Edition. Open University Press.
- BRETON, A., (1965). *A Theory of government grants*, Canadian Journal of Economics and Political Science. Num. 31.
- BOADWAY, ROBIN Y WATTS, RONALD L. (2001). *Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania*. Traducción de Rebeca Elizalde Hernández. Indetec. Consultado en http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p_fiscal/05_trim84_federalismo_boadway_watts.pdf el día 30 de junio de 2011.
- BONET, JAIME Y REYES TAGLE, GERARDO (2010). *Evolución y Determinantes de los Ingresos propios de los Estados Mexicanos. Los casos de Baja California y Michoacán*, Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal.
- _____ Y RUEDA, FABIO (2012). *Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos* (IDB working paper series; p. 311) Finance, Public—Mexico. 2. Intergovernmental fiscal relations—Mexico. II. Inter American Development Bank. Fiscal and Municipal Management Division. III. Title. IV. Series.
- BORBOA QUINTERO, MARÍA DEL SOCORRO (2004). *Prácticas y estrategias de la gestión organizacional, historias de vida*. México. Editorial UAS.
- BORCHERDING, T. AND DEACON, R. (1972). *Private demands for public goods*. American Economic Review 62: 891–901.
- BOURDEAU, GEORGES. (1985) *Tratado de Ciencia Política. Traducción*. Enrique Serna Elizondo, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1985, t.II, vol. II.
- BROSIO, G. Y JIMÉNEZ, JP. (2010). *The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to national unity*, CEPAL, Santiago de Chile.
- BUITER, WILLEM (1990), *The Arithmetic of Solvency*, en Willem Buitter, Principles of Budgetary and Financial Policy, MIT Press, Cambridge, Mass.
- BULACIO, JOSÉ MARCOS, (2005). *Causas del crecimiento del Gasto Público*. Documento de Trabajo. Universidad Nacional de Tucumán. Argentina consultado en <http://www.aep.org.ar/anales/works/works2003/Bulacio.pdf> el 22 de abril de 2012.

- BUSTELO FRANCISCO, (1994). *Historia Económica, Introducción a la historia económica mundial. Historia económica de España en los siglos XIX y XX*, Editorial Complutense. Madrid España.
- CABRERO, ENRIQUE. (1995). *La nueva Gestión Municipal en México*. México. Editorial. Miguel Porrúa-CIDE.
- CABRERO, ENRIQUE (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿un obstáculo para la descentralización fiscal*, *Gestión y Política Pública*, XIII (3), pág.753-784.
- CABRERO, MENDOZA ENRIQUE Y CARRERA, HERNÁNDEZ ADY. (2004), *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano. En: GUERRERO, Juan Pablo (Coordinador), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Porrúa, primera edición, México, DF.
- CANTARERO PRIETO, DAVID (2008). *Federalismo Fiscal Comparado. Impacto de la Aplicación para España del Modelo Canadiense*. Documento de trabajo. Universidad de Canatabría, Departamento de Economía. España.
- CARDOZO BRUM, MYRIAM. (2007) *La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitación*. *Revista de Administración Pública*. INAP. México, D.F.
- CAREAGA, MAITE Y WEINGAST, B. (2003). *Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico* en Dani Rodrik, ed, en *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- CARPIZO, JORGE. (1972). *Sistema Federal Mexicano. En: Los Sistemas Federales del Continente Americano*. México, FCE – UNAM.
- CARRASCO VIDAL, LILIA; GALEANA CARRASCO, LUCIA G; FIGUEROA LÓPEZ, DENICE. (2004) *Ingresos y Redistribución, de Potestades Tributarias Conforme al Nuevo Federalismo [en línea]* México: Convención Nacional Hacendaria, consultado el 30 de marzo 2012 en <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/lgh37khh.html>.
- CASAL, J. & MATEU, E. (2003). *Tipos de muestreo*. *Revista Epidemiológica de Medicina Preventiva*, 1, 3-7. Consultado el 3 de agosto de 2012, de <http://minnie.uab.es/~veteri/21216/TiposMuestreo1.pdf>.
- CASHIN (1995). *Government Spending Taxes and Economic Growth*. IMF Staff Papers, 42(2).

- CASSOU S. P. Y K. J. LANSING (1998). *Optimal Fiscal Policy, Public Capital, and the Productivity Slowdown*: Journal of Economic Dynamics and Control, 22(6), 911-935.
- CASTLES, F., Y S. DOWRICK (1990). *The Impact of Government Spendign Levels on Medium-Term Economic Growth in the OECD, 1960-85*, Journal of Theoretical Politics, 2, 173-204.
- CEFP (2005). *El Ingreso Tributario en México*. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. México D.F.
- CEFP (2007). *La Política Fiscal y Tendencias del Sistema Tributario Mexicano*. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. México D.F.
- CENTRÁNGOLO, O., Y GÓMEZ SABAINI, J.C. (compiladores), (2006) *Tributación América Latina. En busca de una nueva agenda de reforma*”, Libros de la CEPAL 93, CEPAL, Santiago de Chile
- CENTRÁNGOLO, O., JIMÉNEZ, J.P., GOLDSCHMIT, A., (2009); *El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina*, Proyecto URBAL. CEPAL, Santiago de Chile.
- CERECERES, LUCÍA. (2003). *La evolución de pequeña a mediana empresa. El caso de Servicios al Campo*. Tesis Doctoral, UAM-Iztapalapa, México.
- CHAMLEY, C. (1981). *The Welfare Cost of Capital Income Taxation in a Growing Economy*: Journal of Political Economy, 89, 468-95.
- CHAPOY BONIFAZ, DOLORES B.(1972) *Problemas Derivados de la Múltiple Imposición Interestatal e Internacional*. México, UNAM.
- _____.(1992) *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. México, UNAM.
- _____. (2002). *Planeación, Programación y Presupuestación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición.
- _____. (2006). *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. UNAM. México.
- _____.(1972) *Problemas Derivados de la Múltiple Imposición Interestatal e Internacional*. México, UNAM.

- CHELLIAH, R. J., BAAS, H. J., Y KELLY, M. R. (1975). *Tax ratios and tax effort in developing countries, 1969-71*. IMF Staff Papers, n. 22, p. 187-205.
- CHERNICK, HOWARD. (1998). *Fiscal Capacity in New York: The city versus the region*. National Tax Journal, vol. LI n° 3 National Tax Association, September.
- CICUÉNDEZ, RUTH. (2006). *Las transferencias y subvenciones como instrumentos de las relaciones intergubernamentales en España*. Págs. 205-240 Artículo publicado en Relaciones Intergubernamentales en España, coordinado por L. López Nieto. Madrid: Dykinson editores.
- COHEN, E. y R. FRANCO (2005) *Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México DF., Siglo XXI editores.
- COLMENARES PÁRAMO, DAVID (1999), *Retos del federalismo fiscal mexicano en Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999, pp. 415-431.
- CORONA, J. Y DÍAZ, A. (1994). *Teoría básica de la Hacienda Pública*. Ariel, Barcelona.
- COYNE, IMELDA T. (1997). *Sampling in Qualitative Research. Purposeful and Theoretical Sampling, Merging or Clear Boundaries?* Journal for Advanced Nursing. Nume. 26. Págs. 623.630.
- CRESWELL, J. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Traditions*. London, New Delhi. Thousand Oaks. Sage Publications.
- CRUZ COVARRUBIAS, ARMANDO ENRIQUE, (2004) *Federalismo Fiscal Mexicano*. México, Editorial Porrúa.
- CRUZ MARTINEZ, MARIO (2002). *La Voz Íntima de la Democracia: El Municipio en México*. México.
- CRUZ VILLALON, PEDRO (1978) *Los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*. Boletín de Derecho Comparado. Revista Jurídica. UNAM. Consultada en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/97/art/art2.htm> , el día 10 de junio de 2011.
- DANKHE, G. L. (1989). *Investigación y Comunicación* en C. Fernández-Collado y G. L. Dankhe (comps.), *La Comunicación Humana: Ciencia Social*, Ed. McGraw Hill.
- DÁVALOS, LORENZO (1995); *Competitividad Regional, un punto de partida*, Debates IESA Vol.3.

- DAZAROLA L GABRIELA. (2011) *Descentralización en España, Italia y Francia*. Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales, Asesoría Técnica Parlamentaria, Anezo 3189. Biblioteca Congreso Nacional de Chile. Santiago de Chile.
- DE Miguel Amando, (1997). *Manual del Perfecto Sociólogo*. Madrid, España. Editorial Espada Calpe.
- DE LA FUENTE (1997). *Fiscal Policy and Growth in the OECD*: Documento de Trabajo D97007, Ministerio de Economía.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO (1999). *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. (2000) *Derecho Financiero Mexicano*. 4^a ed. México, Editorial Porrúa.
- DENZIN N. Y LINCOLN Y. S. (2004). *Handbook of Qualitative Research*. Second Edition. Sage Publications. Thousands Oak, CA. USA.
- DEVEREUX, B. Y D. LOVE (1994). *The Effects of Factor Taxation in a Two-Sector Model of Endogenous Growth*: Canadian Journal of Economics, 27(3), Págs. 509-536.
- DÍAZ, A. (1995). *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica*. En J. Sempere, *Federalismo Fiscal en México*. México: Colegio de México.
- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO (1999), *Federalismo y convergencia regional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diplomado Nacional de Política Pública y Gobierno Local, Materiales de Trabajo, México, DF. 1999.
- DOMÉNECH, R. Y J. R. GARCÍA (2001): *Estructura Fiscal y Crecimiento Económico en la OCDE*. Investigaciones Económicas. Núm. 25 (3), 441-72.
- EASTERLY, W. Y REBELO S. (1993). *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*: Journal of Monetary Economics, 32, 417-458.
- ELAZAR, DANIEL J., (1984). *American Federalism*, 3d. ed., New York, Harper and Row.
- ESCOBAR GALLO, HERIBERTO Y CUARTAS MEJIA, VICENTE. (2006). *Diccionario Económico Financiero*. Universidad de Medellín, Colombia.
- EASTERLY, W. Y REBELO, S. (1993), *Fiscal policy and economic growth. An empirical investigation*, Journal of Monetary Economics, 32, págs. 417-458.

- ENGEN, E.M. Y SKINNER, J. (1992), *Fiscal policy and economic growth*, NBER, Working Paper, n° 4223, Diciembre.
- ESHAG, E. (1983). *Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAYA VIESCA, JACINTO. (1988), *Administración Pública Federal*, Porrúa, México.
- _____, (1998), *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- FEENBERG, D. R., Y ROSEN, H. S. (1987). *Tax Structure and Public Sector Growth*. Journal of Public Economics (32).
- FEINSTEIN, OSVALDO. (2007) *Evaluación Pragmática de las Políticas Públicas*. Publicado en Revista ICE. Num. 836. Mayo-Junio. Madrid. España.
- FELD. (2003). *Fiscal Federalism and Economic Performance*. Obtenido de www.itax.at/pdf/GrowthFederalismFeld.pdf
- FERGUSON, R. F. Y H. F. LADD (1986). *Measuring the fiscal capacity of U.S. cities*, H. Clyde Reeves, ed. Measuring Fiscal Capacity. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, inc.: 141-168.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. (1969). *Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*. Publicado en: *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- FISCHBACH, GEORGE OSKAR. (1968) *Teoría General del Estado*. 3ª.ed. México.
- FLORES CABALLERO, ROMEO, (1996). *El sistema federal en los Estados Unidos de América: niveles de gobierno*. Artículo publicado en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*. Número 54-55.
- FLORES HERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS; CABALLERO DE LA ROSA, RICARDO. (1996) *Estrategias Para Transformar la Coordinación Hacendaria y Renovar el Federalismo Fiscal*. Artículo publicado en: *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. México, Fondo de Cultura Económica.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO, (1999). *Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, D.F.

- FLORES ZAVALA, ERNESTO, (2002). *Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, D.F.
- FOLSTER, S. Y M. HENREKSON (1997). *Growth and The Public Sector: A Critique of the Critics*: IUI Working Paper Series 492.
- FRANCO, ROLANDO, Y QUEIROLO EDUARDO (2006) *Técnicas de Gestión de las Políticas Públicas*, Documento de trabajo. FLACSO.
- FRANCO-RODRIGUEZ, S., MORRISSEY, O., Y MCGILLIVRAY, M. (1998). *Aid and the public sector in Pakistan: Evidence with endogenous aid*. World Development, 26(7), 1241-1250.
- FRANK, H. J. (1959). *Measuring State Tax Burdens*. Princeton N.J: Princeton University, School of Public and International Affairs.
- FUEST, CLEMENS (2006). *Federalismo Fiscal y Nivelación Fiscal en Alemania*. University of Cologne. Publicado en :CLM Economía, núm. 8, primer Semestre de 2006. Págs. 261-290.
- FURLAN, JOSE LUIS, (2011). *Canadá. Alta descentralización fiscal*. Artículo publicado en <http://actualidadlocal.blogspot.mx/2010/05/canada-alta-descentralizacion-fiscal.html> el día 20 de abril de 2012.
- GAMEZ CANTÚ, AURORA.(2003), *Análisis de los Fundamentos Constitucionales del Federalismo Fiscal Mexicano*. Tesis que para obtener el grado en Maestría de Derecho Fiscal. Facultad de Derecho y Criminología. División de estudios de Posgrado. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- GARCÍA BELSUNCE, HORACIO A. (2003) *Tratado de Tributación, Tomo I, Derecho Tributario, Volumen I*, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA SABATER, JULIO JUAN, (2009). *Barreras y Facilitadores para la Implantación, Evolución y Sostenibilidad de la Mejora Continua en Proveedores del Sector del Automóvil*. Tesis que para obtener el grado de Doctor en Organización de Empresas. Universidad de Politécnica de Valencia. Junio. España.
- GALE, WILLIAM Y ORSZAG, PETER. (2003). *Fiscal Policy and Economic Growth: a simple Framewok*, Taz analysts, núm 3, tax Notes. Consultado el 15 de enero de 2014 en <http://www.urban.org/url.cfm?ID=1000450>
- GAVITO (2012). *Estimación del potencial de recaudación de las haciendas locales: un enfoque de fronteras estocásticas*. Artículo publicado en Revista Finanzas Públicas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputadas. Congreso de la Unión. México, D.F.

- GEMMELL, NORMAN. (2001). *Fiscal Policy in a Growth Framework*, DP, núm, 48, Helsinki, UNU/Wider, World Institute for Development Economics Research, Septiembre.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, (2004). *El Federalismo y la Coordinación Fiscal México*. Disponible en: www.juridicas.unam.mx Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en marzo 27 de 2012.
- GIMENEZ, Antonio. (2000): *Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales*. Papeles de Economía Española, FUNCAS, n° 83, pp. 2 -24, Madrid.
- _____.(2003). *Federalismo Fiscal*. Teoría y Práctica. Valencia: Tirant LoBlanch.
- GIUGALE MARCELO M. Y B. WEBB, STEVEN, (2000). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico*, The World Bank. Bank for Reconstruction and Development. Washington, D.C.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero -Actualizado por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey*, 9ª. Edición, La Ley, Buenos Aires, 2004.
- GLASER B., Y STRAUSS, A. (1967) *The Discovering of Grounded Theory*. New York: Aldine.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA. *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010*.
- _____. *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*.
- GOBIERNO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo. 2007-2012*.
- GODINA HERRERA, RICARDO LUIS (2006). *El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada*. Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas. 2006. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México.
- GÓMEZ SABAINI, JUAN CARLOS Y JIMÉNEZ, JUAN PABLO (2009). *El financiamiento de los gobiernos Subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, mayo de 2011.
- GONZALEZ, DARIO, (2009). *La Política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. CEPAL, Naciones Unidas. Enero.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. Y RAYMON, J.L. (1987)¿*Porqué tiende a crecer el gasto público?* Papeles de Economía Española n° 37.

- GOODSPEED, T.J. (1991): *Principios de federalismo fiscal*. En Cuadernos de Economía y Finanzas. N° 5. Ed. FEDEA. Madrid.
- GRANILLO FLORES, ELOISA. (2007). *Proporcionalidad de las Multas Fiscales*. Tesis Profesional presentada como requisito para obtener el grado de Licenciado en Derecho con área en Derecho Fiscal. Universidad de las Americas Puebla.
- GRINNELL, R. M. (1997). *Social work research & evaluation: Quantitative and qualitative approaches*. (5a. Edición). Itaca: E. E. Peacock Publishers.
- GUNNING, J. PATRICK (1996). *New subjectivist economic theory and public finance*, College of Commerce and Economics/Sultan Qaboos University.
- GUO, J. Y K. LANSING (1997). *Tax Structure and Welfare in a Model of Optimal Fiscal Policy*. Economic Review. Federal Reserve Bank of Cleveland, Quarter 1, 11-23.
- GUPTA, A. S. (2007). *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries*, Working Paper No. 07/184. Washington DC: IMF.
- HAURIOU, MAURICE. (1929). *Précis de Droit Constitutionnel*. 2a. ed. París, Librairie du Recueil Sirei.
- HERNÁNDEZ CELIS, DOMINGO. (2005). *La cultura y el clima organizacional como factores relevantes en la eficacia de la administración tributaria*. Trabajo de investigación docente Presentada en la Universidad San Martín de Porres. Lima.
- HERNÁNDEZ E. DAVID y VILLA SÁNCHEZ, SUGHEI. (2010) El Modelo de Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización Fiscal en México. Artículo publicado en Revista de Estudios Transfronterizos. Vol. X, Núm. 1. Madrid, España.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. Y PILAR BAPTISTA L. (2010). *Metodología de la investigación*. México. Ed. Mc Graw Hill.
- HERNÁNDEZ, R., C. FERNÁNDEZ Y P. BAPTISTA (2009). *Metodología de la Investigación*, Ed. McGraw-Hill, México.
- HERRERA RAMOS, J. MARIO. (2005). *La Evaluación en México, artículo publicado en Revista Gobierno y Políticas públicas*. IV Seminario Internacional, Gobierno del Estado de Sinaloa, México.
- HERMOSA ANDUJAR, ANTONIO. (2005). *Discurso de Apertura en la Academia de Ciencias Morales y Políticas (1852), en Discursos y Escritos Políticos*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales de Madrid.

- HORTON, MARK Y EL-GANAINY ASMAA (2009) *¿Qué es la Política Fiscal?*, Cuaderno de trabajo. Fondo Monetario Internacional.
- HOYO D'ADDONA, ROBERTO (1986), *Evaluación de la coordinación fiscal en 1986, Centésima reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*, Atlhuetzia, Tlaxcala, 18 de noviembre de 1986, reproducido en Indetec, edición especial conmemorativa de sus 30 años, Guadalajara, 2003.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA (IILSEN) (1998). *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. 3a edición. México.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (2010). *Índice de Competitividad Urbana 2012*. México, DF.
- JELLINEK, GEORGE. (1970). *Teoría General del Estado*. Traducción. Fernando de los Ríos. Buenos Aires, Editorial Albatros.
- JIMÉNEZ, J.P. Y VIÑUELA, J. (2004); *Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- JOHNSON FRED A. S. Y ROSWICK DIANA L. (2000). *Capacidad Fiscal Local*. Revista Internacional de Presupuesto Público - ASIP Año XXVII - Marzo-Abril.
- JOHNSON GERRY Y SCHOLLES, KEVAN.(1999) *Dirección Estratégica*. Madrid: Prentice May International Ltd.
- JONES, L., R. MANUELLI, Y P. ROSSI (1993). *Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth*: Journal of Political Economy, 101(3), 485-517.
- JUDD, K. (1987). *The Welfare Cost of Factor Taxation in a Perfect-Foresight Model*: Journal of Political Economy, 95(4), págs. 675-709.
- KERLINGER, F. N. (2008). *Investigación del comportamiento: Métodos de investigación en ciencias sociales*. 4ta. Edición, México. Ed. Mc Graw Hill Interamericana Editores.
- KIM, S. J. (1998). *Growth Effect of Taxes in an Endogenous Growth Model: to What Extent Do Taxes Affect Economic Growth?* Journal of Economic Dynamics and Control, 23(1), 125-158.
- KING, DAVID, (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*, Allen and Unwin, London.

- _____ (1988) *La economía de los gobiernos multinivel Madrid*, Instituto de Estudios Fiscales. España.
- KINCAID, JOHN, (1990), *From Cooperative to Coercive Federalism*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 509, May.
- KORMENDI, C. Y G. MEGUIRE (1985). *Macroeconomic Determinants of Growth: Journal of Monetary Economics*, 16(2) Págs. 141-163.
- LOTZ, J. R., Y MORSS, E. R. (1970). *A Theory of Tax Level Determinants For Developing Countries*. *Economic Development and Cultural Change*, 18(3) p. 328.
- LUCAS, R. (1990). *Supply-side Economics: An Analytical Review: Oxford Economic Papers*, 42(2), 293-317.
- MANDUJANO RAMOS, NICÓLAS, (2011). *Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México. Artículo publicado en Dimensión Económica*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Revista Digital Arbitrada, Vol. 2, núm. 6, Mayo-agosto.
- MANKIW, N. (2006). *Macroeconomía*. Bosch Editores. S.A., España.
- MATHEWS, R. L. (1980). *Revenue Sharing in Federal System*, Australian National University Research Monographs 31, Canberra.
- MARICHAL, CARLOS Y MARINO, DANIELA. (2001). *De la Colonia a Nación, Impuestos y Política en México. 1750-1860*. Editorial Colegio de México. D.F.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2001). *Mexico: An Evaluation of the Main Features of the Tax System*. International Studies Program (AYSPS-GSU) Working Paper, 01-12.
- MCKINNON, RONALD I. Y THOMAS NECHYBA (1997). *Competition in Federal Systems: Political and Financial Constraints, The New Federalism: Can the States be Trusted*, eds. John Ferejohn y Barry R. Weingast, Stanford, Hoover Institution Press.
- MCLURE, C. E., Y ZODROW, G. (1997). *Thirty Years of Tax Reform in Colombia*. In W. Bank (Ed.), *Tax Reform in Developing Countries*. Washington D.C.
- MEJIA LIRA, JOSÉ, (2003). *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*. Editorial Porrúa. México, DF.

- MENDEZ LAGO, MÓNICA (1999). *Citas bibliográficas en Prácticas y Trabajos. Guía Práctica*. Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Murcia. España.
- MENDOZA, E., G. MILESI-FERRETTI, Y P. ASEA (1997). *On The Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-run Growth: Harberger 's Superneutrality Conjecture*. *Journal of Public Economic*, 66, 99-126.
- MENDOZA , E. Y L. TESAR (1998). *The International Ramifications of Tax Reforms: Supply-Side Economics in a Global Economy*. *American Economic Review*, 88(1), 226-245.
- MERINO, MAURICIO (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*. Documento de trabajo Núm. 145. México, CIDE.
- MERTENS, D.M. (2005). *Research and evaluation in education and psychology. Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods* (2nd edition). Thousand Oaks: Sage.
- MICHEL URIBE, HUGO ALBERTO. (1999), *El Federalismo y la Hacienda Pública: Principios Fundamentales*, en revista Indetec, No. 119, 31 de diciembre, México.
- MIRANDA CAMARENA JOAQUÍN (2009). *Análisis del federalismo hacendario mexicano*. Tesis doctoral presentada para obtener el grado de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid.
- MONTEMAYOR, ROGELIO, (2005), *El cambio que nunca llegó: las reformas que México requiere*, Diana, México.
- MOYADO ESTRADA, FRANCISCO (2002), *Gestión Pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Presentación en Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.
- MUSGRAVE, R.A.:(1959) *The Theory of Public finance*. McGraw-Hill, Nueva York.
- MUSGRAVE, P. B. (1969). *United States Taxation of Foreign Investment Income: Issues and Arguments*: Harvard Univ Harvard Law School.
- NAMAKFOROOSH, MOHAMMAD NAGHI (2005). *Metodología de la Investigación*. 2ª. Edición. México. Limusa. Namakforoosh, Mohammad Naghi (2005). *Metodología de la Investigación*. 2ª. Edición. México. Limusa.
- NHOLEN, Dieter. (1993). *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Europa-América del Sur. Madrid, Nueva Sociedad.

GABRIEL NOCUEZ RIVERO (2006) *Transferencias Intergubernamentales: Su impacto en el esfuerzo recaudatorio y en las decisiones presupuestarias de los municipios mexicanos*. Tesis que para obtener el grado de maestro en gobierno y asuntos públicos. FLACSO, México.

HUEGLIN, THOMAS O. AND ALAN FENNA. (2006). *Comparative Federalism, A System Inquiry*. Peterborough: Broadview Pres Ltd.

INMAN, ROBERT P. Y DANIEL L. RUBINFELD (1997). *The Political Economy of Federalism, Perspectives on Public Choice Theory*, ed. Dennis C. Mueller, New York, Cambridge University Press.

OATES, WALLACE, (1999) *An essay on fiscal federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3.

_____ (1990). *Decentralization of the Public Sector: An Overview*, Robert T. Bennet, *Decentralization, Local Government and Markets*, Oxford.

_____ (1983). *Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries: Commentary*, Charles McLure, ed., *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, The Australian National University, Federalism Research Centre, pp. 95–96.

_____ (1977) *Federalismo fiscal, Nuevo urbanismo*, Madrid, España

OCDE (2011), *Estudios Económicos de la OCDE, México*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>.

OCDE (2009). *Impuestos y Transferencias de Fondos: Sobre La Composición De Los Ingresos De Los Gobiernos Subcentrales. Red de Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno de la OCDE*. Documento de trabajo.

OCDE. (2010). *Glosario le los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados*. Development Assitence Committee Francia. Traducción al Español.

OTÁLORA URIQUIZU, CARLOS (2009). *Economía Fiscal*. Plural Editores, Febrero. Bolivia.

ORTIZ RUIZ, MIGUEL, (1998) *Evolución del sistema de participaciones, 1980-1997*, Indetec, Guadalajara.

OTERO DÍAZ, RAÚL ÁNGEL (2012) *El sistema catastral como estrategia para el incremento de la recaudación predial, en el marco de un Federalismo Cooperativo Hacendario*. Artículo publicado en Revista de Finanzas Públicas

del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
México, D.F.

PATTON, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

PECHMAN, JOSEPH A. (1987). *Federal Tax Policy*. Brookings Institution, Washington.

PÉREZ VILLANUEVA, JOB JOSUÉ. *Federalismo Fiscal del Gasto Público, Alternativa Para el Desarrollo Integral de la República Peruana, Caso: Departamento de Junín Perú*, en Gestipolis, 2005 consultado en <http://www.gestipolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/fedefisc.htm> , el 10 de abril de 2012.

PIANCASTELLI, M. (2001). *Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries: Cross-Country Panel Data Analysis, 1989-95*: Discussion Paper: IPEA, Rio de Janeiro.

PICÓ LÓPEZ, JOSÉ (1992). *Los límites de la socialdemocracia europea*. Siglo XXI España Editores.

PONTIFES MARTÍNEZ, ANTONIO (2002) *Elements of a System of Municipal Professionalization*.

PORTO, ALBERTO. (2003). *La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales. Documento de Federalismo fiscal*. Universidad de la Plata. Argentina. Consultado en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed4.pdf>, octubre 22 de 2011.

PUENTE TREVIÑO, JESÚS Y RODRÍGUEZ VARAS, RICARDO (2012). Título: *Estimación del potencial de recaudación de las haciendas locales: un enfoque de fronteras estocásticas*. Artículo publicado en Revista Finanzas Públicas Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputadas. Congreso de la Unión. México, D.F.

PULECIO FRANCO, J.H.(2007). *El Federalismo Fiscal en España* en Contribuciones a la Economía, N° 76, marzo. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/2007a/jhpf-fed.htm/>

RABELL GARCÍA, ENRIQUE (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Editado por la Universidad Autónoma de Querétaro y el Consejo de Ciencia y Tecnología de Querétaro, enero.

RAMÍREZ RODRÍGUEZ, ROBERTO Y ERQUIZZIO ESPINAL, ALFREDO (2011). *Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y*

determinantes. Artículo publicado en Revista Paradigma Económico, Año 3, número 1, Enero Junio de 2011.

RAMIREZ CEDILLO, EDUARDO. (2007) *La Política fiscal desde una perspectiva de crecimiento endógeno, equilibrio presupuestal y fluctuaciones de corto plazo*. Revista FCA UNAM.
<http://www.ejournal.unam.mx/pde152/PDE003915206.pdf>

RANGEL, GUERERO, CHRISTI G. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional. Modelo teóricos y el caso español como experiencia práctica*. Consejo Económico y Social. España.

REYES TÉPACH M. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y análisis. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión.

RESENDIZ, EDUARDO, (1989). *Política e impuestos, visión histórica*. Ed. Miguel Angel Porrúa, primera edición, México D.F.

RODDEN, JOHNATAN, (2002). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World*, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, pp. 670-687.

_____ y SUSAN-ROSE ACKERMAN, (1997) *Does Federalism Preserve Markets?* Virginia Law Review, Vol. 83, No. 7, pp. 1521-1572.

RODRÍGUEZ PEÑUELAS, M ARCO ANTONIO. (2010). *Métodos de investigación*. 1ra. Edición, México. Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa.

_____. (2008). *Diseño de Proyecto de Tesis*. Material de curso de seminario de tesis del Doctorado en estudios Fiscales. Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, México.

_____. (2005). *Metodología de investigación*, material de curso de seminario de tesis de la maestría en impuestos. Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, México.

_____ (2004). *Modernización Organizacional en la empresa agrícola mexicana*. 1ra. Edición, Culiacán, Sinaloa, México. Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa.

_____ (2003 a). *El proceso de modernización de la empresa hortícola sinaloense. El caso de la empresa Agrícola San Isidro*. Tesis inédita

presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales.
Universidad Autónoma Metropolitana.

- RODRÍGUEZ MONTES DOMINGO (2005) *Dirección y Gestión Efectivas para optimizar el Buen Gobierno de la administración fiscal*; Tesis presentada por para optar el Grado de Maestro en Ciencias en la Universidad Autónoma de México.
- ROMERO RODRÍGUEZ, LETICIA DEL C. (1998). *Antología. Investigación con estudio de casos. Cuarta edición. Madrid España. Antología Básica de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Dirección Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Ediciones Morata.*
- ROJAS SORIANO, RAÚL, (1996). *Guía para realizar Investigaciones Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- ROMER, D. (1996), *Advanced macroeconomics*, McGraw-Hill, Londres.
- ROVIRA, CRISTOFOL. CODINA, LLUIS. MARCOS, MARI CARMEN. PALMA, MARIA DEL VALLE (2004) *Información y documentación digital 2004*. Barcelona España. Ediciones Peticó.
- RUÍZ MEDINA, MANUEL ILDEFONSO. (2011). *Políticas Públicas y su Impacto en el Seguro Popular en Culiacán, Sinaloa, México*. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- SANTAELLA, JULIO A. (2007). *La viabilidad de la política fiscal: 2000-2005*. ITAM. México, D.F.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. (2007). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 1a. Edición. Secretaría de Gobernación. Presidencia de la República
- _____. (2011). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 3a. Edición. Secretaría de Gobernación. Presidencia de la República
- SELLTIZ. C. (1971) *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Ed. Rialp, Madrid,
- SEMPERE, JAIME Y HORACIO SOBARZO, (1996) *La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas*, en Rogelio Arellano (Comp.), México hacia un nuevo federalismo fiscal, El trimestre económico, Puebla.

- SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARIA. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*. México, UNAM.
- SERVÍN, ARMANDO (1964). *Evolución técnica del sistema impositivo federal*. FCE, primer edición.
- SFP. (2012) . <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg>. Consultada en Marzo 22 de 2012.
- SHAH, ANWAR (2002). *Fiscal decentralization in transition economies and developing Countries: Progress, Problems and the Promise*. P 539-579. En *Federalism in a changing world. Learning from Each other*. Editado por R. Blindenbacher y A. Koller Montreal y Londres. McGill-Queens University Press.
- SHCP. (2012). *Lineamientos de Política Económica para el Ejercicio Fiscal 2012*. Consultado en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2012/criterios_generales/cgpe2012.pdf el día 30 de junio de 2012.
- SHCP. (1973). *Primer Informe sobre las Relaciones entre los Estados al Término de la III Reunión Nacional de Tesoreros en Mazatlán, 1973*. México, D.F. Editorial Novaro.
- SHIMHARA, N. (1990), *Anthoethnography: A Methodological Consideration*.
- SHOME, P (2000). *La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración, La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, Serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, 1999, IMF, Washington.
- SILVERMAN, DAVID (1995). *Interpreting Qualitative Data, Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*, SAGE, Londres.
- SOBARZO FIMBRES, HORACIO ENRIQUE. (2003). *México: Estudio sobre la Capacidad fiscal y Tributaria el Esfuerzo Tributario de los Gobiernos Estatales en México*. Documento elaborado para el Foro Enfoques Alternativos de Federalismo Fiscal en México. Indetec.
- _____ (2009) *Determinantes del Gasto Estatal en México*. Colegio de México. Agosto.
- SOLOW, R.M. 1982), *La teoría del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.

- SORÍA ROMO, RIGOBERTO. (2004). *La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Poder y toma de Decisiones en una Esfera Institucional*. Tesis presentada por obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Septiembre.
- SORIANO, R. (2008). *Como se escribe una tesis*. 1ra. Edición, España. Ed. Berenice.
- SOUR, LAURA, (2004). *El sistema de Transferencias federales en México; ¿premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los locales urbanos?*, *Gestión y Política Pública*, Vol. 12, núm. 3, p. 733-751.
- _____ (2008). *Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales de México*; en revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México.
- STAKE, R.E. (2007). *Investigación con estudio de casos*. Cuarta edición. Madrid España. Ediciones Morata.
- STEIN, ERNESTO, (1998). *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, eds. Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann, Washington, D.C., IADB-OECD, pp. 95-119.
- STIGLITZ, JOSEPH E. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- STOKEY, N. Y S. REBELO (1995). *Growth Effects of Flat-Rate Taxes*: *Journal of Political Economy*, 103(3), 519-550.
- STRAUSS ANSELM Y CORBIN JULIET (1990). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y Procedimientos para desarrollar Teoría Fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia. Facultad de Enfermería.
- TAIT, A. A., GRATZ, W. L. M., Y EICHENGREEN, B. J. (1979). *International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972-76*. IMF Staff Papers, 26(1), 123- 156.
- TANZI, V. (1988). *The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation (and on the Fiscal Balance) in Developing Countries*. International Monetary Found (IMF); National Bureau of Economic Research (NBER), IMF Working Paper No. 88/9.
- _____, (1992). *Structural factors and tax revenue in developing countries: a decade of evidence*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press.

- TALVI, ERNESTO Y CARLOS VÉGH (2000). *La Viabilidad de la Política Fiscal: Un marco básico*, en *¿Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal? Nuevos Indicadores de Sostenibilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- TAMAYO Y TAMAYO, MARIO (1997). *El Proceso de la Investigación Científica*. Tercera Edición. México. Editorial Limusa.
- _____ (2004). *El Proceso de la Investigación Científica*. Cuarta Edición. México. Editorial Limusa.
- TAYLOR S.J., BOGDAN R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona España. Ed. Paidós, SAICF.
- TEERA, J. M., Y HUDSON, J. (2004). *Tax Performance: A Comparative Study*. Journal of International Development, 16(6), 785-802.
- TELLO CARLOS, (1993). *La política económica en México 1970-1976*, ed. Siglo XXI, 11ª edición, México D.F.
- TEPASKE, JOHN. (1994). *General Tendencies and Secular Trends in the Economics of México and Peru 1750-1810*. The View from the Cajas of Mexico and Lima. Editorial Colloquium, verlag.
- THOMAS, J. R., NELSON, J. K., SILVERMAN, S. J. (2005). *Research Methods in Physical Activity*. Fifth edition. USA. Human Kinetics.
- TIEBOUT, CHARLES, (1956). *A Puré Theory of Local Expenditures*, The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- TORRES NUÑEZ, REINALDO. (2011). *Estado del Arte: Dinámicas de las Relaciones Intergubernamentales en la Organización del Gobierno Estadounidense (1997-2007)*. Tesis presentada como requisito para optar al título de Politólogo en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, DC.
- URZÚA, C.M. (2000). *Vicisitudes del Federalismo Mexicano*, Documento de trabajo Núm. VII - 2000, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- VADES COSTA, RAMON. (1996). *Curso de Derecho Tributario*. Segunda Edición. Editorial Themis, Madrid.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006): *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina
- VARONA BARZAGA, Y. (2011). *La Política Fiscal y su vinculación con el sistema presupuestario en Cuba*, en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N°

157, 2011. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/>. Consultado en marzo 28 de 2012.

VILLEGAS, B. HÉCTOR (2000). *Manual de Finanzas Públicas*, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina.

_____, (2003). *Manual de Finanzas Públicas*, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina.

VIÑAS, VERÓNICA E., (2007) *Conceptos Clave de Seguimiento y Evaluación de Programas Y Proyectos: Breve Guía*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) División para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.

WAGNER ADOLPH, (1883). *Three Extracts on Public Finance*, en Musgrave Richard, Peacock Alan, ed. *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin Press, New York, 1967.

WARD, PETER M. Y VICTORIA RODRIGUEZ. (1999). *New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico*, *Journal of Latin American Studies*, 31, Cambridge University Press.

WATTS, RONALD L., (2002), *Sistemas Federales Comparados*, Madrid, Marcial Pons Edit.

WALLACE, S., Y BAHL, R. W. (2005). *Public Financing in Developing and Transition Countries*. *Public Budgeting and Finance*, Vol. 25, (No. 4S), pp. 83-98.

WILDASIN, DAVID E., (1998), *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank Policy Research WP, 1843.

WYNNE., M. (1997). *Taxation, Growth and Welfare: A Framework For Analysis and Some Preliminary Results*, *Economic Review*. Federal Reserve Bank of Dallas. First Quarter, 2-13.

WRIGHT DEIL S, MENDEZ, JOSÉ LUIS. (1997). *Para entender las relaciones Intergubernamentales*. Estudio Introductorio de José Luis Méndez. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

WRIGHT DEIL S, (1988). *Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*. *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 6, noviembre-diciembre de 1978.

YIN, ROBERT K. (2009). *Case Study Research, design and methods*. Fourth edition, California, U.S.A.. SAGE Inc.

_____ (1994). *Case study research. Design and methods*, sage. Londres, England.

ZIMMERMAN, JOSEPH F. (2001). *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*. Publius, No. 2, Vol. 31, Essays in Memory of Daniel J. Elazar.

ZORRILLA S. Y TORRES X. (1992). *Guía para elaborar la tesis*. 2da. Edición, México. Ed. Mc Graw Hill.

Legislación

Constitución Española

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Constitución Política del Estado de Sinaloa

Ley de Ingresos de la Federación (Para ejercicios fiscales 2004 al 2013)

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Ley de Hacienda Pública del Estado de Sinaloa

Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos del Estado de Sinaloa (años 2005 al 2013)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de Financiamiento de Comunidades Autónomas (España)

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa

Ley del Impuesto sobre la Renta

Ley de Coordinación fiscal

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa

Código Fiscal de la Federación

Anexos

Anexo 1. Cuestionario

1.1. Presentación.

Me dirijo a Usted para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Análisis del nivel de capacidad fiscal de la hacienda pública del Estado de Sinaloa” mismo que actualmente estoy llevando a cabo en mi calidad de alumno del programa de Doctorado de Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa y que se encuentra registrado dentro de Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

Está previsto que la entrevista dure unos 20 minutos. La entrevista es anónima, si así lo desea, esta versará respecto al comportamiento de la hacienda pública estatal y su nivel de recaudación de sus ingresos propios (capacidad fiscal) como producto del federalismo fiscal y el Estado como obligado a la financiación para la prestación de una canasta de servicios públicos a favor de los ciudadanos. Agradezco de antemano por su valiosa aportación. Solicito autorización para gravar la entrevista.

1.2. Preguntas abiertas semiestructuradas.

1. A nivel nacional, ¿Cómo califica el nivel de desempeño de la hacienda pública estatal, respecto a la recaudación de sus ingresos propios?
2. Explique ¿Cómo han influenciado, desde su perspectiva, **las transferencias federales** (Participaciones y aportaciones) en los niveles de recaudación de los ingresos propios estatales (Capacidad Fiscal)?
3. Bajo el contexto actual, bajo nivel de la recaudación de ingresos propios de las haciendas estatales, ¿Qué opinión le merece la contratación de **deuda pública** de los Estados para subsanar la falta de recursos vía impuestos y que medidas y consecuencias debieran prever los Estados al respecto?
4. Siendo los indicadores de capacidad fiscal y esfuerzo tributario, un nuevo modelo de evaluación del desempeño de las haciendas públicas estatales, en su opinión ¿**Qué factores, externos o internos** a la hacienda pública estatal, inciden de forma directa en el comportamiento del nivel de su capacidad fiscal y por qué?
5. Frente al federalismo fiscal vigente, ¿considera necesario una reforma al modelo de relaciones fiscales intergubernamentales? Si/ No, por qué? En que consistiría?
6. Respecto a la tendencia internacional dentro de la política fiscal de fortalecer los ingresos propios de los gobiernos estatales y subnacionales, ¿Cuáles considera usted que son los principales retos de estos gobiernos estatales para alcanzar y mantener indicadores internacionalmente aceptables?

Anexo 2. Propuesta de reforma constitucional federal

Se propone modificar⁵¹ diversos artículos para alcanzar los fines antes señalados. Al respecto se plantea reformar los artículos 73, fracciones VII, X, XXIX último párrafo, XXIX-E primer párrafo, respecto al artículo 116, en su fracción VII se adicionan 2 párrafos y se agrega una fracción X, finalmente se adicionan 2 párrafos al artículo 124 para quedar en los términos siguientes:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a VI.....

VII. Parea imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, **con las salvedades que establezca la ley.**

Las leyes federales no limitarán las facultades de las entidades federativas y municipios, ni podrán establecer exenciones de contribuciones locales.

VIII a X...

XI a XXVIII....

XXIX....

...

1° a 5°....

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, **así como de todas las contribuciones federales**, en la proporción que la ley secundaria federal determine. **Dicha ley establecerá los criterios para el reparto y determinación de los montos tomando en cuenta la los criterios de política económica y fiscal que establezca la entidad federativa que corresponda, observando para ello, el principio de equidad y justicia distributiva. Para la determinación de los montos deberá tomarse como base los criterios de población, marginación social, Producto Interno Bruto y, particularmente, el esfuerzo fiscal llevado a cabo en el último año.** Las Legislaturas de los Estados fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de energía eléctrica.

...

⁵¹ Nota: Las modificaciones y adiciones pueden identificarse con negritas.

XXIX-E. Para expedir leyes que establezcan la coordinación y concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

116...

I a VI...

VII. La federación y los Estados, en términos de ley, podrán convenir **entre ellos** el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

También se podrán celebrar convenios para que una entidad federativa colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo y en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, con la federación o con otra u otras entidades federativas en el ejercicio de sus funciones y servicios públicos.

Las entidades federativas estarán facultadas para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

VIII...

IX...

X. Las entidades federativas administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los ingresos derivados de las contribuciones que en sus propias leyes determinen, así como de las participaciones derivadas de las contribuciones federales y las demás que las leyes establezcan.

Para efectos de lo anterior las entidades federativas tendrán facultades para establecer contribuciones sobre:

- a) **Enajenación de bienes**
- b) **Prestación de servicios de hospedaje**
- c) **Espectáculos públicos.**
- d) **Otorgamiento de uso o goce temporal de bienes**
- e) **Al consumo.**
- f) **Sobre erogaciones que se realicen con motivo de la prestación de un servicio subordinado.**

124....

El gobierno federal y las entidades federativas podrán concurrir en el establecimiento de contribuciones para cubrir gastos públicos en las materias siguientes:

- a) Impuesto sobre ingresos de las personas físicas y morales.**
- b) Impuestos al consumo.**
- c) Otorgamiento de uso o goce temporal de bienes.**

En ningún caso, las entidades federativas que se coordinen en términos del último párrafo de la fracción XXIX de esta Constitución podrán ceder o suspender en su totalidad el ejercicio de las potestades tributarias que les confiere la fracción X del artículo 73 Constitucional.

Anexo 3. Bases generales a considerar para una ley federal que establezca el impuesto a las ventas finales por los estados de la República Mexicana

Sujetos:

Personas Físicas y las Morales.

Objeto:

- I. Enajenación de bienes muebles
- II. Presten Servicios
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes muebles

Base:

El impuesto se calcularía aplicando la tasa del 5 % a los actos o actividades antes mencionadas, que se realicen dentro del territorio nacional, sin incluir en dicho importe el IVA ni el impuesto establecido en esta Ley.

Periodicidad del pago:

Se realizaría pagos mensuales, que se efectuarán el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago.

Ante quien se efectúa el pago:

Entidades Federativas: a través de sus Oficinas Recaudadoras.

No acreditamiento del impuesto:

Como en este nuevo ordenamiento el impuesto que el contribuyente paga por concepto de adquisición de bienes y/o servicios se convierte en gasto o pasa a formar parte del costo no se permite que este se acredite el impuesto que se paga contra el que se cobra.

Se eliminan las retenciones:

En cuanto a las retenciones se elimina tontamente la obligación para los contribuyentes de efectuar retención a las personas físicas y morales que se indican.

Se eliminan la tasa del 0%:

Se elimina la tasa del 0%, por considerar que representa un impedimento para aumentar el importe de la recaudación.

Se continua con las tasa de Exentos.

Se considerarían a gravarse los conceptos que se encuentran en la tasa del 0% establecida en el artículo 2-A para pasarlos a exentos quedando de la siguiente forma:

- Los que se encuentran a tasa 0% se pasan a la tasa de exentos.
- Los que se encuentran exentos en la Ley del IVA vigente siguen siendo exentos.

Participación de los ingresos por este Impuesto

- 100 % participable para los Estados.

Fondo de Compensación o de nivelación Gasto ingreso

- Se establecería la obligación de parte de las entidades federativas para crear un fondo de compensación que permitiera etiquetar los recursos recaudados en dicho fondo, particularmente para cumplir con mayor gasto de infraestructura y asistencia social.