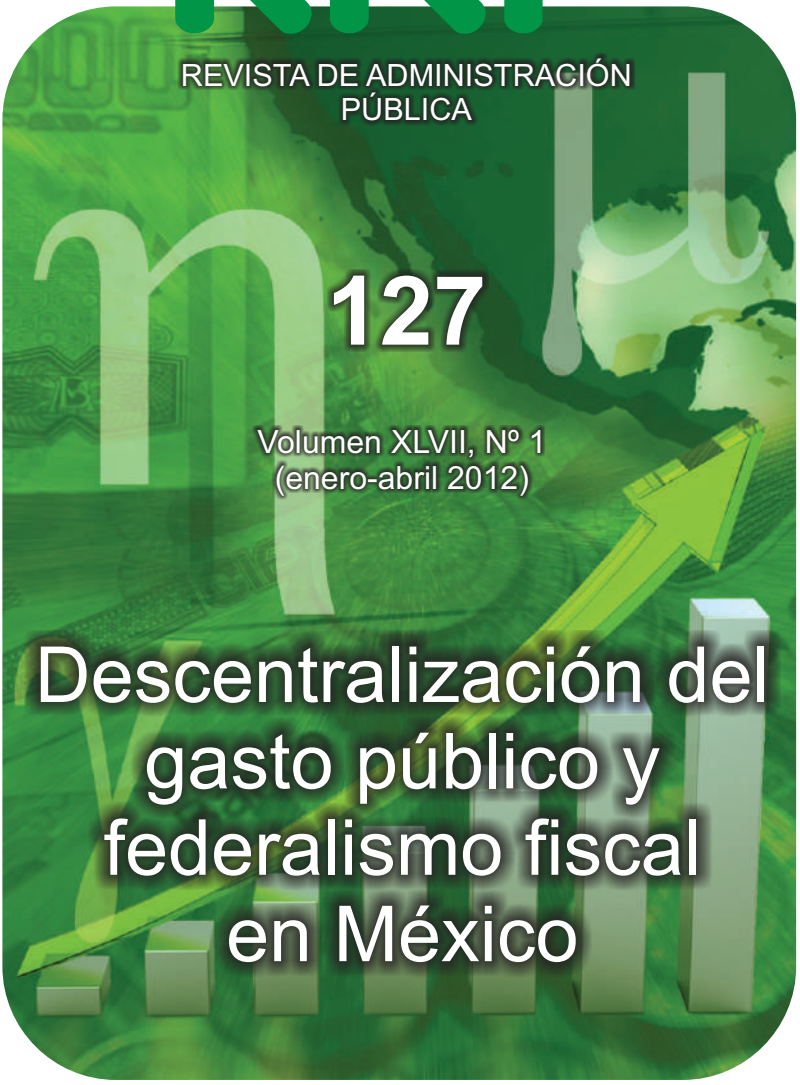
RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



127

Volumen XLVII, Nº 1
(enero-abril 2012)

Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2635, e-mail: contacto@inap.org.mx

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

127

Volumen XLVII, Nº 1
(enero-abril 2012)

Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
http://www.inap.org.mx
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero	Diego Valadés	Mauricio Valdés Rodríguez
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	**Vicepresidente**	**Vicepresidente para los IAP's de los estados 2012-2013**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director

Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

127

Volumen XLVII, No. 1
(enero-abril 2012)

Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México

ÍNDICE

Presentación 11
José R. Castelazo

Análisis

Centralización *versus* descentralización financiera en un sistema federalista: El marco de coordinación fiscal mexicano 13
Rolando Zubirán Robert

Federalismo fiscal en México. Alcances y los cambios necesarios 41
Genaro Aguilar Gutiérrez

El federalismo hacendario mexicano: Una valoración a más de una década 57
Martha Laura Bolívar Meza

Aspiraciones democratizadoras y realidades en México. Descentralización del gasto público a través del Ramo 33 en el contexto de la alternancia 77
Yanella Martínez Espinoza

El proceso de armonización contable en los entes estatales y municipales: objetivos, instrumentos y redefinición de funciones 95
José Manuel Flores Ramos

RESEÑAS

Miguel Agustín Limón Macías y José Luis Cuéllar Garza (coordinadores). *Los Libros de Texto Gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo.* México, Conaliteg, 2011, 289 págs. 135
Francisco Díaz de León Mendiola

Bernardo Kliksberg, *Escándalos Éticos,* Buenos Aires Argentina, Ed. Temas Grupo Editorial, 2011, 336 págs. 139
Carlos Hernández Alcántara

Public expenditure decentralization and fiscal federalism in Mexico

Presentation 147
José R. Castelazo

Analysis

Finance centralization *versus* decentralization in a federalist system: the mexican fiscal coordination framework 149
Rolando Zubirán Robert

Fiscal federalism in Mexico. Scope and necessary changes 175
Genaro Aguilar Gutiérrez

Mexican fiscal federalism: Assessments over the last decade 189
Martha Laura Bolívar Meza

Democratizing aspirations and realities in Mexico. Decentralization of public spending through budgetary item 33 (Ramo 33) in the context of alternation 207
Yanella Martínez Espinoza

Accounting harmonization process in state and municipal bodies: goals, instruments and function redefinition 223
José Manuel Flores Ramos

REVIEWS

Miguel Agustín Limón Macías and José Luis Cuéllar Garza, (coordinators). (2011). *Los Libros de Texto Gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo.* México: CONALITEG. 289 pages. 259
Francisco Díaz de León Mendiola

Bernardo Kliksberg, *Escándalos Éticos,* Buenos Aires Argentina, Ed. Temas Grupo Editorial, 2011, 336 pages. 263
Carlos Hernández Alcántara

Resúmenes/Abstracts 269

Instrucciones para los Colaboradores 273

Instructions for Collaborators 277

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

Desde hace ya varios lustros, el gobierno mexicano ha puesto en práctica, políticas y medidas tendientes a descentralizar la asignación de fondos estatales y municipales. En este proceso estos órdenes de gobierno han ido renunciando a sus derechos tributarios y han requerido de mayores participaciones asignadas por el gobierno federal. Lo anterior ha motivado que se encuentren a discusión los mecanismos de distribución, diseñados en teoría, para proporcionar a los gobiernos locales, una estructura más eficiente en la recaudación de ingresos propios. En este sentido, la coordinación fiscal es vista como un reto del sistema federal, en el que se debate la centralización y la descentralización financiera.

Por la importancia del tema, el Instituto Nacional de Administración Pública ha considerado la pertinencia de revisar el mismo en este número de la RAP, dada la pertinencia de analizarlo, no sólo desde perspectivas múltiples, sino conocer, a partir de los planteamientos concretos, las propuestas de políticas, mecanismos, responsabilidades y marcos normativos para hacer eficiente al federalismo fiscal del país.

Rolando Zubirán Robert en su artículo *"Centralización financiera versus Descentralización en un sistema federalista: coordinación del marco fiscal mexicano"*, sostiene que existen problemas en el proceso de descentralización que han causado deficiencias en los propósitos del desarrollo regional, por lo cual analiza los riesgos de la descentralización financiera frente a las políticas de centralización, a partir de la Ley de Coordinación Fiscal y sus implicaciones en los estados y municipios en términos de su rendimiento y su capacidad para competir.

Genaro Aguilar Gutiérrez demuestra en su colaboración las limitaciones en el avance del federalismo fiscal en nuestro país. Plantea que la estabilidad macroeconómica, el retorno del crecimiento económico y la reducción de la pobreza requieren de una condición fundamental: un cambio en el régimen fiscal mexicano para la racionalización del gasto público, lo que supone, a su vez, establecer mayores responsabilidades fiscales en los ámbitos estatal y municipal. Lleva a cabo una comparación de cuatro tipos de federalismo en América Latina y mediante el razonamiento de indicadores de finanzas públicas y un modelo matemático muestra el

limitado esfuerzo fiscal de los estados de la República, por lo que concluye en la necesidad de impulsar una Ley de Responsabilidad Fiscal.

La contribución de Martha Laura Bolívar Meza nos presenta una visión histórica del proceso del federalismo fiscal y el viraje llevado acabo hacia un federalismo hacendario, en el que no sólo las entidades federativas deben coordinarse para la recaudación y obtención de ingresos, sino también la orientación del gasto. Señala en este proceso la falta de medición y evaluación del gasto conforme a los fondos que se han diseñado para tal efecto, en el que los objetivos programáticos no han impactado en el sector real de la economía y en otros resultados concretos de desarrollo social, particularmente en educación y salud.

Yanella Martínez Espinoza explica en su artículo *"Aspiraciones democratizadoras y realidades en México. Descentralización del gasto a través del Ramo 33 en el contexto de la alternancia"*, cómo ha sido la descentralización del gasto público federal vía las aportaciones federales (Ramo 33) y plantea que no existe una consolidación del federalismo fiscal debido a que siguen existiendo, pese al pluralismo político y a las nuevas relaciones intergubernamentales, inveteradas prácticas heredadas del régimen centralista presidencial, por lo que se propone analizar cómo se lleva a cabo la descentralización de los recursos públicos en un contexto en que los esfuerzos son escasos para consolidar un federalismo fiscal más democrático.

En función del tema central de la revista, se publica en la misma, el artículo de José Manuel Flores Ramos *"El proceso de armonización contable en los entes estatales y municipales: objetivos, instrumentos y redefinición de funciones*", que aborda el tema de la contabilidad gubernamental, que ha cobrado importancia en los últimos años, pues el marco normativo y conceptual de la contabilidad gubernamental, es aplicable para todos los entes del sector público, de los diferentes niveles de gobierno, incluyendo los órganos autónomos. El objetivo central de dicho artículo es analizar la armonización contable, como un sistema de integración intergubernamental, respetando los principios que se derivan de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y examinar los nuevos instrumentos contables que se deben aplicar, así como la estructura actual y funciones que realizan los entes estatales, municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

El INAP reconoce la relevancia de las aportaciones de los colaboradores en este número, los cuales muestran las limitaciones de nuestro federalismo, los logros obtenidos y la valoración de las propuestas para considerar los cambios cualitativos requeridos.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Centralización *versus* descentralización financiera en un sistema federalista: el marco de coordinación fiscal mexicano

Rolando Zubirán Robert*

1. Introducción

Debido a la necesidad de un desarrollo más equitativo en México, el gobierno federal a través de las competencias otorgadas constitucionalmente al Congreso Mexicano de la Unión en los últimos quince años ha intentado implementar políticas y medidas que lentamente han descentralizado los procesos de asignación de recursos de estructuras gubernamentales estatales a locales. Desde el inicio de la Convención Fiscal Nacional en 1947 hasta el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a fines de los setentas y la creación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los gobiernos estatales y municipales han renunciado a sus derechos tributarios a cambio de participaciones gubernamentales no asignadas.

En teoría, dichos mecanismos de redistribución fueron diseñados para proveer de más recursos a los gobiernos estatales y locales que no podían acumular por si mismos con tributación estatal y local. Los tres principales canales que han sido objeto de políticas de descentralización han sido los sectores relacionados con desarrollo social, urbano y rural de los 31 estados de México. Sin embargo, ha habido problemas en dichos procesos de descentralización que han causado deficiencias en el desarrollo regional. Los sectores afectados van desde la infraestructura general de transportación en áreas urbanas hasta medidas básicas de salud y sanidad en sectores rurales, así como políticas de desarrollo social como educación.

* Maestro en Administración Pública, Políticas Públicas Económicas, por London School of Economics and Political Sciences; Maestría en Asuntos Públicos, Especialidad en Riesgos de la Gobernanza, por el Instituto de Estudios Políticos de París. Candidato a Doctor en Políticas Públicas en la EGAP-ITESM, Campus Monterrey.

En los últimos ocho años, las preocupaciones de seguridad han llenado la agenda nacional; por lo tanto, es evidente la falta de capacidad institucional en muchos gobiernos locales y estatales de garantizar efectivamente la seguridad de sus entidades. Además, las implicaciones económicas de las políticas de desarrollo regional en estados mexicanos sobrepasan el crecimiento económico local, empleo y comercio interestatal. Por otro lado, las implicaciones son globales e incluyen competencia global, inversión extranjera directa (IED), estabilidad de la moneda y prosperidad nacional general. El proceso de descentralización que ha iniciado en México ha logrado delegar ciertas funciones del nivel federal al estatal y gobiernos locales. No obstante, ha habido problemas con respecto a la redistribución financiera y asignación de recursos como son las participaciones gubernamentales asignadas y no asignadas, que aún son parcialmente controladas por el gobierno federal y no incluyen la financiación de proyectos favoritos de las localidades que se necesitan para promover el desarrollo.

Otra parte intrínseca al tratar con el riesgo de las políticas de descentralización es el cambio en el capital humano que tiene que ocurrir desde el nivel federal hasta el nivel local. Estas implicaciones imponen una carga económica que tiene que tomarse en cuenta al planear la asignación del presupuesto federal a las secretarías. La descentralización es un proceso que se usa para determinar una correcta estructura de desarrollo que garantice políticas hechas a la medida para necesidades específicas de los estados y las localidades que no son cubiertas por la planeación estratégica federal. Además, si se implementa adecuadamente el proceso de descentralización, éste puede suministrar mecanismos de rendición de cuentas para autoridades locales e incluso involucrar a los ciudadanos en procesos de toma de decisiones.

El proceso de descentralización financiera en México ha logrado cambiar recursos económicos y facultades de las autoridades estatales y locales de ciertas áreas específicas de desarrollo. Sin embargo, un enfoque territorializado[1] para generar políticas de cohesión apropiadas, implica más que un transferencia financiera de lo federal a lo estatal y local. Todo esto requiere ser acompañado de un marco legal apropiado que asegure el uso adecuado de esos fondos. El presente trabajo analizará los problemas de la descentralización financiera en México. Empezará por enmarcar el problema de riesgo a través de un marco general introductorio que presenta la composición institucional del sistema federalista actual en México, una visión general del proceso de descentralización en México, así como el nivel de implementación de un enfoque territorial. Posteriormente analizará los riesgos financieros de la descentralización versus las políticas actuales de centralización que tienen que ver con la asignación de recursos y la toma de decisiones. Concluirá analizando la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

[1] Se refiere a los mecanismos horizontales de cooperación para asegurar equidad y eficiencia en regiones con capacidades infrautilizadas. Ver Fabrizio Barca (An Agenda For a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, 2009).

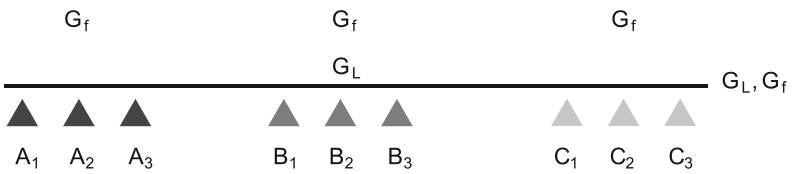
y como afecta a los estados y municipios en términos de desempeño y su habilidad de competir nacional e internacionalmente por oportunidades de crecimiento e inversión.

2. Federalismo como mecanismo de respuesta

¿Por qué los Estados centralizados inicialmente le confieren poder a gobiernos de bajo nivel en las federaciones? Federalismo es lo que Meuller describe como "*La contribución de los Estados Unidos a la evolución del gobierno representativo*" (Mueller, 2003). Explica al federalismo como lo opuesto a la democracia directa, donde los individuos votan y deciden de acuerdo a sus preferencias. Como mencionó Stevens en *Economics of Collective Choice,* los Estado Unidos "*tienen un gobierno federal, cincuenta gobiernos estatales y más de ochenta mil gobiernos locales*" (Stevens, 1993: 329). Es una estructura gubernamental en la que bienes y servicios locales y globales se proveen, pero con decisión de responsabilidades en niveles (Figura 1.0).

Mueller argumenta que si uno se imagina una estructura política de varias personas que actúan para separarse de acuerdo con sus preferencias, se formarán diferentes grupos de personas dependiendo de sus preferencias individuales. La asignación de bienes generales públicos como protección o sistema de salud (debatible) es simplemente eficiente al punto que el votante promedio piensa que corresponde a la maximización de las utilidades de todos. La complicación surge cuando se tratan de distribuir bienes y servicios locales. Una comunidad puede querer diferentes cantidades de determinado bien con respecto a otro. Delegar la toma decisiones a cada comunidad local hace que la asignación de recursos públicos locales sea eficiente; por lo tanto, se crea una estructura federalista (Mueller, 2003: 209-227). Por ejemplo, la industria de combustibles en México actualmente esta federalizada, así que los precios, así como la infraestructura y el suministro son controlados federalmente (se otorgan concesiones privadas), mientras que cada estado puede decidir la cantidad que se gasta en servicios públicos de saneamiento.

Figura 1. Estructura Política de Individuos y Provisión de Bienes Públicos



La Figura 1.0 ilustra una estructura política de 9 individuos agrupados según su preferencia. El valor G_L representa un bien público federal y G_f un bien local.

Fuente: Public Choice III (Mueller, 2003, Cap. 3).

De acuerdo con la perspectiva Federalista, es importante notar que el gobierno federal debería de tener el poder total en lo concerniente a la defensa de la nación. *"Las autoridades esenciales para la defensa común son: promover las fuerzas armadas; construir y equipar flotas; prescribir reglas para gobernar a ambos; dirigir operaciones; ofrecerles apoyo"* (Hamilton, 1787). Es del interés de la nación que la Constitución represente los derechos del pueblo y, asimismo, que proteja esos derechos a toda costa. Es imperativo que el gobierno federal tenga las peticiones necesarias de los estados ya que el gobierno a nivel federal está ahí para proteger la nación. No puede haber limitaciones al poder del gobierno porque no hay manera de determinar los posibles problemas y las magnitudes en las que pueden presentarse.

El Federalismo tiene dos características que pueden ser ilustradas con el ejemplo de defensa mencionada anteriormente. "Un Estado federalista tiene dos propiedades sobresalientes: (1) separar la superposición de niveles de gobierno existentes y (2) los diferentes niveles de gobierno tienen diferentes responsabilidades" (Mueller, 2003: 209-227). La historia económica y política de México se ha caracterizado por la centralización desde la creación del Estado Mexicano en 1810. Esto se realizó en el siglo XX con las políticas de sustitución de importaciones que tuvo como resultado la creación de un gobierno federal "fuerte" junto con estados "débiles". La tabla que se presenta a continuación ilustra el porcentaje de ingresos públicos del gobierno mexicano. Puede verse que el gobierno federal tiene una autoridad financiera clara sobre los estados y municipios (OCDE, 1998: 22).

Figura 2. Ingresos Públicos en México

Porcentaje de ingresos públicos por nivel administrativo

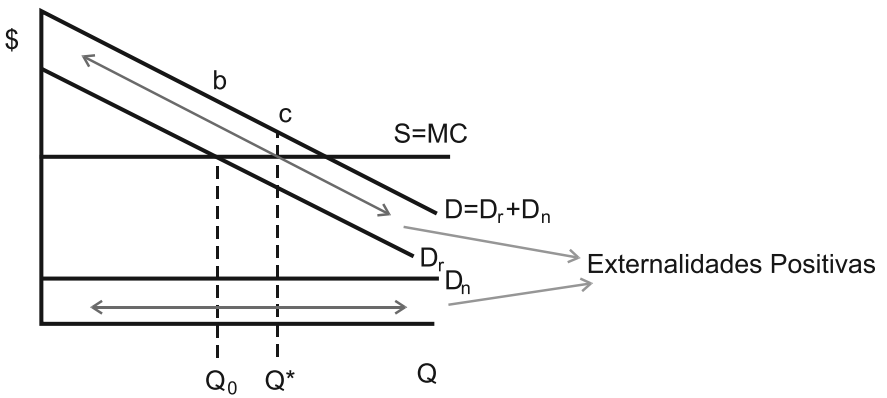
Año	Federación	Estado	Municipios
1900	63	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	78.6	18.6	2.8
1970	86.4	12.0	1.6
1980	89.4	9.4	1.1
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

Fuente: Desarrollo Económico e Inequalidad Regional, 1995.

En México cada estado tiene su propia policía estatal, así como el apoyo de un órgano de policía federal (Procuraduría General de la República

PGR). Los gobiernos locales están a cargo de mantener su propio orden; sin embargo, dependiendo de la clasificación penal de la situación, la PGR tiene autoridad sobre las entidades de seguridad local. Como puede verse en El Federalista No. 23, no puede haber un gobierno que solamente tenga el poder de intervenir en materia de defensa general y un gobierno estatal que posea todo el poder real cuando se trata de asuntos internos.[2] Tiene que haber un mayor alcance del que se considera como bien o servicio global que beneficia a todos los ciudadanos por igual, si tal cualidad existe. Parece que se ha discutido qué bienes deberían ser provistos por el gobierno federal y cuáles corresponden a los estados y entidades locales. Stevens argumenta que "*Niveles altos de gobierno deberían por razones de eficiencia promover la producción de bienes que tienen externalidades positivas*" (Stevens, 1993: 332). Para explicar con más detalles este concepto con términos económicos, si el proceso de toma de decisiones para la provisión de todos los bienes es delegado a los gobiernos locales, entonces ellos producirían $\mathbf{Q_0}$ de cualquier bien si la demanda de la población fuera $\mathbf{D_r}$ y si **S=MC** (Ver figura 3.0). Para ellos ese sería el equilibrio óptimo; sin embargo, si tomamos en cuenta que hay gente potencial que no reside en la localidad pero que consume en ella, uno podría argumentar que hay una demanda que no es tomada en cuenta. Eso resultaría en una producción de **Q*** creando posibles externalidades (1993: 332).

Figura 3. Externalidades Positivas en la Producción de Bienes Públicos Locales



Fuente: The Economics of Collective Choice (Stevens, 1993: 322).

[2] "Si aceptamos los dogmas de los que se oponen a la adopción de la Constitución propuesta, como estandarte de nuestro credo político, no dejaremos de verificar las sombrías doctrinas que vaticinan la impracticabilidad de un sistema nacional que se ejerza en todos los ámbitos de la presente Confederación." (Hamilton, 1787).

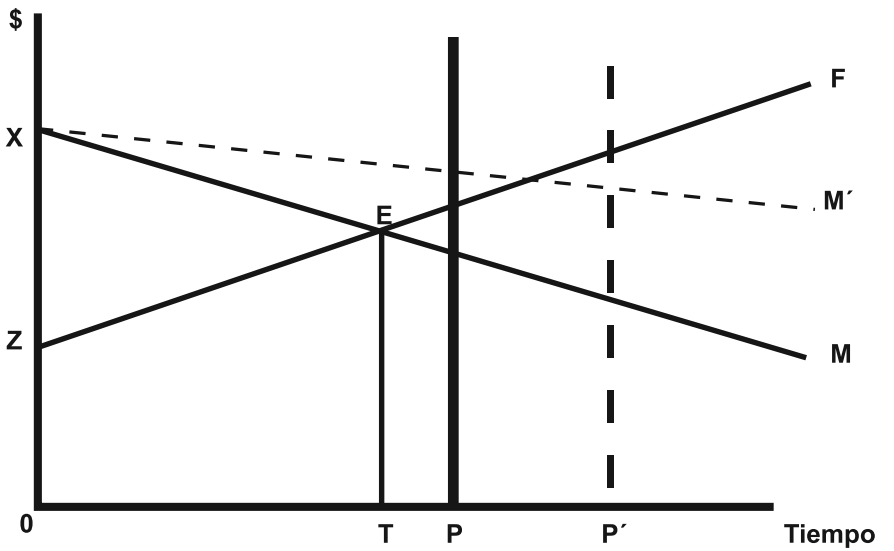
3. ¿Ruta hacia el Parlamentarismo?

El Parlamentarismo que ha funcionado efectivamente en países desarrollados a lo largo de Europa se basa en la unidad del partido. El partido se ve como la unidad central de funcionamiento del gobierno que a su vez nombra al Primer Ministro, quién dirige al país y protege sus intereses nacionales. Hay diversos aspectos del Parlamentarismo que parecen ser más transparentes o efectivos en términos de proceso de toma de decisiones y unidad nacional. Por lo general los gobiernos parlamentarios tienen menos molestias legislativas para alcanzar la mayoría de votos debido al déficit de la separación de poderes (Ejecutivo versus Legislativo). Diversos modelos económicos han sido creados para explicar mejor las diferencias entre ejecutivos integrados y divididos.

La Teoría de la Elección Racional consiste en *"la aplicación de los métodos de economía al estudio de la política*" (Hindmoor, 2006) propone un enfoque racional económico en la política y trata de explicar porque los sistemas parlamentarios son mejores en términos de ejecutivos integrados y procesos de toma de decisiones. En el artículo "*Competitive Governments" (Gobiernos Competitivos)* de A. Breton (Breton, 1998), la toma de decisiones racionales es vista como más eficiente en gobiernos parlamentarios, ya que muchos de los proyectos de ley se originan de los Ministros y Agencias y no de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, en el caso de los ejecutivos integrados en el Reino Unido, el Ministro de Finanzas siempre está a cargo de asignar el presupuesto. Si tomamos en consideración el componente esencial de la decisión racional que asume que los individuos son racionales y siempre tratan de maximizar sus utilidades; los ministros pueden usar dos estrategias de negociación para procurar el presupuesto. Pueden usar estrategias suaves de negociación, que se acercan al equilibrio Bayesiano y tienen más probabilidades de alcanzarlo o pueden ser estrategias duras que un ministro usa cuando quiere mucho dinero y que hace que se aleje del equilibrio. El modelo económico que propone Breton se llama *La Sombra del Primer Ministro* (*Shadow of the Prime Minister*) e incluye un proceso de toma de decisiones basado en la maximización de las utilidades, tomando en cuenta la posición del Primer Ministro quien debe intervenir para alcanzar un Equilibrio Nash (1998).[3]

[3] El Presupuesto de Ingresos en el Reino Unido es responsabilidad del Ministro de Finanzas (**F**). Los ministros son representados por (**M**) y las dos estrategias de negociación son pasibles **Dura** –es menos probable que se logre equilibrio– y **Suave** –más cercana el equilibrio Bayesiano–. **M** pide determinado **$X** para determinada agenda. **F** ofrece **$Z** (menos que **$X**). **t=** Equilibrio Nash (Resultado de la negociación) y **M** y **F** son consideradas como funciones de la negociación.

Figura 4. Modelo de la Sombra del Primer Ministro
(Shadow of the Prime Minister Model)



Un incremento en los recursos de F sobre las expectativas iniciales M, cambiarían M a M'. M podría adoptar una estrategia "dura".

Fuente: Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, 1998.

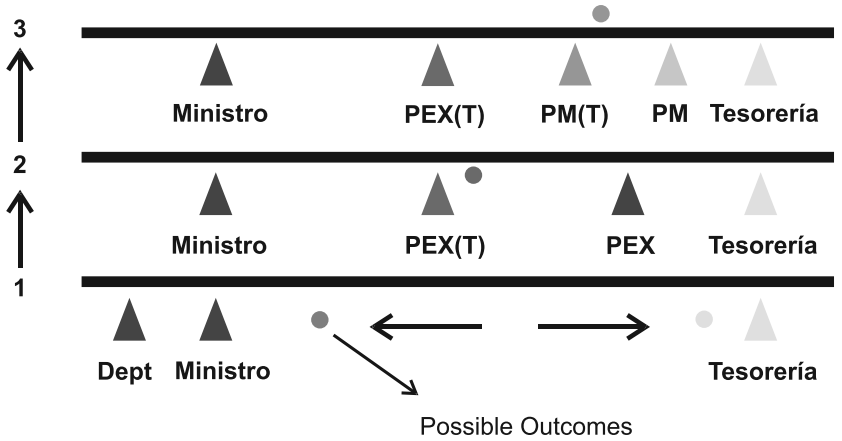
Algunas naciones Latinoamericanas podrían beneficiarse de este tipo de mecanismos. El país que está listo para la transición a estos modelos de gobierno podría ser Chile. Este es probablemente uno de los países más desarrollados de América Latina; Chile ha sido una de las naciones más democráticas de la región. La historia nos muestra que el país sufrió un violento régimen bajo el mandato de Augusto Pinochet en los años setentas que amenazó la estabilidad entera y el futuro del país. En *La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile,* Valenzuela argumenta que *"La crisis de la democracia chilena fue exacerbada por la falta de congruencia entre el sistema nacional de partidos competitivo y polarizado, por una parte y su sistema institucional por otra*" (Linz, 1994). Explica que el gobierno de Chile ha tenido problemas con hacer compatible el marco de la constitución con un sistema de múltiples partidos polarizado, en el que ningún partido puede elegir un presidente con mayoría.

Esto genera problemas de gobernabilidad ya que lograr un consenso en el proceso de toma de decisiones se estancó. El régimen militar unificó al país a base de coerción y fuerza, alcanzando una toma de decisiones

unilateral. Es importante mencionar que durante el régimen militar Chile tuvo un crecimiento positivo, ayudado por el establecimiento de un sector industrial nacional productivo. El régimen temporal militar dejó al país con la necesidad de un Presidencialismo, pero con un grado de precaución. El presidencialismo prosperó con el gobierno de Patricio Aylwin a principios de los noventas; sin embargo, las consecuencias históricas del régimen militar y la estructura actual del sistema político apuntan hacia la necesidad de un cambio más profundo, inclinándose hacia el Parlamentarismo.

Otro ejemplo que apoya la idea del Parlamentarismo como mejor decisión en términos de Decisión Racional es un modelo que explica el "Sistema de tres niveles" ("Three Tier System") de toma de decisiones en el Proceso Presupuestal en el Reino Unido. El Profesor Patrick Dunleavy explica que es más probable que se puedan tomar decisiones en los Gobiernos Parlamentarios porque el Congreso no está a cargo de asignar los recursos, la responsabilidad la tiene el Ministro de Finanzas (MF) y el Comité de Gasto Público (PEX) en este caso. Tradicionalmente, los gobiernos de Latinoamérica han luchado por aprobar los Presupuestos Federales ya que el Congreso no llega a un acuerdo. Si tomamos el caso de México como ejemplo, la legislación del presupuesto hace que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no pueda pedirle su presupuesto a la Secretaria de Economía (SE), sino que tiene que ser incluido en el paquete anual que el Ejecutivo tiene que presentar al Congreso. Los cambios profundos toman más tiempo ya que los comités tienen que revisar y luego proponer cambios al piso bicameral Legislativo. En los gobiernos parlamentarios, los ministros tienen más libertad y pueden acomodar mejor sus intereses como instituciones. Dunleavy menciona que el Sistema de los Tres Niveles se diseña como un mecanismo de decisión que asegura que se alcance una decisión. Si algún ministro (M) no puede llegar a un acuerdo presupuestario con el Ministro de Finanzas (MF), entonces el Comité de Gastos Públicos (PEX) se involucra en el proceso. Si no se llega a un acuerdo, la petición escala a otro nivel, donde el Primer Ministro (PM) toma la decisión final. Parecido a la Sombra del Primer Ministro, los ministros y el MF pueden anticipar la postura del PEX y el PM; de ahí, pueden evitar que escale y lleguen a un acuerdo que beneficie a todos los participantes. El Sistema de los Tres Niveles es un claro ejemplo de cómo se puede evitar el conflicto cuando se trata de la asignación de los recursos del gobierno. Este es un caso donde ajustar el Parlamentarismo a la necesidad de una nación es beneficioso (Dunleavy, 2005).

Figura 5. Núcleo de la Estructura de los tres niveles del Reino Unido



PEX= Comité de Gatos Públicos
PEX(T)= Punto de reflexión de PEX de la Tesorería
PM(T)= Punto de reflexión de PM´s de la Tesorería

Representa las posibles estrategias de negociación al asegurar un presupuesto.

Fuente: Dunleavy, *Ciencia Política Moderna,* 2005.

4. Centralización versus Descentralización Financiera

4.1 Riesgos de la centralización versus descentralización financiera

La teoría económica de las finanzas públicas juega un rol importante al determinar la estructura apropiada de gobierno. ¿Cuál es el régimen óptimo, si lo hay, que pueda resolver la *raison d'être* económica del sector público? como lo menciona Wallace Oates.[4] El debate polarizado de Centralización versus Descentralización tiene fortalezas y debilidades. No hay solución perfecta y la polarización ha resultado ser ineficiente; por lo tanto, un sistema federalista que combine la centralización y este último enfoque podría ser la forma ideal de estructurar un gobierno.

De acuerdo con Oates, hay tres funciones económicas principales del sector público: eficiente uso de recursos, distribución del ingreso, promoción del empleo y estabilidad de precios. Esto se puede resumir en: asignación, distribución y estabilización (Oates, 1972: 3).

La centralización claramente resuelve el tema de la estabilización. Tener una política monetaria central asegura una tributación adecuada y generación de ingresos locales, así como control de inflación. Los gobiernos centrales pueden estimular la economía con recursos adicionales como la

[4] Oates, *Federalismo fiscal,* 1972: 14.

deuda exterior. Hablando de distribución, los gobiernos centrales pueden coordinar más eficientemente la distribución de los ingresos a través de programas de impuestos. En relación a la asignación, hay evidencia que apoya la centralización también. Al manejar ciertos bienes públicos (por ejemplo, defensa) la toma de decisiones descentralizada es probable que no maximice la producción de dicho bien (Oates, 1972: 3-10).

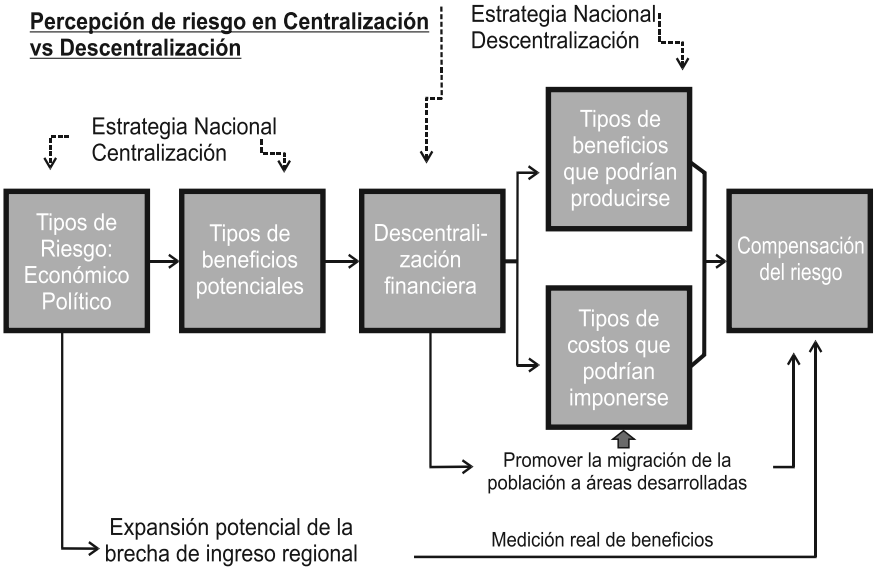
La descentralización intenta manejar las necesidades de individuos o grupos dentro de ciertas comunidades, localidades o jurisdicciones. La producción de bienes centrales implica compromiso y la pérdida de bienestar de una comunidad u otra. *"Un gobierno descentralizado por lo tanto ofrece la promesa de incrementar la eficiencia económica al proveer un rango de producción de ciertos bienes públicos que corresponde más estrechamente a los diferentes gustos de grupos de consumidores"* (Oates, 1972: 12). Como se ve en la Teoría de los Clubes[5], la movilidad es también la consecuencia de diferentes opciones a través de regiones geográficas. Oates menciona tres características económicas positivas de la descentralización: productos adoptados a la preferencia de las localidades, competencia por la producción de bienes para promover la eficiencia y mejores tomas de decisión al analizar costos para los programas locales (Oates, 1972: 13).

4.2 Mapas de percepción del riesgo

Como se mencionó anteriormente, no hay ninguna configuración perfecta de gobierno centralizado versus descentralizado; sino que cada nación necesita diseñar su propia estructura y tomar en cuenta los riesgos que existen. El nivel actual de centralización versus descentralización del gobierno de México puede ser ilustrado en términos de riesgo al implementar esas políticas. El riesgo puede ser clasificado como (1) económico y (2) riesgo político. El riesgo político incluye corrupción gubernamental que puede resultar en el mal uso de fondos, falta de supervisión de egresos y una incorrecta implementación de políticas de desarrollo. Los riesgos políticos engloban la falta de unidad nacional, una divergencia con respecto a una estrategia nacional de desarrollo y un debilitamiento general del gobierno nacional que puede resultar en movimientos separatistas en regiones menos desarrolladas como Chiapas y Oaxaca. Es claro que hay un riesgo de compensación entre la descentralización del gobierno federal y una mejor eficiencia y equidad relacionada con desarrollo regional.

[5] Ver Charles Tiebout. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy,* Vol. 64 (Tiebout, 1956: 416-214).

Figura 6. Compensación del riesgo como Modelo Costo-Beneficio



Fuente: Cost Benefit Model Adaptation.

4.3 Compensación del riesgo: debilitamiento del Gobierno Federal versus Eficiencia y Equidad en el desarrollo regional

Gran parte del debate que surge con las políticas de centralización y descentralización tiende a centrarse directamente en las políticas de desarrollo que pretenden atender a la eficiencia y equidad en la asignación financiera, desarrollo de estados y cierre de la brecha de ingresos a través de las regiones. Sin embargo, gran parte del debate se inclina a la comparación entre ambos enfoques. Un aspecto que tiende a estar ausente en tales debates es la compensación general que podría existir al cambiar el sistema existente con respecto a la estabilidad política que los sistemas centralizados presidencialistas han generado a lo largo de los países en Latinoamérica. Aunque las políticas de descentralización pretenden atender uno de los desafíos más grandes en Latinoamérica, incluyendo a México, fue la centralización lo que hizo posible la consolidación de los Estados nación en toda Latinoamérica. En México, el Presidencialismo jugó un rol importante a principios del siglo XX y sirvió como el “pegamento” de la estabilidad nacional.

Generalmente, la tendencia que favorece al Presidencialismo es el hecho que los países en desarrollo requieren y se benefician de los procesos de toma de decisiones rápidos cuando hablamos de legislación e intereses nacionales. En México, durante la década de los cincuentas el Presidente Miguel Alemán llevó al país a través de una serie de reformas, incluyendo el modelo IS, el cual consolidó la economía mexicana y la industria nacional.

Ese periodo fue conocido como el Milagro Mexicano. Además, Shugart y Mainwaring (1997) proporcionan una lista de elementos que le dan una ventaja al Sistema Presidencial. Explican que el Presidencialismo ofrece mayores posibilidades de elección para los votantes, lo cual significa que hay más participación e involucramiento al *escoger líderes y la rendición de cuentas electorales*; esto hace que los presidentes sean responsables del bienestar del país. Tener un presidente le da al órgano ejecutivo *Independencia al Congreso en Materia Legislativa*. Finalmente, el autor enfatiza que el concepto estipulado originalmente por Linz, el cual refleja el *enfoque del ganador se lo lleva todo*, refiriéndose a la mayoría relativa en el proceso de toma de decisiones.

Parece ser que la compensación consiste en: (1) Permitir una política de descentralización que tiene la posibilidad de cerrar la brecha de ingresos y promover el desarrollo a través de un enfoque territorial completo versus (2) debilitar al Estado nacional, la cual ha servido como un pilar para la unidad y estabilidad en Latinoamérica desde el siglo XIX. Al permitir una política de descentralización, el impacto directo se sentiría en la capacidad del gobierno federal para monitorear y controlar la formulación de políticas. A su vez, esto resultaría en la falta de unidad política y corrupción, lo cual puede resultar contraproducente para un gasto más eficiente y programas de desarrollo. Además, esta falta de control podría generar una estrategia nacional de desarrollo débil. Debilitar al gobierno nacional puede hacerlo incompetente para proporcionar recursos adecuados a las comunidades menos desarrolladas. Sin embargo, es importante que se mencionen los riesgos asociados con no hacer nada que también pueden dañar al Estado nación. Continuar con una política estricta de centralización que se sabe que promueve desarrollo regional desigual, amplía la brecha intrarregional y promueve la migración poblacional a grandes áreas desarrolladas; asimismo, el panorama económico nacional se ve desolado y poco prometedor.

Como argumentan Shugart y Mainwaring "*las fortalezas de los presidentes y su habilidad para influenciar legislaciones se basa en dos categorías de poderes presidenciales: constitucional y partidista*" (Mainwaring y Shugart, 1997). Es importante distinguir los dos tipos de poder ya que no todos los países de Latinoamérica están en la misma situación de gobierno. Por ejemplo, México es un país que ha evolucionado y cambiado en los últimos ocho años. Shugart menciona que el sistema Presidencial de México se basa mayormente en la unidad del partido ya que el régimen político y el control del Partido de la Revolución Institucional (PRI), donde el presidente no sólo es el líder del país, sino también del partido. Por lo tanto, darle poderes constitucionales (aquellos otorgados por la Constitución que no pueden ser impugnados por el Congreso por la separación de poderes) y el Poder Legislativo por poseer la mayoría relativa en el Congreso.

Indudablemente mucho ha cambiado en México desde la publicación de Mainwaring y Shugart, ya que el sistema presidencial de México ha perdido todos sus poderes partidistas. El tan deseado cambio democrático que ocurrió en México que cerró el capítulo del régimen de un solo partido donde las elecciones se ganaban básicamente a través del Dedazo y se pasó a un sistema de trabajo electoral democrático, que a su vez le abrió la puerta al Partido Acción Nacional (PAN) para ganar las elecciones en el año 2000. Esta nueva era en la que México se aventura trae consigo cambios turbulentos que no se habían visto en el sistema presidencial tradicional mexicano. Parece que ha habido una pérdida de unidad nacional, y aunque el Presidente quiera lo mejor para el país, facciones multipartidistas han aparecido, esto obstaculiza las legislaciones propuestas por el Ejecutivo. El país que había estado trabajando con un gobierno relativamente unido ahora está sufriendo un debilitamiento institucional. Es importante mencionar que por más dolorosa que haya sido la transición, era necesaria para establecer la democracia. Este proceso actual de inestabilidad política crea un riesgo que no existía antes. A lo largo de los setenta y un años del régimen priista, México ha tenido unidad partidista y estabilidad política, esto hubiera significado que sería más viable un proceso gradual de descentralización financiera. Hoy en día está presente el riesgo un gobierno débil que es incapaz de dirigir una estrategia nacional y mantener la dirección del país. Aunque parece ser que no hay una solución tajante, la implementación gradual de herramientas de descentralización puede ser una manera de mitigar el riesgo de un gobierno federal insolvente. Esto puede lograrse a través de: (1) asignación de recursos, (2) participaciones gubernamentales, (3) impuestos y redistribución y (4) a través de un programa moderado de delegación de toma de decisiones. Sin embargo, este debe de ser el último paso del proceso.

5. Herramientas para la descentralización

5.1 Asignación de Recursos: Producción de Bienes Locales

Cuando hablamos de políticas públicas, la polaridad que surge tiende a generar argumentos a favor y en contra. Acerca de finanzas públicas y gastos, el debate centralización versus descentralización se torna más aparente al lidiar con costos y nivel de producción de bienes locales. Usando el Teorema Wallace Oates de Descentralización[6] como base; niveles de producción más eficientes (Eficiencia de Pareto) resultarán de los gobiernos locales en vez de los centrales si hay costos iguales. *"El bienestar es maximizado si cada gobierno local ofrece eficiencia de Pareto en la producción para su localidad"* (Oates, 1972: 36). Otro argumento que apoya la descentralización tiene que ver con la maximización de la producción local. Si tomamos en cuenta que la centralización tiende a

[6] Ver (Oates, 1972: 54).

ofrecer niveles estándar de bienes y servicios a lo largo de localidades geográficas, el nivel de producción de todos los residentes no sería maximizado. La descentralización ayudaría a generar producción local más eficiente; sin embargo, esto sólo sucedería si los costos estuvieran fijos para todos los bienes y servicios. Las economías de escala en la provisión de bienes a nivel nacional podrían ayudar a mitigar el tema y permitir las finanzas centralizadas (Oates, 1972: 36-37). Por otro lado, la toma de decisiones descentralizada a niveles locales podría resultar en ineficiencias al maximizar el bienestar comunidades y conducir a incentivos "free-rider". *"Las jurisdicciones descentralizadas tenderán a ofrecer niveles sub eficientes de bienes y servicios debido a no haber tomado en cuenta los beneficios conferidos a los residentes de otras jurisdicciones"* (Oates, 1972: 32).

5.2 Participaciones intergubernamentales

Las participaciones intergubernamentales podrían mitigar algunos problemas derivados de la provisión de bienes públicos. Las participaciones intergubernamentales están divididas en herramientas condicionales e incondicionales usadas por gobiernos centrales para la asignación de recursos y permitir que los gobiernos de nivel más bajo usen financiamiento en la provisión de bienes y servicios locales. "*Se necesitan participaciones paralelas para compensar los efectos externos y el uso de participaciones incondicionales para propósitos de equidad"* (Oates, 1972: 94). Las primeras ayudan a mitigar las ineficiencias que resultan de tener excedentes en las localidades y las segundas para prevenir las discrepancias en la distribución del ingreso dentro de un sistema federal (Oates, 1972: 85). Apoyando este argumento, Cullis argumenta que los "Gobiernos centrales pueden usar las participaciones para cambiar la distribución del ingreso y el patrón de gasto entre autoridades locales" (Cullis y Jones, 1998: 315). Además, puede ser que los gobiernos locales no estén completamente conscientes de los excedentes y de los beneficios que pueden tener sobre otras localidades; de esta manera, producir menos un cierto bien. Los gobiernos centrales pueden decidir intervenir a través de participaciones para corregir esta situación (Stevens, 1993: 334).

Un ejemplo de porque los Estados centralizados envisten de poder a los gobiernos de menor nivel en forma de participaciones lo explica Mueller y se refiere a los bienes producidos localmente que tienen externalidades positivas con respecto a otras localidades.[7] Los caminos y las carreteras son usados por diferentes localidades; sin embargo, la demanda de caminos en cualquier jurisdicción se mide por las demandas de los ciudadanos de cada localidad. Si la demanda es subestimada, la oferta no es el Óptimo de Pareto. La comunidad A y B tienen la misma cantidad de bien público ($\mathbf{G_a}$ o $\mathbf{G_b}$ respectivamente) y se usaron los caminos de A

[7] Para un ejemplo detallado ver: *Public Choice III* (Mueller, 2003: 216-217).

y B ($\mathbf{R_a}$ o $\mathbf{R_b}$) en la misma cantidad, además se uso una fracción de los caminos del otro ($\mathbf{S_a}$ o $\mathbf{S_b}$):

$$G_a = R_a + S_a R_b \text{ and } G_b = R_b + S_b R_b$$

Controlando las discrepancias de ingreso, ambas comunidades están de acuerdo con construir cierto número de carreteras luego de maximizar el siguiente Lagrangiano:

$$L_i = U_a(X_a, G_a) + \gamma(Y_a - P_x X_a - P_r R_a)$$

En éste, $\mathbf{P_x}$ y $\mathbf{P_r}$ representan los precios del bien privado **X** y carreteras; $\mathbf{G_a}$ satisface $\mathbf{G_a = R_a + S_a + R_b}$. Lo mismo se hace para la comunidad **B**. Esto significaría que las participaciones ofrecidas equivaldrían a la cantidad proporcional de excedentes hacia otras comunidades. (Mueller, 2003: 216-217).

Sin embargo, puede haber externalidades negativas al poner en práctica las participaciones. La acción colectiva puede inducir una conducta inefectiva debido a los incentivos, que podrían causar una re-modificación de tal comportamiento establecido; por lo tanto, se podría causar que se movieran de un patrón eficiente ya establecido o uso de recursos (Oates, 1972: 64). Entre más personas estén involucradas en el proceso de toma de decisiones, es más difícil llegar a un consenso. Esta es la razón de por qué podría ser beneficioso para los gobiernos centrales evaluar participaciones individualmente –caso por caso–. Si hay algún bien que pueda tener beneficios de excedentes para comunidades vecinas, compartir responsabilidades y planear conjuntamente su provisión podría ser mejor que otorgarle participaciones a todas las comunidades para ese bien (Oates, 1972: 68-69).

5.3 Impuestos y Redistribución

El status económico nacional de un país y las condiciones económicas de sus ciudadanos son de extrema importancia. Las personas deben pagar impuestos para permitirle al gobierno sobrevivir y coexistir con la sociedad y ofrecer los bienes y servicios públicos adecuados.[8]

Los impuestos y la redistribución de la riqueza juegan un rol importante en la estructura federalista; sin embargo, la proporción de impuestos locales versus federales y políticas de redistribución varían de país a país. México posee un gobierno federal fuerte que recauda impuestos de cada estado de manera proporcional a los ingresos que generan (Ingreso Federal

[8] "La potestad de hacerse de fondos adicionales como consecuencia de gravámenes sobre nuevos objetos, capacitaría al gobierno nacional para pedir prestado lo que puedan exigir sus necesidades." (Hamilton, 1787).

Tributario), luego los distribuye anualmente a través de participaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ocasiones el gobierno federal interviene en la manera en que el dinero público es gastado por los gobiernos locales. Como se dijo anteriormente, México grava más de impuestos a los estados que generan más ingresos y los redistribuye de acuerdo con las prioridades federales nacionales. Se podría argumentar que la distribución gubernamental de recursos surge del modelo de elección pública de Tiebout, el cual propone que los gobiernos locales deberían competir y ofrecer servicios a varios precios para incentivar la movilización de acuerdo con las preferencias de la comunidad (Tiebout, 1956). No obstante, hay otros factores que contribuyen a la intervención federal. Las agendas nacionales y las externalidades macroeconómicas generales pueden influenciar cambios en la asignación de bienes (servicos gubernamentales también). Como se mencionó anteriormente las participaciones son una manera que el gobierno tiene para distribuir riqueza para que la usen para producir bienes locales. *"Un nivel de gobierno puede no ofrecerle un bien público a otro nivel, pero puede solamente transferirle dinero"* (Mueller, 2003: 215).

Si tomamos a México como ejemplo, el total de impuestos recaudados en 1995 de Nuevo León (La economía estatal más grande después del Distrito Federal) fue de 68,473.662[9] MXN (aproximadamente $4.7 mil millones de dólares); mientras que su presupuesto de gastos federal fue de 26,028.2MXN (aproximadamente $1.7 mil millones de dólares). Por otra parte, Oaxaca es uno de los estados menos desarrollados, depende de la agricultura y es su principal fuente de ingresos. En el mismo año, contribuyó 3,448.456 MXN (237 millones de dólares) al gobierno federal y recibió 25,212.6 MXN (aproximadamente $1.7 mil millones de dólares). Restringidamente, las participaciones generales y paralelas se le otorgan a cada estado para servicios generales como Educación, Salud, Infraestructura y Seguridad (Ramo 33, 28, 39). Esto le da a los gobiernos locales como el de Oaxaca, la oportunidad de invertir sus ingresos en especialización, desarrollo y construcción de otros sectores económicos potenciales como turismo o incluso industria textil.

6. Competencias Fiscales

6.1 Ley de Coordinación Fiscal

El instrumento legal principal establecido que tiene que lidiar directamente con los temas de materia fiscal y atender principalmente el tema de asignación financiera de financiamiento a los estados y municipios, es

[9] Estadísticas del Centro de Estudios de Finanzas Publicas. Cámara de Diputados. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas (Camara de Diputados, 2009).

representado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Es un marco legal muy complejo que está compuesto de varios sub segmentos que atienden las innumerables aristas de la situación de impuestos en México y el sistema de redistribución. Desde una perspectiva amplia, la composición general de la LCF es: Recaudación Federal Participable (RFP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Fondo de Fiscalización (FF); Fondo General de Participaciones (FGP) y un conjunto de participaciones asignadas (portaciones federales). Todo esto se coordina a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

La LCF y del SNCF surgen de la necesidad del gobierno federal durante el periodo de Sustitución de Importaciones (SI) y la consolidación nacional que centralizó los recursos y promovió unidad nacional. Antes del boom económico llamado "El Milagro Mexicano" en los años cincuenta, la política tributaria nacional, así como le coordinación fiscal eran responsabilidad de los estados y los municipios. Esta falta de centralización trataba de coordinar a nivel nacional a través de dos mecanismos principales: la legislación de la distribución del ingreso y a través de las convenciones fiscales nacionales (Soria, 2009). La creciente necesidad de establecer una economía nacional sólida durante los años cuarentas y cincuentas condujo a la necesidad de administrar centralmente los recursos económicos nacionales para establecer una estrategia de desarrollo unilateral. Después de la Convención Nacional Fiscal de 1947 y hasta el establecimiento del SNCF a finales de los años setenta, hubo una fuerte resistencia de los estados, que no querían cederle su soberanía económica a la federación. Después de que los principales instrumentos tributarios estuvieron en el control de la federación, el impuesto al valor agreagado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR), los estados se vieron obligados a aceptar el establecimiento del Fondo General de Participaciones (FGP) que fue fundado pocos años después del SNCF, a través del marco legal de la LCF en 1980.

El SNCF está a cargo de los cuatro pilares principales de la política nacional fiscal, compuesta de: (1) un fondo de participaciones asignadas, diseñado específicamente para controlar de manera central ciertas políticas, que son consideradas como prioridad nacional; tales participaciones son asignadas centralmente, pero constituyen gastos descentralizados sancionados por los estados y municipios. (2) la política fiscal nacional y la (3) administración de políticas tienen a su cargo las competencias del SNCF. (4) Por último, la coordinación de participaciones en forma de aportaciones incondicionales se establece dentro de las competencias del sistema de coordinación.

6.2 Estructura actual de las participaciones

El mecanismo estructural actual para la distribución de participaciones tiene definidas sus competencias en la LCF y es coordinado por el SNCF.

Tradicionalmente, las competencias concurrentes del gobierno federal han sido gradualmente asignadas por la Constitución; con el tiempo han desarrollado una dependencia hacia una institución centralizada. El gobierno federal como agente central tiene varias competencias y mecanismos de distribución y asignación de fondos. Los mecanismos fiscales federales principales son atribuidos en forma de Inversiones Públicas Federales, así como varios servicios públicos no provistos por gobiernos estatales o locales. Existen otros mecanismos financieros como el marco de colaboración bipartidista: los gastos universitarios estatales o acuerdos sobre el Desarrollo Social; no obstante, la mayor parte de los gastos financieros se realizan en forma de participaciones descentralizadas –asignadas o incondicionales- (Merino, s.f.: 151).

Como se mencionó anteriormente, las participaciones son distribuidas a través de dos marcos de asignación principales: (1) Fondo General de Participaciones (FGP) que corresponde a subvenciones en bloque con relacion a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y (2) Aportaciones Federales. Inscrito en el artículo primero de la LCF están la coordinación y el establecimiento de parámetros de la asignación del gasto discrecional, así como el establecimiento de marcos de colaboración administrativa entre diferentes dependencias fiscales. Con respecto a los parámetros de distribución, la fórmula para asignar los recursos es incluido en el segundo artículo de la LCF y corresponde a la estructura operativa del FGP, que equivale al 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). No se incluye en el FTP los excedentes de ingresos del petróleo, 2% de todas las exportaciones, 3% de los ingresos totales de exportación de crudo y otros impuestos específicos.[10] La principal fórmula para calcular la asignación de recursos a los estados es la siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \triangle FGP_{o7,t}(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\triangle IE_{i,t} n_i}{\sum_i \triangle IEi,\ tni} \quad with \triangle IE_{i,t} = \frac{1}{3}\sum_{j=1}^{3} \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

La fórmula corresponde al mecanismo de asignación representado por $C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ como coeficientes de distribución para el FGP de la entidad "**i**" del año que se realizó el cálculo. $P_{1,t}$ representa la cantidad correspondiente a la entidad "**i**" en el año "**t**". $P_{i,07}$ pertenece a la suma recibida por "**i**" en el año 2007, mientras que $\Delta FGP_{07,t}$ se refiere al crecimiento FGP entre el año 2007 y el año "**t**". $PIB_{i,t-1}$ y $PIB_{i,t-2}$ se calculan

[10] Ver artículo 2, LCF (*Diario Oficial de la Federación,* 2009).

por el PIB oficial del año pasado y los dos años pasados respectivamente, publicado por el INEGI para cualquier "**i**". $IE_{i,t}$ constituye la recaudación de "**i**" en el año "**t**" y $\Delta IE_{i,t}$ representa un promedio de tres años de $IE_{i,t}$ relevante al previamente estipulado "**i**". Los últimos dos componentes son n_j, que es el conteo oficial de población de "**i**" según el INEGI y $\sum$ que representa la sumatoria de todas la entidades de la variable que le sigue (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 2-3).

Se incluyen también en la LCF, cuatro fondos adicionales que se encargan de la formulación específica para cuantificar el apoyo a los municipios de esta manera: (1) Fondo de Fomento Municipal (FFM) que representa el 1% de la RFP; (2) Fondo de Fiscalización (FF) y un Fondo de Compensación Adicional (FC) que se compone de las 2/11 partes restantes del total recaudado por la aplicación de las cuotas establecido en el artículo segundo de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. El Fondo de Compensación se diseñó para compensar a las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero. Finalmente, (3) El Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEH) estará conformado con el 0.6 % del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos (LFD) y será distribuido entre aquellas entidades federativas que forman parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 2-10).

El Segundo mecanismo de participaciones establecido en la LCF se refiere a las ya mencionadas Aportaciones Federales y constituyen los fondos reservados para prioridades nacionales específicas. Los canales para asignar participaciones con fines específicos se inscriben en el Ramo 33. Los atributos legales están presentes en el capítulo V de la LCF e incluyen un total de ocho fondos, así como un fideicomiso externo vinculado a la LCF y excluido de la ley oficial de coordinación, este es el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES). FIES constituye un porcentaje de los ingresos excedentes del petróleo y es distribuido a los estados como método de fortalecimiento de los estados junto con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS); se distingue por su "sistema de reparto de ingresos"[11], que significa que carece de propiedades distributivas, estados ricos reciben sumas más grandes (Joumard, 2005: 16).

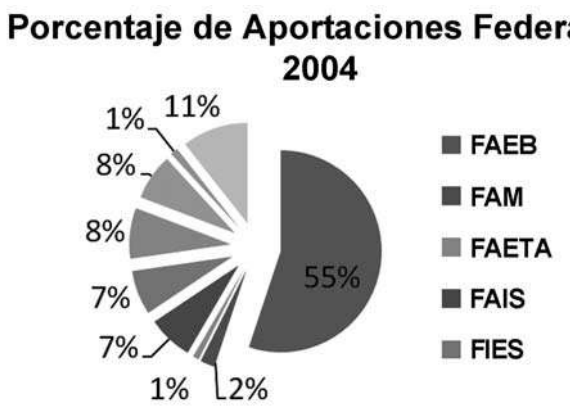
Los ocho fondos en la LCF (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 22-24) están constituidos por: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que es el fondo más grande (aproximadamente

[11] Término expresado en el Documento de Trabajo de la OCDE, No. 453 (Joumard, 2005: 16).

55% de las aportaciones federales (AF), complementado con un fondo encargado de la infraestructura y el plan de alimentación en la educación. 2) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el cual representa el 2% del total de las AF. También relacionado con la educación, pero destinado hacia educación para adultos y tecnología el 3) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) tiene aproximadamente el 1% del total de las AF. El apoyo a la infraestructura se ve en dos fondos de asignación de AF, uno es el ya mencionado FIES y el otro es el 4) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que a diferencia del FIES, si tiene propiedades redistributivas. EL FIES y el FAIS en pocentaje tienen el 7.1% y 7.2% respectivamente.

Los dos fondos siguientes se establecieron para empoderar municipios y gobiernos locales al fortalecer su capacidad en finanzas públicas. 5) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), así como el 6) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) representan el 8.1% y el 7.4% de todo el sistema de participaciones. El fondo que ha atravesado más cambios en los últimos años en parte por el creciente dilema de seguridad que enfrenta el país, es el (7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que ha crecido significativamente de su porcentaje tradicional (1.5%). Por último, está el fondo destinado al desarrollo de los servicios de salud del país; el (8) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) representa el 10.5% y es de carácter redistributivo para dar cuenta de las personas sin seguro y con seguros básicos de salud (Seguro Popular)[12] (Joumard, 2005: 15-16).

Figura 7. Aportaciones Federales establecidas en la LCF



Incluye Fideicomiso FIES establecido en conjunto con BANOBRAS.

Fuente: Joumard (2005).

[12] Todos los porcentajes de las participaciones mencionados corresponden a los datos provisionales proporcionados por INAFED 2004 (Joumard, 2005:16).

6.3 Atribuciones específicas, competencias y mecanismos de cooperación

Es importante mencionar que los estados no están sujetos legalmente a participar en algún Fondo General de Participaciones. Cualquiera de las 32 entidades nacionales puede decidir ser excluido del FGP y llevar a cabo su propia recaudación tributaria. No obstante, la "Trampa 22" [13] existe en el hecho de que los instrumentos tributarios más importantes como el IVA y el ISR están legalmente atribuidos a la Federación y los Estados no pueden participar. Por ende, se deja a los gobiernos regionales con mecanismos[14] tributarios débiles que a su vez los hace menos competitivos y más dependientes del FGP.

Participar en el FGP implica someterse al acuerdo establecido y coordinado por el SNCF y la SHCP, aprobado por el Congreso Federal que es el único órgano autorizado que incluye y excluye entidades. Hay varios mecanismos para resolver las disputas ya sea entre individuos y el SNCF o situaciones entre los estados y la Federación. En el artículo once de la LCF se establece un mecanismo de disputa para los individuos que han sido afectados por un acto de mala conducta del SNFC. Dicho mecanismo de resolución de disputas y capacidad de resolución es mediado por la SHCP. En ambos casos de disputas individuales, así como de cooperación interestatal y municipal, el órgano encargado para servir como instrumento para checar y balancear el SNCF es la SHCP. Dicha estructura de supervisión está definida y expresada en el artículo 16 de la LCF, especifica atribuciones de desarrollo, supervisa y "perfecciona" al SNCF a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal (JCF) (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 17-22).

6.4 Limitaciones actuales y mecanismos inhibidores

Es importante mencionar que una parte de las críticas acerca del marco fiscal establecido actualmente son debido a su rigidez y falta de adaptabilidad para cambiar situaciones económicas así como choques externos. Como menciona Rigoberto Soria Romo, profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara, la composición institucional del SNCF no tiene espacio para maleabilidad en su núcleo fundamental. Dice que sus fallas son particularmente las concernientes a los mecanismos de toma de decisiones establecidos y de naturaleza suma-cero del FGP,

[13] De la novela de Joseph Heller Catch 22 donde se presenta la paradoja de que hay una necesidad que sólo puede ser llenada con una acción que eventualmente conduce a la misma necesidad.

[14] Expresado como "impuestos especiales", establecidos en el artículo 73 de la Constitución Mexicana (Diario Oficial de la Federación, 2009: 14).

atribuye su supervivencia al hecho de que cumple con los requerimientos mínimos, muy por encima de los cambios de lo que ha sido objeto el Estado a más de veinte años de su fundación (Soria, 2009). En su análisis de las competencias fiscales y mecanismos de resolución, Soria concluye que más allá del sistema de coordinación aparentemente armonioso entre entidades dependientes, hay una lucha de poder dinámica que no se previó en los mecanismos de resolución establecidos; el actor dominante es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta lucha aparente ha conducido a que grupos opositores como los estados intenten debilitar la hegemonía de la SHCP. El mecanismo principal usado por los estados ha sido a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), estableciendo un marco de participación fiscal en la "Declaración de Mazatlán" (CONAGO, 2001). Tal marco, en los últimos años, ha creado un cambio de poder de la SHCP a través del desarrollo de diversas propuestas, como la enmienda a la estructura de participaciones del Ramo 33 en forma del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), una nueva Convención Nacional Fiscal, así como la creación de un fideicomiso para administrar los ingresos extraordinarios del petróleo (Soria, 2009).

7. Competencia tributaria internacional

La competencia tributaria o competencia fiscal se refiere a un gobierno que estructura su política fiscal para atraer actividad económica como Inversión Extranjera Directa (IED). Como se mencionó anteriormente en este trabajo, cuando tomamos en consideración la Teoría de la Elección Pública para analizar las políticas de descentralización, la Teoría de los Clubes de Tiebout juega un papel importante en gran parte por las *estrategias bajas de votar*. Antes de la descentralización de políticas fiscales a nivel nacional y permitir competencias interestatales que podrían conducir a las externalidades de fondo; un mecanismo de armonización fiscal internacional podría concebirse para ayudar a incrementar el flujo de inversión extranjera directa (IED) a países pequeños como México. Como Tiebout sugirió en la creación de un modelo de mercado de bienes públicos, la correcta mezcla de provisiones atraería más votantes; en este caso factores de movilidad económica como IED. Esto, a su vez, podría reducir la competencia desleal y promover estrategias de desarrollo más equitativas.

El marco actual establecido por el TLCAN sugeriría una estrategia de política fiscal coordinada a nivel multilateral entre México, Canadá y los Estados Unidos para evitar armonizar bases imponibles. Este enfoque diferiría del modelo actual de la Unión Europea. Dicha estrategia surge del intento de restringir la competencia fiscal perniciosa al dejar que la competencia generosa proceda; esto es en parte debido al tamaño de Estados Unidos en relación a México y Canadá. Al aplicar políticas de competencia fiscal coordinadas a nivel multilateral, la pérdida de utilidad

regularmente asociada con independencia fiscal puede ser compensada. No obstante, lo más beneficioso para México sería buscar una política de armonización unilateral con los Estados Unidos como primer paso, en lugar de participar directamente en un acuerdo multilateral (Cockfield, 2005: 161-164).

7.1 Armonización fiscal unilateral y bilateral

La siguiente teoría de juegos desarrollada por Cockfield apoya la noción de alinear la política fiscal de México con la de los Estados Unidos y considera una competencia fiscal limitada al asegurar cargas fiscales más bajas en factores móviles en comparación con las que tiene Estados Unidos. El modelo involucra un juego de dos jugadores: "EUA" representa una gran economía y el jugador dominante, y "México" representa una pequeña economía que depende de la IED. Cada jugador puede elegir una de dos estrategias potenciales: armonizar o tener bases imponibles independientes. Se otorgan cinco puntos por independencia debido a la soberanía y el hecho de que los Estados tienen en alta estima la toma de decisiones autónomas. Los puntos de utilidad se otorgan por una armonización adecuada debido a la promoción del bienestar nacional. Esto es posible gracias a la reducción de distorsiones fiscales para la entrada de capital transfronterizo que promueve una reducción de la productividad del capital y a largo plazo reduce la riqueza económica. EUA recibe un punto, mientras que México recibe diez debido a ganancias relativas e independencia económica (Cockfield, 2005: 165-167).

Figura 8. Riesgo de Armonización como Juego Secuencial

		MÉXICO	
		ARMONIZAR	NO ARMONIZAR
EUA	ARMONIZAR	**1,10**	**1,5**
	NO ARMONIZAR	**6,10**	**5,5**

Fuente: NAFTA Tax and Law Policy: Resolving the Clash Between Economic and Sovereignty Interests (2005). *Sequential game where USA moves first and monitors further decisions, remaining as the dominant player. Presence of a dominant player limits the ability of cooperation and achieving Nash equilibrium* (2005: 168).

La sustentabilidad de México a largo plazo depende de su estabilidad para atraer IED de los Estados Unidos y evitar llegar a los esquemas de fondo. La armonización por lo tanto debe de interesarle a economías dependientes como México.

7.2 Riesgo en políticas fiscales armonizadas

La recomendación de buscar una política fiscal armonizada unilateral alineada con la de los Estados Unidos podría servir como una medida

para atraer más actividad económica a México. Esto puede hacerse más fácilmente en un contexto unilateral debido a las diferencias actuales en las estructuras económicas y políticas de México y Canadá. Dado el tamaño y la estabilidad del mercado canadiense, la implementación de dicha legislación puede ser difícil a nivel nacional. No obstante, hay implicaciones potencialmente negativas en México al implementar dichas estrategias y los siguientes riesgos tienen que ser considerados antes de desarrollar dicha estrategia: (1) Aun cuando las predicciones económicas sean correctas y las previsiones apunten hacia un influjo positivo de IED de Estados Unidos a México, los incentivos y sistemas tienen que ser muy atractivos para compensar la falta de soberanía. Una de las limitaciones principales del modelo que se mencionó anteriormente es la falta de habilidad de cualificar correctamente la soberanía nacional en términos de capital político y social. (2) Reducir la carga fiscal en la movilidad del capital puede conducir a posibles pérdidas de ingreso que podrían exceder ingresos generados por el incremento de influjo de actividad económica. (3) Los Estados Unidos se mantiene como el jugador dominante y puede reaccionar si la armonización resulta ser demasiado efectiva. Un incremento de influjo de capital nacional a México podría conducir a medidas de represalia y permear otras áreas como el espectro político. (4) Por último más distorsiones podrían aparecer, lo cual bajaría el bienestar global del bloque comercial (2005: 173-174).

8. Conclusiones: Riesgos en la toma de decisiones; Local *versus* Federal

El nivel de poder que los Estados centralizados deberían otorgarles a los gobiernos locales depende en gran medida de los factores sociales, económicos y políticos de cada nación. Sin embargo, deberían tratar de conseguir lo que Oates llama una perfecta correspondencia en la provisión de bienes públicos. Si a asumimos que un sistema tiene niveles equitativos de consumo para cada bien y una distribución geográfica fija: *"La manera óptima que tiene el gobierno federal para proveer un grupo de bienes públicos **N** sería una donde existiera un nivel de gobierno para cada subconjunto de la población que tiene definido su consumo del bien público"* (Oates, 1972: 34). En otras palabras, el nivel de provisión de cada bien o servicio toma en cuenta el número exacto de ciudadanos que usa cada bien o servicio respectivamente. Sería una utopía tener un sistema ideal en una estructura real de gobierno debido a los compromisos que se tienen que hacer. *"El intento de maximizar el bienestar social es probable que implique compromisos entre costos y ganancias de una mayor descentralización"* (Oates, 1972: 52). El tamaño de la población, acción colectiva, problemas de congestión como los que se explican en la Teoría de los Clubes[15] y las economías de escala, afectan el nivel de delegación de autoridad. Esto lo llama Oates correspondencia imperfecta (Oates, 1972: 53).

[15] Ver "An Economic Theory of Clubs", *Económica*, vol. 32 (Feb., 1965), pp. 1-14.

Pareciera ser que Alexis de Tocqueville[16] estaba en lo correcto cuando dijo: *"Soy de la opinión que, en las eras democráticas que se abren ante nosotros…la centralización será el gobierno natural"*. Oates apoya la idea de que la centralización es la tendencia que parece ser más propensa a dominar en las estructuras de gobierno, incluso si existe la descentralización financiera. Debido a la globalización y la movilidad, los efectos de distribución serán afectados. Por ejemplo, el sistema educativo en una localidad puede impactar en el bienestar de otras comunidades. Una movilidad más alta podría resultar en mejores programas fiscales redistributivos (Oates, 1972: 223-224). La Unión Europea ha experimentado un proceso de centralización donde los tres niveles de instituciones existen. Es claro que los Estados centralizados le otorgan poder a los niveles bajos de gobierno para prevenir la pérdida de bienestar en el consumo de bienes públicos, así como para proveer bienes y servicios que son de interés fundamental para maximizar el bienestar general de comunidades locales. También se puede decir que las finanzas descentralizadas pueden funcionar para algunos programas locales como proyectos favoritos; sin embargo, la necesidad de centralización siempre está presente.

La descentralización financiera ha sido usada en la mayor parte del siglo XXI como mecanismo de desarrollo en los países desarrollados. La Unión Europea a través de un mecanismo descentralizado de fondos estructurales ha creado una manera descentralizada supra-nacional de promover desarrollo, manteniendo la estabilidad política y naciones-Estado centralizadas. La descentralización financiera parece tener dos tipos potenciales de riesgos: económicos y políticos; ambos están causalmente relacionados con la habilidad del Estado para mantener la estabilidad y unidad nacional. El tema central se refiere a la desventaja que puede existir entre descentralizar un gobierno y debilitarlo al mismo tiempo. Con respecto al federalismo fiscal y gastos, el tema principal es encontrar desventajas entre eficiencia fiscal, alinear los gastos y evitar los problemas "*free rider*" por una parte, pero al mismo tiempo recapturar externalidades y economías de escala por otra. No obstante, es importante señalar que hay un problema con los sistemas descentralizados (Tiebout). Cuando se tiene movilidad imperfecta y costos hundidos, incluso capacidades fiscales debido a un desarrollo geográfico disparejo, se entra en un círculo vicioso donde las localidades ricas refuerzan sus capacidades fiscales y se alejan de las menos desarrolladas, promoviendo un efecto *bola de nieve* de desigualdad, migración selectiva y menos crecimiento orientado a la cohesión. Esto conduce al inevitable tema de la redistribución. En un sistema federalista es muy complicado conseguir esto a menos que se tenga una correcta configuración de instituciones, conduciendo a la primera sección de este trabajo que tiene que ver con el correcto arreglo institucional. Esto crea un problema "tridimensional" individual de gran

[16] Ver *Democracy in America* (Oates, 1972: 221).

complejidad que requiere un análisis más profundo, que corresponde a la disposición institucional correcta, los mecanismos de gasto apropiados y una política de cohesión óptima para un desarrollo equitativo, basado en caso por caso.

Bibliografía

Barca, F. (2009). *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* Independent Report.

Breton, A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance* (Vol. Cap. 4). Cambridge: Cambridge University Press.

Cámara de Diputados (2009). *Centro de Estudios de Finanzas Públicas.* Retrieved from http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas

Cockfield, A. J. (2005). *NAFTA Tax and Law Policy: Resolving the Clash Between Economic and Sovereignty Interests.* Toronto: University of Toronto Press.

CONAGO (2001). *Declaración de Mazatlán.* Retrieved 11 02, 2009, from CONAGO: www.conago.org.mx

Cullis, J. & Jones, P. (1998). *Public Finance and Public Choice.* Nueva York: Oxford University Press.

Diario Oficial de la Federación (2009). *Ley de Coordinación Fiscal.* Ciudad de México.

Diaz, C. (1995). Desarrollo Económico e Inequalidad Regional. *Banco de Mexico*, 76.

Dunleavy, P. (2005). *Modern Political Science.* Londres.

Hamilton, P. (1787). *Federalist Paper # 23.*

Hindmoor, A. (2006). *Rational Choice.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Joumard, I. (2005). *Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Mexico.* París: OECD Publishing.

Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In J. Linz, & A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

Mainwaring, S., & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Cambridge University Press.

Merino, G. (s.f.). Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas. *Una Agenda para las Relaciones Fiscales en México* .

Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III.* Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism.* Harcourt Brace Janovich, Inc.: Nueva York.

OECD (1998). *Decentralisation and Local Infrastructure in Mexico: A New Public Policy for Development.* París: Organization for Economic Co-operation and Development.

Soria Romo, R. (2009). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: pasado, presente y trayectoria futura. Gale, Universidad de Guadalajara: Cengage Learning.

Stevens, J. B. (1993). *The Economics of Collective Choice.* Oregon: Westview Press, Inc.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy, 64*, 416-24.

Revista de Administración Pública

INAP

Federalismo fiscal en México. Alcances y los cambios necesarios

Genaro Aguilar Gutiérrez*

I. Introducción

El inicio del siglo XXI ha estado marcado, en el escenario político y económico mexicano, por el reconocimiento de la importancia del control y buena gerencia de las finanzas públicas. La estabilidad macroeconómica, el retorno del crecimiento económico y la reducción de la pobreza pasan, necesariamente, por un cambio en el régimen fiscal mexicano, prevaleciente desde hace por lo menos 30 años. Por cambio de régimen fiscal se entiende el combate a la evasión y al desvío del dinero público, la racionalización del gasto público y la supresión del financiamiento inflacionario del Gobierno.

Un punto fundamental en la racionalización del gasto público está en la necesidad de remodelar el federalismo fiscal mexicano, atribuyendo y exigiendo mayores responsabilidades fiscales a los niveles estatal y municipal de gobierno; las autoridades fiscales de los niveles inferiores de gobierno deben ser más eficientes en el cobro de los tributos que les corresponden. Más aún en función de la realidad actual: México vive una fase de centralización fiscal[1]. Los gastos de los gobiernos locales tienden a aumentar, pero las competencias fiscales de estados y municipios están inmutables desde hace, al menos, siete décadas. Como resultado, las finanzas de los Estados y Municipios se tornan cada vez menos una cuestión local, teniendo un impacto creciente en la estabilización macroeconómica de la nación; déficits fiscales de estados y municipios

* El autor es Doctor en Ciencias Económicas, Premio Jesús Silva Herzog en Investigación Económica y Profesor Titular C en el Doctorado de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. El artículo aquí presentado es resultado del proyecto de investigación 20121150 registrado y apoyado por la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.

[1] Una interesante reseña de las diversas etapas de centralización y descentralización en el Federalismo Fiscal mexicano puede encontrarse en Marichal (2012).

tienen un impacto directo sobre las Finanzas Nacionales. Estados endeudados comprometerán los recursos recaudados por la Unión (Serra y Rodrigues, 2007; Claeys, 2007; Faguet, 2001).

Surge, además, un desafío fundamental: determinar los costos reales para la provisión de bienes y servicios públicos y elaborar un sistema tributario con distribución adecuada de tributos, que permita a cada unidad del Gobierno financiar los gastos de los cuales es responsable.

Este documento es una investigación que muestra las limitaciones en el avance del federalismo fiscal en México. Se comparan los cuatro federalismos que existen en América Latina y, con una metodología matemática e indicadores de finanzas públicas, calcula y muestra el esfuerzo fiscal de los estados de la nación, el cual es muy limitado y, a partir de ello, concluye en la necesidad de impulsar una Ley de Responsabilidad Fiscal que implique sanciones para los administradores estatales que no logren metas recaudatorias alcanzables.

El trabajo se divide en seis secciones. La segunda sección, después de esta introducción, establece la racionalidad económica que fundamenta la necesidad de un federalismo fiscal eficiente; hace una breve reseña teórica sobre el federalismo fiscal, resaltando las ventajas comparativas de la complementariedad del Gobierno de la Unión y de los Gobiernos Locales en ese sistema. La segunda parte expone un problema clásico del federalismo fiscal: las responsabilidades y necesidades de gastos de los Gobiernos Locales tienden, en general, a superar sus ingresos propios; haciéndose necesarias transferencias provenientes de la Unión o del Estado. A partir de ahí se discuten los criterios de esas transferencias.

En la tercera sección se discuten los problemas esenciales que genera el federalismo fiscal, si la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno de diferente nivel no se hace en forma equilibrada. La cuarta parte discute las razones de la existencia del federalismo en América Latina, ilustrando con algunos indicadores las diferencias en el funcionamiento de los cuatro federalismos latinoamericanos. La quinta parte muestra el esfuerzo fiscal de los estados en México. En particular, muestra la gran heterogeneidad de las recuadaciones locales. Finalmente, la sexta parte muestra las principales conclusiones del estudio.

II. Participación de los gobiernos locales en el federalismo fiscal

Un Estado federativo es aquel compuesto por dos o más niveles de Gobierno: el Gobierno de la Unión o nacional y otros a nivel sub-nacional. En países con dimensiones territoriales importantes, como México, se necesita de algún tipo de división del trabajo en el cumplimiento de las acciones públicas (Singh, 2006; Boadway, 2003; Wildasin, 1995). Gobierno

de la Unión y Gobiernos Locales poseen diferentes ventajas comparativas que se complementan en la oferta de distintos tipos de bienes públicos, lo que posibilita una eficiente división del trabajo (Bird y Stauffer, 2001; Faguet, 2001).

Son varias las ventajas comparativas presentadas por el Gobierno de la Unión. Considérese, inicialmente, el caso de un bien público consumido uniformemente por toda la población de un país. Tal bien debe ser proporcionado por el Gobierno de la Unión pues, así, toda la población consume y paga por el bien en cuestión. Las actividades dirigidas a la seguridad nacional son claro ejemplo de este tipo de bien (Bird y Ebel, 2005).

Otra ventaja comparativa del Gobierno de la Unión está en el hecho de que sólo un Gobierno Central con poderes sobre todo el territorio nacional puede ecualizar las diferencias interestatales e intermunicipales en las capacidades de tributación y de abasto de bienes públicos (Bird y Ebel, 2005). Es decir, el Gobierno de la Unión puede dirigir una política de redistribución de los recursos fiscales entre Gobiernos subnacionales. El FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) y el FISM (Fondo de Infraestructura Social Municipal) son ejemplos de este tipo de política en México.

Esta ventaja también puede ser válida en la ejecución de políticas de distribución de renta privada. Tal política tendrá limitados impactos de ser implantada por un Gobierno subnacional. Una entidad que instituyese un impuesto sobre la renta progresivo para mejorar la distribución del ingreso dentro de sus fronteras, por ejemplo, llevaría a sus contribuyentes de mayor ingreso a migrar hacia otro estado; al mismo tiempo en que atraería población de bajos ingresos hacia su territorio, teniendo como resultado una erosión de la base tributaria y el fracaso de la política redistributiva (Mikesell, 2007); lo cual ha sido extensamente argumentado, desde los estudios clásicos de Musgrave (1969) y Oates (1972).

Políticas macroeconómicas también deben ser ejecutadas por el Gobierno de la Unión. Un Gobierno local que pretenda expandir las tasas de crecimiento y empleo dentro de sus fronteras, vía déficit fiscal, tendrá su objetivo total o parcialmente frustrado, puesto que los beneficios de la política expansionista pueden escapar de sus fronteras y beneficiar al sector productivo de las regiones vecinas.

Un Gobierno Central en una nación federal tiene la ventaja de poder recaudar tributos de forma más eficiente que los Gobiernos subnacionales. En primer lugar, el Gobierno Central tiene mayores posibilidades de investigar y descubrir informaciones relevantes sobre la base tributaria. Es difícil que un Municipio, por ejemplo, tenga conocimiento del ingreso

obtenido por un contribuyente fuera de sus fronteras. La tributación a nivel federal también está por encima de eventuales conflictos entre Gobiernos Locales, evitando sucesivas reducciones de impuestos locales en una posible disputa por atraer inversiones privadas hacia sus territorios. Obviamente, la identificación de la existencia de ingresos tributables es más fácil, y las posibilidades de transferencia de actividades económicas hacia otra jurisdicción son menores, cuanto más alto es el nivel de Gobierno que impone la tributación.

El más fuerte argumento a favor de la existencia de Gobiernos locales está en la distribución eficiente de bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a áreas alejadas de un país. No hay razones para que la urbanización de una ciudad o su servicio de recolección de basura, por ejemplo, sean ejecutados por el Gobierno de la Unión y costeados con tributos pagados por todos los contribuyentes del país. El abasto de ese tipo de bien por el Gobierno Local, financiado por tributos locales, torna mayor la intersección entre el conjunto de los beneficiarios y el conjunto de los contribuyentes que financian la producción de dicho bien (Claeys, 2007; Bird y Ebel, 2005; Boadway, 2003; y Bird y Stauffer, 2001).

Además de proporcionar mayor equidad, tal sistemática estimula un mayor control de la población sobre las acciones de Gobierno (la tesis clásica de los votantes de Musgrave): los individuos, pagando por el servicio que utilizan, son inducidos a evaluar los costos y beneficios; presionan al Gobierno para mejorar la calidad, reducir los costos o alterar la canasta de bienes ofertados. En suma, se reproduce de forma aproximada, en la esfera pública, la relación de mercado entre beneficios recibidos por el consumo de un bien y el desembolso monetario para su adquisición.

Existen algunos bienes y servicios públicos que, además de beneficiar a las áreas en que son ofertados, producen “externalidades” positivas sobre un área significativa del país o incluso sobre todo el territorio nacional. Es el caso de la educación y la salud. Al ofrecer educación formal a la población de un Municipio, el Gobierno Local no estará beneficiando sólo a aquellos individuos que asisten al salón de clases. Estará beneficiando a todo el país, en la medida en que una población mejor educada significa mano de obra más calificada y productiva, ciudadanos más concientes y con mayor participación y responsabilidad política. Esos beneficios trascienden las fronteras del Municipio y alcanzan todo el país. De la misma forma, servicios de saneamiento y salud benefician no sólo a la población local sino también a las poblaciones vecinas, porque reducen, por ejemplo, las posibilidades de epidemias.

Las externalidades de esos bienes públicos justifican una colaboración financiera del Gobierno Central, con el objetivo de estimular que los generen los Gobiernos Locales. En esos casos, aunque de forma menos

visible, continúa existiendo la relación entre quienes pagan y quienes reciben los beneficios de los bienes públicos manteniéndose, también, la ventaja comparativa del Gobierno Local como proveedor de esos bienes.

Otra ventaja de la oferta de bienes públicos por parte de los Gobiernos subnacionales es la mayor flexibilidad y mejor adaptación de la conducción de las actividades públicas a las preferencias de la población local. Cada localidad puede tener la canasta de bienes públicos que prefiere, alcanzando una mayor satisfacción de sus preferencias (en general con costos más bajos); lo que no ocurriría si el Gobierno Central se encargase de esa tarea. Además, hay una mayor participación de la población en el diseño de las políticas públicas. El Gobierno local actúa sobre un universo de personas más reducido que el Gobierno de la Unión. Por ello, las autoridades locales son más accesibles al elector, estando más sujetas a presiones que las autoridades del Gobierno Central. Gobiernos locales participativos tienen más posibilidades de crear proyectos de éxito, una vez que hay un gran número de personas en la comunidad pensando en cómo resolver los problemas locales y cómo aumentar el bienestar social. Tales proyectos pueden, posteriormente, ser adoptados por otros Gobiernos locales.

En suma, se puede decir que la gran ventaja de un sistema federalista eficiente es el aprovechamiento y la maximización de las diferentes y complementarias ventajas comparativas de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales en la ejecución de las funciones públicas. En términos generales se puede decir que el Gobierno de la Unión debe responsabilizarse por: políticas macroeconómicas, políticas redistributivas de ingreso privado, políticas redistributivas de recursos fiscales entre Gobiernos subnacionales y por la oferta de bienes y servicios públicos consumidos a nivel nacional. Los Gobiernos subnacionales deben responsabilizarse primordialmente por la oferta de bienes y servicios públicos de consumo local, aunque éstos produzcan externalidades para el resto del país.

III. Problemas del federalismo fiscal: Los desequilibrios fiscales

Habiendo sido establecida la racionalidad económica para la existencia del federalismo fiscal, ahora queremos dirigir la atención hacia un problema específico que surge bajo esta forma de gobierno: los desequilibrios entre la demanda de bienes y servicios públicos y las disparidades financieras de cada nivel de Gobierno.

Las ventajas comparativas de los diferentes niveles de Gobierno, descritas en la sección II, definen con claridad cuáles funciones debe asumir cada uno de esos niveles. Esta división del trabajo no asegura, no obstante, que cada nivel de Gobierno disponga de los recursos fiscales necesarios para

cumplir las tareas en las cuales posee ventajas comparativas. Podemos caracterizar una situación de desequilibrio fiscal como un desequilibrio entre la demanda efectiva de bienes y servicios públicos y los recursos disponibles para costearlos.

El desequilibrio fiscal vertical es caracterizado como una situación en la cual los Gobiernos estatales y municipales no poseen fuentes de recursos suficientes para costear las funciones que les son asignadas, mientras que el Gobierno de la Unión, con su mayor capacidad de recaudación tributaria, puede disponer de recursos fiscales por arriba de sus necesidades de gastos.

El desequilibrio fiscal horizontal se refiere al desequilibrio entre unidades de Gobierno del mismo nivel. Puesto que existen diferencias considerables entre el ingreso, la riqueza y las operaciones comerciales y productivas (tres fuentes básicas de tributación) de diferentes Estados y Municipios, también habrá diferencias en sus capacidades de recaudación. Los Estados y Municipios menos desarrollados, en términos de capacidad de recaudación, tienden a ofrecer bienes y servicios públicos de menor calidad y en menor cantidad y/o a imponer una mayor tributación per capita sobre su población (Briceño-Garmendia, et al; 2004).

¿Sería del interés de la Federación minimizar estos desequilibrios o debería cada Gobierno subnacional "vivir de sus posibilidades"? Puesto que un grupo de Estados subnacionales escogió la forma federativa de Gobierno, en lugar del aislamiento, se debe asumir que ellos aceptan la idea de una ecualización de la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos ofrecidos por cada uno de sus miembros. De lo contrario, la ampliación de las diferencias a través del tiempo disolvería la Federación.

Falta, entonces, establecer un mecanismo de reequilibrio fiscal de la Federación. Un instrumento muy utilizado en todo el mundo son las transferencias incondicionales. En un sistema así, el Gobierno Federal transfiere parte de la recaudación de sus tributos a los Gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con la demanda efectiva por bienes y servicios públicos que cada uno de esos Gobiernos no puede ofertar con recursos propios. Se trata de un mecanismo de distribución de recursos fiscales, a través del cual tributos cobrados por la Unión en Estados o Municipios de mayor capacidad fiscal son transferidos hacia Gobiernos Locales de menor capacidad fiscal. Los estados también pueden ejecutar el mismo tipo de política en relación a los municipios.

Se llega, entonces, a un punto fundamental de este trabajo: el análisis de la justificación teórica para la existencia de las transferencias incon-

dicionales.[2] Como se vio líneas arriba, esas transferencias tienen como objetivo igualar las condiciones de cada uno de los Gobiernos subnacionales para ofrecer los bienes y servicios públicos demandados por sus respectivas poblaciones. Para construir un federalismo fiscal eficaz es necesario entonces definir, eficientemente, la demanda de bienes y servicios públicos en un municipio. Al comparar esa demanda con las disponibilidades fiscales del Gobierno local, se puede concluir en la necesidad o no de complementariedad en el presupuesto de ese Gobierno por medio de transferencias incondicionales provenientes del Gobierno Federal o Estatal.

IV. Razón de ser del federalismo y federalismo fiscal en América Latina

En Europa la lucha por el Federalismo ha sido, históricamente, el reflejo de la aspiración profunda de preservación de identidad de grupos étnicos o culturales con historia propia. En América Latina, la lucha por el Federalismo sólo puede entenderse en razón de las aspiraciones de desarrollo económico y social de las regiones, estados y municipios más pobres.

Como sabemos, en los países federales de América Latina no existe el problema de choques de nacionalidades ni de conflictos culturales asociados a disparidades étnicas o religiosas.

En América Latina el problema fundamental es el de la dependencia económica de ciertas regiones y entidades (las más atrasadas) con respecto a otras; de asimetría en las relaciones entre estados y la Federación.

Es decir, detrás del federalismo latinoamericano está la heterogeneidad estructural con que se ha presentado el desarrollo económico. En América Latina tres naciones tienen un federalismo trunco y una nación un federalismo desarrollado. Esta tesis la hemos venido sosteniendo en los últimos años. Las naciones con federalismo trunco o rezagado son Argentina, México y Venezuela y el federalismo consolidado es Brasil.

i) Primera evidencia: la recaudación (2005)

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, mientras que en Brasil los gobiernos municipales captan el 17% de la recaudación nacional, dicho

[2] Las transferencias son llamadas “incondicionales” para diferenciarlas de aquellas en que el Gobierno central transfiere los fondos condicionando su uso en tipos específicos de gastos, tales como educación, salud o saneamiento. Por regla general las transferencias condicionadas buscan estimular la producción de bienes y servicios públicos generadores de externalidades positivas.

porcentaje es de 1% en el caso de México y no supera el 5.4% en ninguno de los otros dos países con federalismo trunco.

Estructura de impuestos en 4 países en América Latina

	Composición porcentual de la recaudación por niveles de gobierno		
	Federal	Estatal	Local
Argentina	89.3	8.7	2.0
México	92.7	6.2	1.1
Venezuela	94.1	0.5	5.4
Brasil	57.6	25.2	17.2

ii.a) Segunda evidencia: recaudación como proporción del PIB

Por otro lado, la eficiencia recaudatoria de las naciones con federalismo trunco es tan baja que en ningún caso captan más del 18% del PIB; mientras que en el caso de Brasil dicho porcentaje es de 36.7% (datos del año 2010):

- Argentina: 18.5%.
- México: 11.7%.
- Venezuela: 8.1%.
- Brasil: 36.7%.

La capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo económico y social de las naciones depende, fundamentalmente, de la existencia o no de recursos que permitan fondear las inversiones prioritarias (educación, salud, infraestructura) para atender dichas necesidades.

Gobiernos con recaudaciones nacionales per capita pequeñas estarán muy limitados en sus funciones públicas. De ahí que, en el largo plazo, las federaciones deben incrementar sus ingresos como proporción del PIB; alcanzando los niveles deseables de, entre 35% y 50% del PIB.

ii.b) Segunda evidencia: Evolución de la Recaudación Tributaria Global en Brasil 1947-2007 (% PIB)

El federalismo consolidado del que hablamos se ha configurado de tal manera que ya en 1947 tenía una recaudación mayor que la que hoy tiene México:

Recaudación anual de Brasil, como proporción del PIB 1947-2007

AÑO	RECAUDACIÓN	AÑO	RECAUDACIÓN	AÑO	RECAUDACIÓN	AÑO	RECAUDACIÓN
1947	13.8	1961	16.4	1975	25.2	1989	24.1
1948	14.0	1962	15.8	1976	25.1	1990	28.8
1949	14.4	1963	16.1	1977	25.6	1991	25.2
1950	14.4	1964	17.0	1978	25.7	1992	25.0
1951	15.7	1965	19.0	1979	24.7	1993	25.8
1952	15.4	1966	20.9	1980	24.5	1994	29.8
1953	15.2	1967	20.5	1981	25.3	1995	29.4
1954	15.8	1968	23.3	1982	26.3	1996	29.1
1955	15.0	1969	24.9	1983	27.0	1997	29.6
1956	16.4	1970	26.0	1984	24.3	1998	29.6
1957	16.7	1971	25.3	1985	24.1	1999	31.7
1958	18.7	1972	26.0	1986	26.2	2000	32.7
1959	17.9	1973	25.0	1987	23.8	2004	35.9
1960	17.4	1974	25.1	1988	22.4	2007	36.7

Fuente: Serra y Afonso (2007).

Caso por caso: Argentina

- En la Argentina el federalismo en su dimensión política está plenamente vigente. Sin embargo, el federalismo desde el punto de vista económico y fiscal merece algunas consideraciones. Algunos datos pueden ilustrar la realidad:

    - A) El promedio de las 24 jurisdicciones de la relación entre deuda e ingresos es del 55.5%, alcanzando en algunos casos más del 100%. Se trata entonces de provincias muy endeudadas. La coparticipación comprometida por apalancamiento supera el 60%, llegando en algunos casos al 97%.

    - B) La participación de los ingresos tributarios propios en relación a los ingresos totales, salvo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, no superan el 35% con casos extremos que tienen una relación menor al 10%.

    - C) Conclusión: las provincias de Argentina tienen una fuerte dependencia de las participaciones que les asigna el Gobierno de la Unión.

Caso por caso: Venezuela

- En Venezuela, el centralismo es la agenda del Gobierno Federal. El Gobierno del Hugo Chávez se encontró con los siguientes resultados socioeconómicos en 2001 (asume en 1999):

  i. Tasa de crecimiento del PIB no petrolero real per capita: -0.1%;
  ii. Índice de desarrollo humano: 0.778;
  iii. Tasa de desocupación: 12.8%;
  iv. Tasa de informalidad: 49.9%;
  v. Hogares con carencias de servicios básicos: 21.8%;
  vi. Población desnutrida: 18.0%, y
  vii. Índice de Gini de la distribución del ingreso nacional: 0.488.

- De tal forma que el diagnóstico oficial fue la insuficiencia de desarrollo y esos elementos fueron esgrimidos para frenar la descentralización de competencias fiscales y recursos disponibles en la Federación.

- Efectivamente, en los años previos a Hugo Chávez (1990-2001) los gastos de los gobiernos regionales (estatales) y municipales se incrementaron en forma importante, al pasar de 2.5% a 6.7% del PIB.

- Sin embargo, los ingresos propios sólo aumentaron de 0.4% a 1.3% del PIB, fundamentalmente a nivel municipal, ocasionando un significativo aumento de la brecha fiscal del gobierno general de -0.9% a -4.5% del PIB entre 1990 y 2001.

- Al centrar el financiamiento de la descentralización en el aumento gradual de asignaciones legales de ingresos recaudados por el gobierno central, sin relación explícita con las responsabilidades administrativas que iban asumiendo los gobiernos subnacionales, el arreglo fiscal intergubernamental generó una estructura de incentivos propicia a la expansión del gasto y la indisciplina fiscal.

- Ello produjo el caldo de cultivo para el centralismo que existe hoy en Venezuela.

Caso por caso: México

- En el caso de México, la existencia de grandes disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales hace que la capacidad de obtención de recursos tributarios de las diferentes unidades de gobierno del mismo nivel sea desigual.

- Como un todo, los municipios y estados del país apenas generan el 7.3% de la recaudación nacional. La Administración Pública de Estados y Municipios depende, esencialmente, de las transferencias federales.

- En la actualidad, el 89% de los municipios del país recauda menos del 12% de lo que podría recaudar.

- El 87.5% de los estados del país generan menos del 9% de lo que podrían recaudar.

- Falta por lo tanto, en nuestro federalismo, una Responsabilidad Fiscal por parte de los Gobiernos de Estados y Municipios.

- Prefieren transferir el financiamiento de sus déficits al conjunto de la Unión.

Caso por caso: Brasil

- Los estados y municipios recaudaron directamente un 41.7% del total de los tributos cobrados en 2010.

- El principal impuesto al consumo el ICMS es jurisdicción de los estados, no del Gobierno de la Unión (lo que ha generado la llamada "guerra fiscal").

- Hasta 1995 era una tradición que los Gobiernos estatales recaudaran incluso impuestos locales sobre las exportaciones, lo que favoreció el desarrollo económico de muchos estados del sur.

- En cuanto al gasto, los estados y municipios ejercen un predominio indiscutible en las acciones y servicios gubernamentales que más atienden a la población. El gobierno central predomina solo en el caso de la Previsión Social.

¿A qué se debe esto?

Desde los años 70 las banderas del federalismo, de la descentralización fiscal y del debilitamiento del poder central ocupaban una posición prominente en el ideario y en la marcha del Brasil.

- El federalismo y la descentralización fiscal y de responsabilidades tributarias ha estado presente a lo largo de la historia del Brasil, reafirmándose con la Constitución de 1988.

- El federalismo fiscal en Brasil actúa vertical y horizontalmente: por una parte estados y municipios tienen mayores atribuciones fiscales.

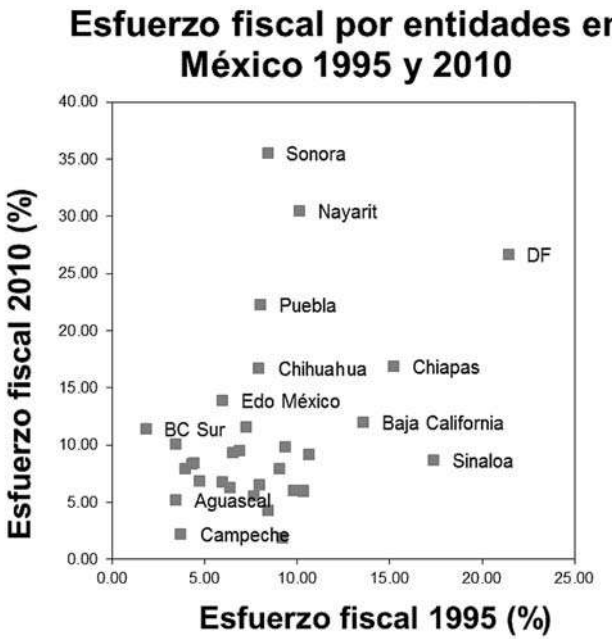
- Por otro lado, la distribución de los recursos recaudados centralmente es fuertemente progresiva, beneficiando más a los estados menos desarrollados. Existe fuerte evidencia empírica en esa dirección (Serra, 2007).

- Como resultado de ello, los indicadores de la descentralización fiscal, medidos por los índices de participación de los gobiernos subnacionales en el ingreso y en el gasto total; además de la gran autonomía en el cobro de sus tributos y en la elaboración de sus presupuestos; sitúan a Brasil en una posición cercana a las federaciones más desarrolladas.

- Entre los países de América Latina es el que más ha avanzado en términos de autonomía de estados y municipios, por ello lo denominamos aquí como el único federalismo consolidado de AL.

V. Esfuerzo fiscal de los estados en México

La siguiente gráfica muestra el grado de esfuerzo fiscal realizado por las entidades de México en el período 1995-2010. Claramente se puede apreciar que el Distrito Federal se mantiene entre las tres entidades cuyo esfuerzo fiscal es mayor, en todo el período. Las entidades que mayores recursos han recibido vía participaciones y aportaciones federales no necesariamente se mantienen como las que realizan el mayor esfuerzo fiscal. El estado de México, por ejemplo, ocupa una posición intermedia-hacia abajo, con un nivel de esfuerzo fiscal muy inferior al del Distrito Federal.



V.1 ¿Cómo se mide el impacto de las transferencias federales sobre el esfuerzo fiscal realizado por los estados?

Con la finalidad de medir el impacto que tienen las transferencias federales (tanto las condicionadas como las no condicionadas) sobre el nivel de esfuerzo fiscal de las entidades federativas, se elaboró una matriz de datos que incluyó las variables de ingresos propios de las entidades; pib; participaciones, transferencias e ingresos totales de las entidades; de acuerdo con la siguiente ecuación adaptada de la propuesta hecha por Sour (2004):

$$\frac{ingprop_i}{pibentidad_i} = \frac{part_i}{ientidad_i} + \frac{transf_i}{ientidad_i}$$

Se estimó un modelo con datos de las 32 entidades federativas de México para los años 1995-2010; generando un panel de 512 observaciones (32*16); empleando datos de ingresos propios de los estados; pib estatal; participaciones federales; ingresos estatales totales y transferencias (aportaciones) recibidas por cada estado.

V.2 Resultados del Modelo

El cuadro siguiente muestra los resultados del modelo de esfuerzo fiscal elaborado a partir del panel de datos de las 32 entidades federativas de México para el período 1995-2010.

EF= C(1) + C(2)* RPART + C(3)* RTRANS

	Coeficiente	Error Estándar	T-statis	P
CONSTANTE	-0.01773389	0.00106198	16.70	0.000
Rpart	-0.009208	0.002013	-4.574195	0.000
Rtrans	-0.01127487	0.00119241	-9.46	0.000
R2=0.2	Akaike=-7.87			

V.3 Interpretación de resultados

Como se observa en el cuadro anterior, tanto el coeficiente de participaciones como de transferencias (aportaciones) federales; tienen el signo esperado: negativo y significativo. Esto indica que tanto las transferencias federales no condicionadas que reciben los estados como las condicionadas han tenido un impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los estados del país.

VI. Conclusiones

La tesis a favor de la mayor eficiencia de la provisión descentralizada de bienes públicos fue formulada a partir de los desarrollos iniciales de la teoría del federalismo fiscal, bajo el supuesto de perfecta competencia inter-jurisdiccional (Tiebout, Musgrave, Oates).

Dada la usual heterogeneidad de las jurisdicciones en América Latina, la cercanía a los ciudadanos permitiría a los gobiernos locales adecuar la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Sobre la base de esa vinculación entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos, la competencia inter-jurisdiccional conduciría a obtener la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos que requiere México.

La cuestión federativa ha sido prácticamente abandonada en el debate fiscal reciente en México. La crisis fiscal de los estados y de los municipios está alcanzando un punto máximo con las elevadas tasas de interés actuales. La aceleración del endeudamiento, simultáneamente a la pérdida de margen de maniobra de las finanzas locales ha vuelto insostenible el esquema vigente de empujar la crisis hacia el futuro y de valerse del auxilio del gobierno federal en los momentos en que el cumplimiento de los compromisos financieros es inevitable.

La reforma fiscal integral, que en algún momento del pasado reciente había sido vista como estratégica en la política de desarrollo, fue dejada de lado y la obligación de generar los superávits primarios acabó definiendo el tratamiento dado a la política tributaria en México. El compromiso de alterar el sistema tributario inequitativo quedó olvidado, prevaleciendo la tarea de crear un colchón fiscal, aun a costa del aumento del peso de los impuestos sobre los contribuyentes cautivos y del deterioro del sistema y del compromiso con el pacto federativo. Hoy es urgente una Ley de Responsabilidad Fiscal, misma que sancionaría la ineficiencia tributaria de los funcionarios responsables de la recaudación en los tres niveles de gobierno en México.

Bibliografía

Bird, Richard y Ebel, Robert; *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations in* Bird, Richard y Stauffer Thomas; *Intergovernmental Fiscal Relations in Maintaining and Effective* State UK. Edwar Elgar; 2005.

Bird, Richard y Stauffer Thomas; *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*; Fribourg: Institut du Federalism; 2001.

Boadway, Robin; *Options for Fiscal Federalism*; Royal Comission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Canada; 2003.

Briceño-Garmendia, Cecilia; *et al*; "Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform" *Working Paper 3468*; World Bank Policy Research; 2004.

Claeys, P; *Sustainability of EU fiscal policies: a panel test*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Departament d´Econometria, Estadística i Economia Espanyola; 2007.

Faguet, Jean Paul; *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia.* Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics; 2001.

Marichal, Carlos; "Reformas fiscales comparadas" en Calva, José Luis (coordinador); *Reforma Fiscal Integral*; Juan Pablos; México; 2012.

Mikesell, John; "Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Developing Government, 1981-2003" *The Journal of Federalism Advance*; Oxford University Press; 2007.

Musgrave, Richard; *Fiscal systems;* Yale University Press; 1969.

Oates, Wallace; *Fiscal Federalism;* Harcourt-Brace-Jovanovich; 1972.

Serra, José y Afonso, José R; "Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil"; *Serie Políticas Sociales CEPAL;* 133, Septiembre 2007.

Serra, José y Rodrigues, José Roberto; "El federalismo fiscal en Brasil" en *Revista de la CEPAL;* número 91; abril 2007.

Singh, Nirvikar & Srinivasan, T; "Federalism and Economic Development in India: An Assessment," *Santa Cruz Department of Economics, Working Paper Series*; 2006.

Wildasin, David; "*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Evidence and Macroeconomic Aspects"*; Vanderbilt University, USA; 1995.

Revista de Administración Pública

INAP

El federalismo hacendario mexicano: Una valoración a más de una década

Martha Laura Bolívar Meza*

Antecedentes

La necesidad de la coordinación hacendaria y fiscal proviene de las características de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en lo que toca al régimen de las finanzas públicas. La Constitución establece que cada ámbito de gobierno puede acudir a las mismas fuentes de recursos para financiar su presupuesto de egresos, deja en libertad a los gobiernos federales, estatales y municipales para determinar estas fuentes tributarias, excepto aquellas que están reservadas en la propia Constitución a la Federación. Esta situación ha originado en la práctica la llamada "concurrencia impositiva" o "doble o múltiple tributación#, lo que implica que dos o más autoridades tributarias tienen la competencia para gravar la misma fuente de ingresos.

Cabe recordar que el fundamento surgió cuando el régimen republicano fue definido en *el Decreto Constitucional de 1814*, el *Acta Constitutiva de la Federación* y la *Constitución de 1824*, la cual se plasmó en el artículo 40. En esta categoría política los estados se integran en el sistema federal como libres y soberanos, pero unidos en un Pacto Federal. En complemento, en los artículos 73, 89,103 y 104 se establecieron los campos de actividad, las competencias, las materias y funciones reservadas en forma exclusiva a los poderes federales, y determina que las constituciones estatales y leyes emanadas de las legislaturas locales deban respetar las facultades otorgadas a la Federación.

El Estado federal mexicano permite que entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (Artículos 40 y 115).

* Maestra en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Maestra en Administración Pública por el INAP. Actualmente es consultora del INAP y docente en la maestría de Administración Pública de ese Instituto. Además, labora en la División de Educación Continua de la FCPyAP de la UNAM.

Para Sergio Francisco de la Garza, las facultades tributarias federales en materia fiscal se caracterizan por:

- Facultades ilimitadas concurrentes: El Congreso de la Unión puede imponer tributos sobre cualquier materia, sin ninguna limitación. (Artículo 73, fracción VII: Competencia para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto).
- Facultades exclusivas por razón de prohibición: Limita a los estados miembros de la federación (Artículo 117, fracciones III, V, VI y VII fracción XXIV).

En tanto, las facultades tributarias estatales en materia fiscal se caracterizan por:

- Como principio general tienen facultades ilimitadas.
- Limitaciones establecidas en el artículo 73 fracción XXIX, así como las contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII.
- Subordinación de los estados al Poder Legislativo Federal, establecida en el artículo 118, fracción I.[1]

Este enfoque parte de la promulgación de la *Constitución de 1917*, de la cual se identifica el avance histórico durante el siglo XX como se expone a continuación.

1. De la federalización a la centralización: Un análisis constitucional a lo largo del siglo XX

En el inicio del siglo XX, debido a la multiplicidad de impuestos, había una gran complejidad en el ramo hacendario, tanto para el contribuyente, como para las autoridades. De ahí que la ciudadanía difícilmente podía saber sus obligaciones fiscales, mientras que para la autoridad hacendaria resultaba muy complicado aplicar la legislación correspondiente.

Un claro ejemplo de ello, fue el hecho de que en la mayoría de los estados se contaba con el impuesto predial basado en el valor de la propiedad rústica y urbana. Cabe recordar, que es en este periodo cuando se levanta el registro catastral por vez primera en todo en territorio nacional[2], por medio de "juntas calificadoras" que registraron todas las propiedades raíces. Adicionalmente existían impuestos de patentes y de ventas

[1] Carpizo, J., "Sistema Federal Mexicano". En: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 3, Julio-septiembre 1981, México, D.F. páginas, 84-95.

[2] Astudillo Moya, Marcela. "La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX". En: *Textos breves de economía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, marzo de 2001.

de menudeo que recaían en el comercio; la extracción de oro y plata, e impuesto personal o de capitación. Mientras que a nivel municipal se captaron sobre los consumos de artículos necesarios, tales como los rastros, las panaderías, entre otros.

El proceso de centralización fiscal continuó avanzando a principios de ese siglo, ya que el gobierno federal pretendía distribuir equitativamente los impuestos entre los contribuyentes a través de la ampliación de atribuciones fiscales, prohibiendo o delimitando el otorgamiento de exenciones de impuestos en el ámbito estatal.

Por lo tanto en materia fiscal, la *Constitución de 1917* recogió la herencia de su predecesora de 1857 al establecer en lo general "la concurrencia de facultades entre esta dos esferas de gobierno para imponer las contribuciones necesarias que le permitieran cubrir los gastos públicos. Derivado de lo anterior, los constituyentes se propusieron que los respectivos órdenes de gobierno estuvieran en condiciones de sufragar por sí mismos sus necesidades de recursos en condiciones tales, que ni uno, ni otro estuviese supeditado en el ejercicio de su poder tributario a una instancia distinta a la propia, para dar cumplimiento a las atribuciones que a cada uno de ellos le corresponde, conforme a nuestro régimen de distribución de competencias".[3]

No obstante, lo que se generó fue la concurrencia tributaria, situación que tiene su fundamento jurídico y de operación en el principio de que los estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales. Así se dio lugar a fuentes de ingresos diversos cuyo origen fiscal respondía a reglas y objetivos diferentes para cada esfera de gobierno, pero con la autoridad de poder incurrir en ellos de manera simultánea.

Sin embargo, en la práctica se estableció un cierto grado de discriminación o distinción a favor del Gobierno Federal, en lo que se refiere a algunos impuestos específicos. Tal es el caso de los gravámenes sobre salidas de mercancías a través del territorio nacional, así como el tránsito por el mismo. También se prohibió a los gobiernos locales la emisión de estampillas, misma que se interpretó como conferidas al Gobierno Federal para efectos del cobro de impuestos.

Como se puede observar, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* estableció un régimen de concurrencia de facultades impositivas del orden federal y estatal, y solamente en un número limitado

[3] Núñez Jiménez, Arturo. "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal,* INAP, julio-septiembre de 1981, México, D.F.

de materias establecidas en la fracción XXIX del citado artículo 73 (que se hizo aún más patente a partir de la reforma de 1942)[4].

En consecuencia, con que el Congreso de la Unión decrete un tributo sobre determinada fuente gravable, es suficiente para que ésta sea limitante o prohibitiva en cuanto a la potestad tributaria de las entidades, aun en el caso de que con anterioridad ya estuvieran en la posibilidad o materialmente ya la hubieren gravado.

Así es que a partir de la segunda década del siglo XX, la principal preocupación fiscal fue delimitar los campos de tributación de los estados y la federación, partiendo de la base que el problema se derivaba de la propia Constitución, en virtud de no hacer la separación de las fuentes impositivas. Un intento de solución fue la de reformar el texto constitucional, sin éxito, ya que la experiencia señalaba que la delimitación de las fuentes impositivas entre Estado, Federación y municipios, no era solución al problema de la concurrencia fiscal.

El principal problema desde 1925 fue la concurrencia impositiva derivada de que la Constitución no hacía separación de fuentes de ingresos para la Federación y los estados. Este fenómeno, denominado concurrencia tributaria de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, de debió a la falta de clasificación o delimitación de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los diferentes niveles de gobierno con potestad tributaria (art. 73, fracción VIII, y art. 124), ya que se establecen limitaciones expresas a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta, de determinadas materias a la Federación (art. 73, fracciones X y XXIX, y art. 131), así como restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (art. 117, fracciones III a VIII, y art. 118).

El proceso de coordinación fiscal en nuestro país se gestó con una reforma amplia y profunda que abarca varias etapas y procesos, la cual inició en 1925, 1932 y 1947, con las Convenciones Nacionales.

El sistema federal de participaciones, tenía como característica principal que las participaciones se otorgaban en impuestos y con criterios diferentes, su monto era desigual y se distribuían entre entidades productoras y consumidoras, a través de procedimientos y proporciones que variaban de impuesto a impuesto. Otra característica es que había impuestos federales por los que no se otorgaba participación y existían impuestos federales en los que la recaudación era exclusiva de la Federación.

---

[4] Hoyo D' Addona, Roberto, "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)". En: *Revista Bimestral INDETEC,* Tomo 22, 30 de junio 1996. pp. 239-240.

Estas desventajas propiciaron que los procedimientos del sistema de participaciones se debilitara y creara conflictos; como solución a esta problemática se creó la política de coordinar a todos los estados en impuestos federales sobre ingresos mercantiles y se incluyeron en el sistema de participaciones los impuestos sobre la renta en el concepto de contribuyentes menores, de bases especiales de tributación, sobre tenencia y uso de vehículos y envasamiento de bebidas alcohólicas. Se ampliaron las participaciones que ya tenían los estados en diversos impuestos federales y se adoptaron acuerdos para compartir facultades de administración en varios impuestos federales participables.

En lo relativo a las participaciones en impuestos federales, los estados recibían ingresos por concepto de los impuestos especiales y en el caso de impuestos sobre ingresos mercantiles. A partir de 1947 la mitad de los estados habían aceptado suprimir los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación de un 40% de la recaudación total del impuesto federal. Con la unificación de criterios entre la Secretaría de Hacienda y las tesorerías de los estados se aclaró la situación de algunos estados que gravaban localmente a las ventas con un rendimiento mayor al que resultaría de aplicar la sobretasa federal del 1.2%.

Fueron necesarias una serie de negociaciones con el propósito de regular el problema de la concurrencia y organizar la política de coordinación fiscal, que dieron origen a la *Ley de Coordinación Fiscal,* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980. Durante 1979, todos los estados celebraron con la Federación dos convenios: el de *Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el de *Colaboración Administrativa*, con los cuales se daba una solución al problema de la doble o múltiple tributación.

La solución al problema de la concurrencia impositiva se da mediante "el sistema nacional de coordinación fiscal", que establece que los estados que desearan podían pactar con la Federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su facultad tributaria. Las reglas de esta nueva política quedan sentadas en el *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* que celebraron los estados con la Federación.

En otros términos, y como lo manifiesta Jacinto Faya Viesca, "fiscalmente, las entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través de participaciones, establecidas en un sistema de Coordinación Fiscal que no se origina en la Constitución General de la República, sino en una concertación administrativa que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados".[5]

[5] Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, p. 15, Editorial Porrúa, 1998.

Con todo, la historia nos indica que, en donde por virtud de convenios, la Federación y las entidades federativas determinan las atribuciones tributarias de éstas últimas, mermando su soberanía financiera, aceptando sólo participaciones, y dejando el camino libre a la Federación para establecer sus contribuciones.

Adicionalmente, con la emisión de la *Ley de Planeación* en 1983, con este instrumento jurídico se le dio mayor fuerza a los acuerdos entre dichos niveles de gobierno, que realizaron todas las entidades federativas, se comprometieron a establecer un sistema estatal de planeación semejante al nacional denominado Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), presidido por el gobernador correspondiente, con la participación de representantes de las dependencias federales, estatales y municipales, buscando una concertación de los sectores social y privado.[6]

Con este mecanismo de coordinación también se buscó subsanar diferencias regionales, armonizar las funciones de planeación integral del desarrollo, aprovechar los recursos racionalmente, incrementar las actividades productivas y elevar los niveles de bienestar y consolidad la participación ciudadana. Todo ello, dentro del marco federalista.

Para 1984 se realizan los acuerdos para descentralizar los servicios de salud y educación a los gobiernos estatales y municipales, así como participar en la formulación y ejecución de programas prioritarios para el desarrollo nacional[7], para lo cual se complementó, en el ámbito municipal, con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

2. El modelo de federalismo fiscal mexicano

Desde el punto de vista del derecho constitucional, varios tratadistas[8] han coincidido en considerar que un sistema federal se constituye con base en una Constitución General que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad. Pero, al mismo tiempo, se reconoce la autonomía interior de los estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes.[9]

---

[6] Poder Ejecutivo Federal, “Convenio Único de Desarrollo”. En *Antología de la Planeación en México,* México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Tomo 17, pp. 214-215.

[7] Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración estatal y municipal en México*, México, INAP, 1985, pp. 283-284.

[8] Se consideran las posturas de José Gamas Torruco, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa.

[9] Gámiz Parral, Máximo. *Derecho y Doctrina Estatal*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 14.

Esta definición implica la identificación de la concurrencia de dos soberanías, una general y varias locales. Esto es, dos órdenes gubernamentales que en conjunto propician un lazo general, pero en la aceptación de las particularidades políticas, económicas y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan. Este esquema considera que el orden constitucional deja muy claras las competencias federales en su conjunto, y las de los estados, lo cual no implica subordinación sino distribución.

Por ello, en el caso mexicano, que es una república representativa, democrática y *federal*, tiene por ello que estar definida constitucionalmente, el listado expreso de las atribuciones distribuidas entre ambos órdenes de gobierno (federal y local). La solución en nuestra Carta Magna ha sido la definición explícita de las facultades que ejerce el gobierno federal, en atención al pacto del sistema federal y *a contrario sensu*, dejar el resto a los estados y gobiernos locales.

Esto ha generado un exceso de regulación de los artículos constitucionales de atribuciones federales[10], y poco han dejado a los artículos relativos a los órdenes estatal y municipal.

Sobre todo, los aspectos hacendarios han quedado muy restringidos. Como un ejemplo claro en este aspecto, en que cada vez el gobierno federal ha ampliado su campo de acción, invadiendo incluso la soberanía de los estados, son las constantes reformas al artículo 73 constitucional, en donde las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión se han modificado significativamente. De las 60 reformas que desde 1917 hasta 2009 se han dado, destacamos a continuación las que han impactado las haciendas locales, al restarles las competencias tributarias por quedarles prohibidas ciertas materias como factibles bases de tributación:

a) Reforma de 18 de enero de 1934: otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica.

b) Reforma del 14 de diciembre de 1940: amplía facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica, y le concede a la federación la aplicación de las leyes en materia laboral de la industria eléctrica.

c) Reforma del 24 de octubre de 1942: le concede la facultad al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre:

[10] Sólo por hacer referencia a los artículos que involucran las atribuciones federales en contraste con las estatales, el artículo 73 constitucional se ha reformado en 60 ocasiones, mientras que el artículo 115 ha tenido 12; el artículo 116, 6; el artículo 117, 4 reformas, y el artículo 122, referente al Distrito Federal, ha tenido 5 reformas desde 1993.

- Comercio exterior;
- Aprovechamiento y explotación de recursos naturales;
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- Especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de fermentación y explotación forestal.

Por esta limitación, se estableció que las entidades federativas participarían del rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que las leyes fiscales determinaran, y los municipios sólo en lo correspondiente a la energía eléctrica.

d) El 29 de diciembre de 1947 se amplían las competencias del Congreso para dictar leyes sobre juegos y sorteos.

e) El 13 de enero de 1966 el Congreso tiene como atribución legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

f) El 6 de febrero de 1975 se amplían al Congreso de la Unión las facultades de legislar sobre energía, en este caso, la nuclear.

g) En contraste, el 6 de febrero de 1976 la materia de asentamientos humanos se determina como una concurrencia entre federación, estados y municipios.

h) El 3 de febrero de 1983 se genera una reforma que le da al Congreso la atribución de legislar en materia de planeación del desarrollo económico y social, nacional, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

i) El 25 de octubre de 1993 se emitieron cambios sustanciales por el nuevo régimen del Distrito Federal:

   - Se deroga la fracción VI para legislar lo relativo al Distrito Federal, pasando al artículo 122.
   - Se amplía la fracción VIII para que el Congreso apruebe anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal, y sea obligación del Ejecutivo federal informarle sobre el ejercicio de dicha deuda.

j) El 15 de agosto de 2007 amplía las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, las cuales establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento

y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la federación, estados y municipios.

k) El 7 de mayo de 2008 se establecen atribuciones al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

l) El 30 de abril de 2009 se reforma en el sentido de que el Congreso legisle en materia educativa, desde nivel elemental hasta profesional, tanto de escuelas rurales como de artes y oficios; dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

El análisis en conjunto de estas modificaciones y adiciones al artículo constitucional de referencia, no es más que una muestra del constante acotamiento que a lo largo del siglo XX se fue dando a los estados y municipios sobre sus atribuciones y, en específico, sobre sus potestades tributarias y hacendarias, teniendo como corolario final no sólo lo referente a la limitación por efectos de la coordinación fiscal, o el ejercicio del presupuesto, sino a últimas fechas una "armonización contable", que integra en el mecanismo para la rendición de cuentas a los gobiernos locales.

3. De la coordinación fiscal a la coordinación hacendaria

a) La coordinación fiscal

Para establecer un nuevo medio de entendimiento entre federación, estados y municipios fue necesario realizar una serie de negociaciones con el propósito de regular el problema de la concurrencia y organizar la política de coordinación fiscal, que dieron como origen a la *Ley de Coordinación Fiscal*, consistentes en la suscripción de dos convenios: el de *Adhesión*[11] *al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el de

[11] Convenio de adhesión, es el instrumento jurídico-administrativo en el que las instancias de gobierno expresan tácitamente su compromiso de permanencia en uno de los instrumentos de coordinación pactados, bajo la premisa del interés común.

Colaboración[12] *Administrativa*, con los cuales se daba una solución al problema de la doble o múltiple tributación.

El objetivo del Sistema fue evitar la múltiple concurrencia en la imposición de gravámenes, cuando los diferentes niveles de gobierno, a través de sus haciendas públicas, coinciden en el ejercicio de una potestad tributaria o cuando una hacienda pública, teniendo el derecho de gravar una determinada materia, opta por compartir sus frutos con otras haciendas públicas (tener derecho de gravar una materia no implica la exclusividad del aprovechamiento absolutos del rendimiento de la recaudación)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica una distribución de los recursos recaudados por efectos de los convenios mediante los cuales se dejan en suspenso las potestades tributarias locales para dejarle a la federación el cobro de dichas contribuciones coordinadas, siendo entregadas –en resarcimiento– las participaciones a las entidades federativas y sus municipios, las cuales tienen una naturaleza de ingresos propios, y en la soberanía y autonomía estatales y municipales, respectivamente, pueden distribuir el gasto en las áreas y montos que potestativamente determinen.

De origen, el Sistema requiere de la clasificación de los impuestos federales en:

a) Impuestos participables: Aquellos que intervienen en la integración de la recaudación federal participable, recursos de los que emanan los ingresos que se conforman de los diversos fondos de participaciones (todos los impuestos federales pertenecen a este grupo).
   Impuestos coordinados: Son los que la SHCP y la entidad federativa convienen coordinarse en materia de administración, para que éstos y sus municipios desarrollen ciertas funciones operativas de administración de ingresos federales, incluyendo sus accesorios, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa (IVA, tenencias, multas).
b) Impuestos asignables: Aquellos cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable y que por ello le es asignado a la entidad donde se generó la actividad económica que dio origen a la misma (IEPS).

Se debe recordar que el sistema pretende fundamentalmente:

[12] El convenio de colaboración es el instrumento jurídico-administrativo en el cual las partes convienen en coordinarse para que alguna de éstas, fundamentados en las capacidades de una de las instancias y/o el mandato legal de auxilio entre éstas, se asuma las funciones operativas de administración en relación con funciones que de origen pertenecen a otra instancia.

- Evitar la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos;
- Asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingresos y suficiencia para el cumplimiento de sus actividades.
- Proteger la economía del exceso de tributación que pueda dar lugar a su eliminación.
- Convenir con las entidades federativas la transferencia de un mínimo básico de participaciones a los municipios.

En este contexto se buscó la funcionalidad racional del sistema, ya que opera bajo el principio de establecer una sola modalidad de impuesto al ingreso y una al consumo; evitar la multiplicidad de impuestos; integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a su vez a sus municipios que los conforman.

Así fue que en 1979 con la reforma fiscal correspondiente, las entidades federativas en ejercicio de su soberanía tributaria, suscribieron en dicho *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, en los términos de la *Ley de Coordinación Fiscal*. A partir de 1980 se convierte el régimen de participaciones en el punto nodal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual no hace distinción entre impuestos federales participables y no participables como ocurría en 1979. Se homogeneiza la magnitud de la participación de los impuestos para todas las entidades. Con ello, se establece un criterio uniforme que fija la proporción en la recaudación de todos los impuestos federales correspondientes a estados y municipios.

Sin embargo, este Sistema de Coordinación Fiscal mantenía algunas limitantes para estados y municipios:

- Centralismo en las decisiones de inversión física y gasto público.
- Determinación de las participaciones (actividad económica) con criterios no muy adecuados (sólo son considerados algunos impuestos indirectos).
- Mecanismos para hacer llegar los recursos a los municipios sin conocer con plena certeza sus requerimientos y demandas.
- Desequilibrio financiero.
- Falta de simplificación de las regulaciones existentes.
- Los problemas de sobre endeudamiento (en los 3 órdenes de gobierno).

Si bien es cierto que se cumplió con el objetivo de mostrar que con el esquema de distribución de participaciones vigente a partir de 1980, estas crecerían al ritmo de la recaudación federal participable, al estar directamente relacionada con el desarrollo de la economía en su conjunto. También es cierto que abrió la brecha para demostrar las desventajas entre los estados, así como supeditar el desarrollo y autosuficiencia

tributaria a los designios de la Federación, y depender económicamente de las participaciones y disminuir la capacidad y posibilidad de ampliar fuentes de ingresos propias.

También se demostró que las entidades no pueden tener una proporción igual del total de las participaciones, debido a que su asignación se da en función a los criterios que establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, que son: población y desarrollo económico, razón por lo cual se distinguen entidades grandes, medianas y chicas.

Para repartir los recursos de cada fondo, la *Ley de Coordinación Fiscal* estableció fórmulas y procedimientos que mantienen una dinámica que si bien no se ajusta a los requerimientos financieros de cada entidad federativa, guarda proporción con la Recaudación Federal Participable, y con las variables que se utilizan en la fórmula de distribución, a fin de garantizar que las participaciones crezcan a la par de éstas. Este dinamismo ha permitido distribuir a las entidades y municipios recursos financieros que han ido creciendo en forma sostenida.

La dinámica implícita de las fórmulas establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal*, ha traído como consecuencia que los recursos que corresponden a los fondos participables se incrementen en proporción al crecimiento de la recaudación federal participable, las participaciones e incentivos económicos han tenido un crecimiento mayor al de la economía nacional, derivado de las políticas que el Gobierno Federal implementó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, a pesar de los aumentos que presentan las participaciones, el renglón del gasto presenta un mayor incremento, derivado de las múltiples necesidades financieras que tienen las entidades y municipios, por lo que el planteamiento de una “coordinación hacendaria”, empezó a manifestarse como necesaria a partir de la década de los años noventa.

b) La coordinación hacendaria

La coordinación fiscal hasta 1997 tuvo como características la contratación de acuerdos entre las entidades federativas y la federación a efecto de armonizar y estructurar el sistema fiscal mexicano, para que permitiera compartir los recursos tributarios que aportan los contribuyentes entre las distintas esferas del gobierno, propios de un sistema federal como el nuestro. Sin embargo, no se pudieron resolver fehacientemente los aspectos tales como la determinación de impuestos correspondientes a las entidades federativas, el porcentaje de impuestos federales al incorporar a estados o municipios, así como la determinación de impuestos a asignarse a los municipios.

Por ello, hasta 1998 las entidades federativas obtenían, fuera de sus ingresos propios locales, como fuente alternativa, las participaciones derivadas de la coordinación fiscal, tal y como se analizó a la luz de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Pero en ese año, en la misma Ley se incorporó el capítulo V, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", y en el artículo 25 se señala que, independientemente al concepto de participaciones, se establecen las *aportaciones federales*, 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 esta Ley, para los Fondos siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASA), y
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante destacar que las aportaciones federales no dejan de tener esta naturaleza, esto es, recursos federales, siendo sólo un recurso asignado en aras de la colaboración en materia de gasto (y no de ingreso, como el caso de las participaciones).

Este nuevo concepto de aportaciones fue ubicado a partir de 1998 en el nuevo Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y clasificado dentro de los ramos generales[13] del presupuesto federal, por medio del cual se transfieran recursos de gasto federal a estados y municipios para:

- Educación básica;
- Servicios de salud a la población abierta;
- Infraestructura social;
- Fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal;

[13] El mismo *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación* define a los ramos generales como aquellos cuya asignación de recursos se prevé en este Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

- Otorgamiento de desayunos escolares;
- Apoyos alimenticios;
- Apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo;
- Construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria, y
- Capacitación y equipamiento en seguridad pública.

Este nuevo esquema ofertado a las entidades federativas y sus municipios presentó como ventajas que:

1. Otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de recursos públicos.
2. Precisa las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución vigilancia y rendición de cuentas de los recursos.
3. Determina reglas claras que permiten asignar con transparencia los recursos que corresponden a las entidades federativas y municipios.
4. Permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.
5. Asegura que los recursos sólo se destinan al financiamiento de los servicios y a las obligaciones que se especifican claramente en la ley.
6. Las economías generadas permanecen en las entidades federativas.
7. Promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

Sin embargo, como desventajas podemos identificar que, derivado de su definición, hay un intervencionismo del gobierno federal en las finanzas locales, ya que al estar involucrados en el gasto público estatal y municipal ingresos de naturaleza federal, lo que se refleja en la fiscalización y revisión de los mismos, la operación de cada uno de los fondos por entidad federativa es la siguiente:

1. La SHCP es la dependencia encargada de operar el Ramo 33, para esto se han establecido dos acuerdos:

    a) Base de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria (entre la SHCP, SEP, SEGOB, SEDESOL, SSA, SSP y SFP).
    b) Base de Coordinación[14] Administrativa de Ejecución Presupuestaria (entre la SHCP y las entidades federativas).

[14] Aunado a los convenios de adhesión y el de colaboración, firmados en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para efectos de la recepción de las aportaciones federales, se firma el convenio de coordinación, que es un instrumento jurídico-administrativo en el cual las partes convienen en coordinarse para que alguna de éstas, fundamentados en las capacidades de una de las instancias y/o el mandato legal de auxilio entre éstas, se asuma las funciones operativas de administración en relación con funciones que de origen pertenecen a otra instancia.

Conforme a la Base de Coordinación Intersecretarial, las dependencias:

- Determinarán la distribución de los recursos entre las entidades federativas;
- Propondrán la calendarización de los recursos, y
- Proporcionarán la información necesaria respecto al método de cálculo de las aportaciones.

Con lo anterior, se pasó de un modelo de coordinación fiscal a uno hacendario, es decir, de uno que sólo incluía ingresos, a un esquema de ingreso-gasto. Esto implica un tratamiento "invasivo" de la federación hacia los estados y los municipios, pues mientras que las participaciones son ingresos propios de las haciendas locales, ya que se percibe como un resarcimiento por dejar en suspenso sus potestades tributarias conferidas legalmente, las aportaciones federales son recursos que la Federación les transfiere *condicionando*[15] su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la *Ley de Coordinación Fiscal.*

Este cambio, si bien incorporó una serie de recursos adicionales no considerados en la planeación de las acciones de gobierno de las localidades, y les vino a dar un reposicionamiento financiero, también representa una fuerte injerencia del gobierno federal al constituirse los estados y municipios en colaboradores del ejercicio del gasto federal, ya que las aportaciones no dejan de tener esta naturaleza.

Y a colación de mantener esta denominación de recursos federales, es que las leyes emitidas recientemente en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria, de fiscalización superior y rendición de cuentas[16], así como de contabilidad gubernamental, le dan un papel interventor al gobierno federal, ya sea de su Poder Ejecutivo o Legislativo.

Estas leyes que rigen la administración de los recursos financieros, promulgadas en los últimos tres años, han buscado una "armonización" y homogeneización de reglas y procesos, pero es indispensable identificar los impactos en la soberanía de los estados y en la libertad y autonomía de los municipios, como demostraremos a continuación.

---

[15] Esta condicionante abre la puerta a la obligación de las entidades federativas y sus municipios que, una vez formados los convenios de coordinación, deben insertarse en esquemas de evaluación del desempeño, rendición de cuentas y contabilidad gubernamental armonizada.

[16] La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* fue emitida en 30 de mayo de 2006; la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, el 31 de Diciembre de 2008, y la *Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación,* el 29 de mayo de 2009.

4. La coordinación hacendaria: una evaluación de su primera década

Como resultado del presente trabajo, terminaremos enfocándonos en los fondos desarrollados en el Ramo 33, ya que demuestra la relación eficiente o no de los convenios y la coordinación que el sistema de coordinación hacendaria (ingreso-gasto), y que ha sido el colofón de los esfuerzos del federalismo en materia financiera entre los tres órdenes de gobierno.

Es indispensable resaltar que desde 1998 los estados y municipios, en su ámbito de competencia, con la asignación de los recursos del Ramo 33 se comprometen, según cada fondo, a:

FONDO	OBJETIVO
FAEB	Elevar la calidad y cobertura de la educación básica.
FASSA	Aseguramiento universal de la salud, prevención de enfermedades, mejorar la calidad y abasto de medicamentos.
FAETA	Ampliar la cobertura y disminuir el rezago educativo en adultos.
FAM	Reducir la pobreza alimentaria y asegurar la igualdad de oportunidades.
FAIS	Fortalecer la infraestructura en zonas de alta marginación y en zonas urbanas en condiciones de pobreza extrema.
FORTAMUN	Cubrir las obligaciones financieras, atención de la seguridad pública y pago de derechos de agua.
FASP	Disminuir la delincuencia, acciones contra el narcomenudeo, fortalecer el equipo e infraestructura de seguridad pública.
FAFEF	Fortalecimiento de infraestructura, saneamiento financiero y del sistema de pensiones.

Con base en lo determinado en los artículos correspondientes a cada fondo en la *Ley de Coordinación Fiscal*, cada uno se integra con un porcentaje de la recaudación federal participable.

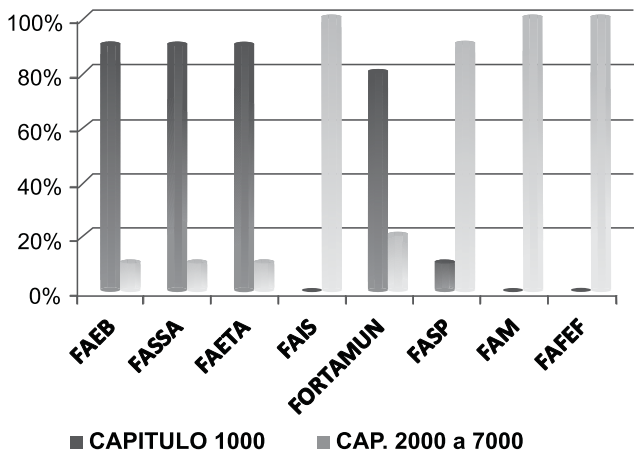
FONDOS Ramo-33	% / Recaudación Federal Participable	% / Total de Ingresos Entidades Federativas_1/
TOTAL RAMO	***25.0***	***38.6***
FAEB	***14.0***	***21.7***
FASSA	***3.1***	***4.5***
FAM	***0.8***	***1.1***
FAIS	***2.5***	***4.1***
FORTAMUN	***2.6***	***3.3***
FASP	***0.3***	***0.5***
FAETA	***0.3***	***0.4***
FAFEF	***1.4***	***1.8***

Fuente: Elaborado con base a datos de la SHCP e INEGI.[17]

[17] Estudio realizado en 2009 por la División de Consultoría del INAP para el BID (mediante una consultoría para la evaluación del Ramo 33), 1998-2008.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en el Ramo 33, los fondos que mayores recursos se canalizan a las entidades federativas tienen que ver con la educación, principalmente y, en segundo lugar para la salud, con fines de poder hacer frente a sus compromisos de gasto en las entidades federativas.

Sin embargo, pese a la importancia de los recursos que son transferidos a las entidades a través del Ramo 33, buena parte de los mismos son orientados fundamentalmente al pago de nómina sobre todo en los casos del FAEB y del FASSA, no coincidiendo el destino del gasto con los objetivos planteados para los fondos correspondientes. Lo anterior es aún más relevante si consideramos que ambos fondos representan poco más del 70% de los recursos del Ramo 33, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:



Fuente: Estudio realizado en 2009 por la División de Consultoría del INAP para el BID (mediante una consultoría para la evaluación del Ramo 33), 1998-2008.

La transferencia de recursos para su gasto en las entidades federativas y municipios no ha guardado relación con los objetivos comprometidos, y más grave aún es que no hay elementos de medición del impacto y avance en las políticas públicas locales en concordancia con las federales en las materias correspondientes a estos fondos.

El tema de los indicadores de desempeño ha sido predominante en las leyes en materia presupuestaria, de contabilidad gubernamental y de rendición de cuentas, pero no hay una vinculación más firme con respecto al ejercicio de los recursos del Ramo 33.

Por ejemplo, con base en el Artículo 24 del *Reglamento de la Ley de Presupuesto* y *Responsabilidad Hacendaria*, la SHCP ha adoptado la Metodología del Marco Lógico, para garantizar que el ejercicio de los

recursos se pueda ligar a la administración por resultados de manera consistente. Esta metodología es obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin embargo el gasto que se ejerce en las entidades federativas, no está necesariamente alineado al proceso presupuestario para el logro de resultados.[18] Esto presenta una inconsistencia en el proceso presupuestario del Ejecutivo federal, pues son sus dependencias las que deben rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos de un ramo de gasto federal, como lo es el Ramo 33.

Conclusiones

Los esfuerzos por darle una estructura y funcionalidad al federalismo hacendario ha dado como resultado, por una parte, un sistema nacional de coordinación fiscal que ha debido migrar considerando diversas fórmulas de repartición de la recaudación federal participable, que por efecto de la soberanías de los estados, una vez ingresados a sus haciendas locales, no hay manera de evaluar y valorar el impacto de dichos ingresos traducidos en el gasto local. Adicionalmente, podemos identificar que hay una gran brecha entre el precepto constitucional de una libertad y autonomía estatal y municipal, respectivamente, y una real capacidad, no sólo técnica sino también jurídica para que los estados y municipios puedan tener capacidad de maniobra y cumplir con sus planes locales de desarrollo.

Si bien los esquemas federales lejos de ir fortaleciendo las haciendas públicas locales, han ido generando una mayor dependencia en la captación de recursos, pero también una gran injerencia en la operación, seguimiento y rendición de cuentas del presupuesto público, donde se mezclan los conceptos de aportaciones, participaciones y recursos propios, también debemos reconocer que en las instancias locales –estatales y municipales– aún queda mucho trabajo por hacer en un esquema de fortalecimiento de las potestades tributarias con las que hoy cuentan los municipios, pues la labor va desde un trabajo técnico legislativo en materia del derecho tributario local, hasta el desarrollo de instrumentos de administración financiera que puedan dar real respuesta a los preceptos constitucionales de libertad y autonomía municipal.

---

[18] PEF 2008, Artículo 9, Fracción IV. Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33.- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. DECIMO SEXTO.- Las Entidades Federativas, en el ámbito de su competencia, **podrán** incorporar el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño implantado por el Ejecutivo Federal. En particular, se **podrá** utilizar el método de la matriz de indicadores que comprende la identificación de los objetivos de un programa, sus relaciones causales, los Indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del programa respectivo *(el subrayado y negritas es nuestro).*

En contraparte, en lo concerniente a las aportaciones del Ramo 33, se han desarrollado fondos y modalidades para que sean las entidades federativas coadyuvantes en la ejecución del gasto, pero éste ha quedado sólo a nivel del gasto mismo, sin tener un elemento más técnico, que finalmente se traduce en política de transparencia y rendición de cuentas hacia los órganos fiscalizadores y, sobre todo, hacia la ciudadanía misma. Los aspectos vinculados con el cumplimiento de los objetivos programáticos que impacten el sector real de la economía y de resultados concretos, no se han cumplido en la medida de que existe una alta concentración de recursos en dos fondos que básicamente sirven para cumplir con los requerimientos de pago de nómina del personal involucrado en servicios de educación básica y de servicios de salud, como son los casos del FAEB y el FASSA, absorbiendo alrededor del 70% de los recursos totales del Ramo 33.

Bibliografía

Libros:

Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano,* Editorial Porrúa, 1998.

Gámiz Parral, Máximo. *Derecho y Doctrina Estatal*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000

Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración estatal y municipal en México*, México, INAP, 1985.

Poder Ejecutivo Federal, "Convenio Único de Desarrollo", en *Antología de la Planeación en México,* México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Tomo 17.

Revistas:

Astudillo Moya, Marcela. "La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo xx". En: *Textos breves de economía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, marzo de 2001.

Carpizo, J. "Sistema Federal Mexicano". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. INAP, No. 3, julio-septiembre 1981, México, D.F.

Hoyo D' Addona Roberto. "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)". En: *Revista Bimestral INDETEC*, Tomo 22, 30 de junio 1996.

Núñez Jiménez Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, julio-septiembre de 1981, México, D.F.

Leyes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Coordinación Fiscal.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Ley General de Contabilidad Gubernamental.
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación.

Revista de Administración Pública

INAP

Aspiraciones democratizadoras y realidades en México. Descentralización del gasto público a través del Ramo 33 en el contexto de la alternancia

Yanella Martínez Espinoza*

Introducción

La pluralidad política en México ha generado cambios importantes en el régimen político, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal–, así como entre los diferentes poderes de la nación –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– comienzan a tener una lógica distinta, también empiezan a tener mayor presencia nuevos actores dentro de la arena política (como los gobernadores, los partidos políticos, los representantes en los congresos y la sociedad) que influyen en aspectos importantes para las decisiones públicas. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para hablar de un verdadero avance en la consolidación del federalismo fiscal.

Los gobiernos estatales se encuentran "en proceso de ocupación" de espacios de la agenda de políticas públicas. Además, se hacen presentes como actores políticos del federalismo a partir de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).[1] La nueva composición en las diversas escalas de poder, materializa el cambio de relaciones, los gobernadores tienden a ser clave en la movilización y el conflicto, lo que les permite jugar en una nueva arena donde se busca modificar la relación de poder central-poder local.

El tema de la descentralización de los recursos públicos federales sigue siendo un tema pendiente de la agenda pública, es causa de negociación y conflicto para nuevos y, cada vez, más actores que influyen en el proceso, que en muchos casos siguen anteponiendo sus propios intereses con

* La autora es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, ambos grados por la UNAM.

[1] Enrique Cabrero Mendoza, "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", en Globalización, poderes y seguridad nacional, México, D.F., Porrúa, 2005, pp. 227-255.

prácticas de corrupción, clientelismo y corporativismo, sobre los intereses sociales de los gobiernos locales y sus ciudadanos.

El artículo pretende explicar, a la luz de la alternancia en México, como se ha llevado a cabo la descentralización de los recursos públicos y mostrar los escasos esfuerzos por la consolidación de un federalismo fiscal que permita procesos más democráticos en el país.

El reto de la investigación es demostrar a través del análisis cualitativo cómo se da en un contexto de alternancia la descentralización del gasto público federal vía las Aportaciones Federales (Ramo 33). Partiendo de la premisa de que, a pesar de los cambios que se generaron en el sistema político con la alternancia, no existe una verdadera descentralización fiscal en México.

Para lograr el objetivo de la investigación se intenta explicar, primero, el proceso de alternancia política, la cual, en lo formal y por como se ha compuesto el régimen político en la última década, ha dado pie a un pluralismo político que en los hechos no ha representado un verdadero paso para la consolidación de la transición democrática en México y, como consecuencia, a un efectivo federalismo fiscal.

Segundo, explicar el proceso de descentralización en México y cómo han sido las nuevas relaciones intergubernamentales, intentando hacer una breve recopilación de los acontecimientos más importantes y de los avances en la materia, así como de las dificultades con las que se ha topado el sistema federal mexicano, ahora más heterogéneo y sin un régimen presidencial autoritario como otrora.

Tercero, se hará una breve descripción del gasto público a través de las Aportaciones Federales (Ramo 33), explicando cómo se conforma el mismo y cuáles son los rubros que cubren cada uno de sus fondos, de esta manera se intenta mostrar cómo a pesar de los esfuerzos que se han hecho por descentralizar los recursos públicos, sigue habiendo una gran dependencia de los estados hacia la federación y cómo el centralismo sigue presente.

Finalmente, una vez hecho el estudio se dará una serie de conclusiones.

La alternancia en México

El régimen político en México ha tenido en el pasado gran respaldo en una cultura política que en gran medida propició y toleró el autoritarismo. De acuerdo con Paoli Bolio,[2] se trata de una cultura política pasiva,

[2] José Francisco, Paolo Bolio, "El régimen presidencialista del partido de estado y su cambio", en *Sociología*, Núm. 75, enero-abril de 2012, pp. 103 y 108. Del mismo autor puede consultarse también "Providencialismo, rasgo de la cultura política mexicana" en *Revista A,* enero-agosto de 1988, pp. 31 y 35.

providencialista, ritual y llena de consensos implícitos o de sobreentendidos generalizados. En México se vivió una cultura política presidencialista que otorgó un valor muy alto al poder personal y su representación nacional, tanto para gobernar como para desarrollar la oposición al gobierno. Si el poder se ejerce acumulando en la figura presidencial muchas facultades legales y poderes reales, la oposición se construye también con figuras individuales que, por diversas razones, han cobrado una fuerza social reconocida por su nombre, sus recursos y su prestigio.[3]

Según Attili Cardamone, el proceso de transición a la democracia en México, vista como un proceso, lento y arduo y, no generada por un único momento decisivo, se caracterizó históricamente por la construcción de un marco normativo legal e institucional que fuera capaz de abrir las causas y condiciones de la desconfianza hacia las elecciones, de hacer posible y de garantizar al fin la participación política de todos los partidos y ciudadanos, así como el cambio y ejercicio democráticos del poder.[4]

Partiendo de esa idea, se puede decir que en México, en los últimos años, se habrían creado mejores condiciones legales e institucionales para el camino hacia la democracia. Los cambios orientados a construir una nueva normatividad e instituciones que dieran credibilidad al proceso electoral y resolución a los conflictos políticos, implicaron en concreto cambios profundos en lo que respecta al sistema político, al régimen político y al Estado mexicanos.

La estructura del sistema político mexicano, hasta hace poco menos de dos décadas, había sido una estructura de gobierno unificado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, donde existía la dominación de un partido hegemónico que encabezaba tanto al gobierno federal como a los estatales y caracterizado por altos niveles de concentración del poder político y por los poderes meta-constitucionales del Presidente. El cambio de un régimen de gobierno unipartidista altamente centralizado a un régimen de gobierno dividido, ha sido posible gracias a la creciente competitividad electoral y a las diversas reformas constitucionales[5] que han otorgado mayor independencia política a los actores institucionales y mayor margen de participación de los actores sociales en los asuntos de gobierno.

---

[3] Rosendo Bolívar Meza, *La construcción de la alternancia política en México,* México, D.F., Instituto Politécnico Nacional, 2003, p. 190.

[4] Antonella Attili Cardamone, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008,* México, D.F., Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 171.

[5] La Reforma Constitucional de 1994 otorgó una mayor independencia política a la Suprema Corte y, desde 1997, el partido del Presidente no ha tenido la mayoría en el Congreso.

Sin embargo, el nuevo funcionamiento del sistema político también generó problemas en el régimen político,[6] al poner en evidencia las lagunas y contradicciones constitucionales, (relativas a las relaciones entre los tres poderes de la nación, así como entre los gobiernos federal, estatal y municipal), anteriormente menos evidentes, debido a la presencia del partido casi único Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del autoritarismo presidencial, centralista y vertical.[7]

Esto a su vez tuvo repercusiones en la configuración general del Estado. Precisamente porque, al modificarse en parte ese nuevo entramado político fundamental (régimen político), se produjeron algunos cambios en el tipo o modelo estatal. Por una parte, la transición a la democracia condujo gradualmente a una significativa transformación del Estado, dejando atrás el Estado presidencialista autoritario, de partido único, que no permitía la auténtica separación de los poderes, controlaba el Congreso de la Unión, las gubernaturas, los gobiernos locales; que cancelaba los derechos democráticos elementales (de libre expresión, agrupación y representación, de manifestación, de prensa independiente, de certeza del voto libre, etc.). A diferencia del Estado corporativista autoritario, el actual es un Estado limitado y redimensionado además por las reformas de corte neoliberal.

Es en el año 2000 cuando la alternancia llega al Poder Ejecutivo, Vicente Fox Quesada, gana la Presidencia de la República como candidato de la oposición con el Partido Acción Nacional (PAN). Sin embargo, este momento de cambio no fue el único momento decisivo para que se llegara a la alternancia y se terminara con el régimen político predominante, influyeron factores que generaron esas condiciones como la crisis al interior de la estructura del partido hegemónico, el alcance que tuvo la movilización popular en las elecciones al ver en las urnas un canal eficaz para manifestar su inconformidad, así como la transición política que se venía dando anteriormente en los municipios, en términos de alternancia en el poder.[8]

---

[6] El sistema político entendido como el conjunto de las relaciones o interacciones vigentes entre poderes públicos y actores políticos, refiere a las reglas y prácticas, formales e informales, de la práctica que siguen de hecho diversos actores (autoridades públicas, partidos y organizaciones de la sociedad civil). Esto es, remite al conjunto de las relaciones políticas efectiva y establemente practicadas en la lucha real y que tienen como objetivo llegar a posiciones de gobierno. Ver en Antonella,Attili Cardamone, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008,* México, D.F., Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 171.

[7] Antonella Attili Cardamone, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008,* México, D.F., Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 171.

[8] Denominada la alternancia como cualquier cambio en el partido gobernante del Poder Ejecutivo local.

Lo cierto es que, el resultado de las elecciones del 2000, es la llegada a la Presidencia de la República de un "presidente democráticamente acotado" que está obligado a la negociación y a llegar a acuerdos con las fuerzas de oposición de los tres niveles de gobierno y entre los poderes federales concretamente con el Ejecutivo y el Legislativo.[9]

Para Bolívar, la alternancia política del 2 de julio de 2000 se va dando de manera gradual y se desprenden varias cosas:

- El Presidente pierde el control del Congreso.
- El PRI se queda sin el liderazgo del Presidente de la República.
- El Presidente pierde gran parte del megapoder que le daba el control del partido.
- Se desarticulan setenta y un años de mecanismos clientelares de control político.
- Las corporaciones sociales (sindicatos, uniones campesinas, movimientos urbanos, cámaras empresariales, colegios profesionales, etc.) tienen la oportunidad de democratizarse porque sus líderes tradicionales ya no tendrán el apoyo del Presidente, y su partido ya no está en el poder.
- El Poder Judicial también podrá adquirir mayor autonomía al romper los vínculos con el PRI y el Presidente.

Cabe decir, que esto no garantiza el hecho de que los mecanismos de control autoritario se desarticulen por completo, que los estados no tengan estructuras de poder autoritarias, que el nivel de desarrollo de las instituciones estatales sean igual a las del nivel federal, ni tampoco implica que existan mecanismos efectivos para una verdadera rendición de cuentas.

Es necesario considerar que la alternancia es sólo parte importante de la transición, ya que han cambiado las condiciones de la competencia entre los partidos, es más, un partido sustituye en el poder a otro, pero no ha cambiado la estructura general e institucional del Estado.[10]

La alternancia ha puesto en evidencia las lagunas y antinomias existentes en el diseño constitucional de la relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como entre los diversos niveles de gobierno de la federación, lo que a su vez ha generado una crisis de los propios partidos políticos y de buena parte de las asociaciones corporativas asociadas al régimen de partido casi único.

---

[9] José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002, p. 383.

[10] Rosendo Bolívar Meza, *La construcción de la alternancia política en México,* México, D.F., Instituto Politécnico Nacional, 2003, p. 190.

Estas lagunas y antinomias constitucionales, agravadas por la inexperiencia y torpeza del grupo que conquistó la Presidencia, habían sido ocultadas por el sistema hegemónico priista, pero con la alternancia y el pluralismo electoral se han convertido en un verdadero obstáculo para la discusión, elaboración y aplicación de políticas públicas a la altura de los problemas que agobian a nuestra sociedad.

Por lo tanto, para hablar de democratización en México no sólo se debe pensar en la apertura electoral, sino también en la división de poderes, la adecuada impartición de justicia, el respeto de los derechos humanos, la garantía de los derechos ciudadanos, el respeto a la aplicación de la Ley, así como la modernización y objetividad de los medios de comunicación. A pesar de que el régimen político mexicano comienza a ser más abierto y plural en su representación política, también es cierto que está muy lejos de ser democrático, ya que aún falta que se cumplan varias condiciones para ese proceso.

El proceso de descentralización en México

El sistema federal mexicano se ha caracterizado a lo largo de su historia por un alto grado de centralismo e inequidad, lo cual dificulta la promoción del desarrollo y aumenta una excesiva dependencia de los gobiernos estatales y locales respecto del poder central. Los recursos que la federación transfiere a los estados representan más de 90 por ciento del total de los ingresos con que cuentan las entidades, lo que genera una elevada dependencia respecto del orden federal y, al mismo tiempo, deja pocas posibilidades a los gobiernos estatales y municipales para generar alternativas que le permitan ser rectores de su propio desarrollo. La excesiva centralización provoca que los gobiernos locales sean más vulnerables a las fluctuaciones de las principales variables macroeconómicas, con lo que se les niega o limita su capacidad de respuesta ante los vaivenes de la economía nacional y mundial.

La relación entre los estados y el gobierno federal ha sido tensa históricamente, porque para que el centro político consiguiera asumir esas responsabilidades tuvo que enfrentar, en diferentes oportunidades, el enorme poder de los estados. Ellos y sus gobiernos han tenido una participación destacada en los momentos más delicados de la historia nacional y con frecuencia su poder y autonomía pusieron en riesgo al poder central y, lo más importante, a veces incluso a la misma unidad nacional. El centralismo que trastocaría la esencia de los principios federalistas no fue el resultado de una perversidad política sino de la necesidad de resolver una tensión histórica.[11]

[11] Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores,* México, D.F., El Colegio de México, 2008, p. 335.

A partir de los años ochenta se produjeron frecuentes cambios en el sistema que poco a poco acrecentaron el poder y la autonomía locales. Los apremios económicos llevaron a un obligado proceso de descentralización administrativa que trasladó a los gobiernos locales tareas que antes atendía la federación y, al poco tiempo, cuantiosos recursos financieros. De manera paralela, se profundizaron las presiones democráticas que estimularon la competencia partidaria e hicieron posible que la antigua oposición ganara posiciones relevantes.[12]

Desde entonces, las relaciones entre gobiernos se modificarían a tal grado que los mandatarios se verían fortalecidos notablemente a medida que la Presidencia y el gobierno federal cedían poder, por decisión propia o, las más de las veces, porque las circunstancias los obligaran a ello. Los cambios por eso mismo, no siempre respondieron a un proyecto claro, sino a necesidades o coyunturas específicas.[13]

El primer cambio fue el proceso de descentralización administrativa que el gobierno federal inició a principios de la década de los ochenta y que se propuso trasladar responsabilidades y tareas a los estados y, años después, recursos financieros. Hasta entonces, los gobernadores no tenían que encargarse de asuntos públicos importantes, puesto que la federación se hacía cargo de ellos automáticamente. Por más que esto implicara una obvia dependencia, también significaba no tener que enfrentar problemas administrativos y económicos, lo que se traducía en una enorme libertad para ocuparse por completo de la política interna.

Como señala Hernández, la descentralización, no fue solicitada por los estados y menos aún aceptada con agrado, va a ampliar sustancialmente la autonomía estatal y fortalecerá el papel de los gobernadores como responsables ya no sólo de la política, sino también de la economía. Poco a poco esas responsabilidades administrativas traerán consigo recursos que en el pasado controlaba la federación y que, a partir de entonces, serán manejados íntegra y casi discrecionalmente por los gobernadores. Sí hasta entonces los cuestionamientos sobre el presupuesto y la injerencia federal en las obras públicas se habían mantenido al margen de la política, a partir de que los gobernadores asumen autoridad y facultades administrativas sus presiones sobre el gobierno federal aumentarán para hacerle frente.

Paralelamente a ese proceso administrativo y financiero, se producirán otros dos de naturaleza política, que terminarán por ampliar la autonomía estatal. Uno será la creciente competencia electoral que históricamente se concentró en los estados y que obligará al sistema priista a ceder a los gobernadores tanto el control de la selección de los candidatos a los

[12] *Ídem.*
[13] *Ídem.*

puestos locales, incluida la misma gubernatura, como a enfrentar a la oposición. El otro cambio será el proyecto de modernización política que pondrá en marcha el Presidente Carlos Salinas y que intentará imponer a la élite y a los gobernadores.

La centralización de los recursos presupuestales, más que tener el propósito de generar un equilibrio económico, había sido un medio útil para controlar a los estados y a los mandatarios. Un medio que dependía del árbitro presidencial y que podía modificarse discrecionalmente para apoyar a un gobernador o para hacer evidente su distanciamiento.[14]

A partir de la década de los noventa –en el escenario de transición democrática– es evidente que el juego cambia poco a poco. Se trata de gobernadores o alcaldes de oposición que llegan al gobierno por la voluntad ciudadana, que nada deben (o muy poco) al Poder Ejecutivo federal o al gobernador en turno.

A partir de 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un "federalismo renovado", el cual en principio reconocía los espacios de autonomía y el respeto a las competencias de cada orden de gobierno. En este escenario se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de la educación, la salud, el desarrollo social y la lucha contra la pobreza.[15]

Podemos decir entonces, que un componente interesante en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en México es que el proceso no depende sólo de la lógica del centro, sino que la participación de los gobiernos locales se hace cada vez más presente agitando y movilizando la tradición centralista. Los gobiernos estatales emprenden algunas iniciativas propias, que amplían en los hechos, espacios de acción autónoma. Los gobiernos municipales, por su parte, presionados por una ciudadanía más participativa y que exige eficacia en las acciones de gobierno local, se han visto obligados a desarrollar propuestas innovadoras y estrategias alternativas de gestión pública local. Cabe señalar que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los estados. Si bien se trata todavía de experiencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que presione cada vez más al centro para la cesión de mayores espacios de decisión.[16]

[14] Entrevista a César Camacho. Ver en Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores,* México, D.F., El Colegio de México, 2008, p. 335.

[15] Enrique Cabrero Mendoza, "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", en *Globalización, poderes y seguridad nacional,* México, D.F., Porrúa, 2005, pp. 227-255.

[16] *Ídem.*

La ausencia de reformas profundas que den lugar a un adecuado equilibrio en el sistema fiscal mexicano, la falta de equidad y un trato sin subordinación en el pacto fiscal, así como las significativas disminuciones al gasto federalizado que debilitan de manera importante las finanzas estatales y municipales, son factores que han llevado a los gobiernos estatales a formar un espacio de expresión, análisis, diálogo y discusión de los grandes temas nacionales, que a la vez se presenta como un espacio de interlocución con el gobierno federal a fin de trabajar en la búsqueda de un auténtico federalismo fiscal.

En ese sentido, se han dado pequeños avances en materia de federalismo fiscal para descentralizar el gasto público. En 1998 se crearon en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)[17] los fondos de aportaciones federales (Ramo 33), que son siete fondos de transferencias federales en materia de educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y fortalecimiento a los municipios.

La LCF es un instrumento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) utiliza para fortalecer la relación entre estados y municipios de la federación. Para la SHCP el sistema de Participaciones y Aportaciones[18] ofrece las siguientes ventajas:

- Otorgar seguridad jurídica a los estados y municipios sobre la disponibilidad de los recursos públicos;

[17] La Ley de Coordinación Fiscal (1978) regula al sistema nacional de coordinación fiscal. La esencia de dicho sistema es que la federación y los estados puedan firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales las entidades federativas se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación a cambio de obtener una participación en el rendimiento de los tributos federales. Así, una de las finalidades de la LCF consiste en fijar las participaciones a las entidades federativas.

[18] Las transferencias *no condicionadas* (participaciones), distribuirían entre los estados todo el ingreso generado por los impuestos que los estados habían cedido a la federación más el ingreso generado por Pemex. Una vez que los fondos no condicionados llegan a los gobiernos estatales, estos son considerados como ingresos propios, los gobiernos pueden distribuir los fondos no condicionados a sectores y programas prácticamente con total libertad, estos fondos son los recursos que permiten a los gobernadores diferenciar sus ofertas políticas de las de los partidos políticos de oposición.
Las transferencias *condicionadas* (aportaciones) son el vehículo que el gobierno federal emplea para responder asuntos que considera crucial atender en el ámbito subnacional. Estos fondos se destinan principalmente para gastos relacionados con educación, salud, combate a la pobreza. Estos fondos no se dirigen únicamente a sectores particulares, sino a programas específicos. Los recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales mediante el Ramo 33 del presupuesto federal. A diferencia de las transferencias no condicionadas, en términos legales los gobiernos estatales son responsables ante el Gobierno Federal por el gasto de estos fondos.

- Definir las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos;
- Determinar reglas claras para asignar los recursos a estados y municipios;
- Permitir a éstos conocer anticipadamente la disponibilidad de los recursos, con lo que se ve fortalecida su actividad de planeación del gasto; los recursos sólo se destinan al financiamiento de servicios y obligaciones especificadas en la LCF;
- Asegurar solvencia financiera al entregar los recursos los primeros días de cada mes;
- Finalmente, promover que la comunidad se involucre con el destino, la aplicación y la vigilancia de las obras y los servicios que resulten del ejercicio de los mismos recursos.

Cabe decir, sobre este último punto, que aún sigue habiendo grandes rezagos de participación de los ciudadanos para dar seguimiento al uso de los recursos, al mismo tiempo que la autoridad difunde poca información y muy difusa sobre el tema.

La descentralización de los recursos públicos federales sigue siendo un tema pendiente de la agenda política, es causa de negociación y conflicto para nuevos y cada vez más actores políticos, institucionales y sociales que influyen en el proceso. La nueva lógica en las relaciones intergubernamentales sigue manteniendo el vínculo fundamental de la dependencia de los gobiernos estatales frente al nivel federal, es decir, la centralización sigue presente. Es evidente que ha habido avances, pero la dependencia en materia fiscal sigue siendo muy fuerte.

La visión dominante de la descentralización ha sido bajo un enfoque "arriba abajo", que no necesariamente ha permitido fortalecer las regiones y las localidades en la hechura sustantiva de las políticas, más bien se les ha asignado el papel de operadores de políticas centralmente definidas.[19] Lo interesante sería ver, por un lado, qué tanto están asumiendo los actores políticos e institucionales sus funciones o si sólo siguen siendo simples operadores, y por otro, el papel de los actores sociales y su influencia en la definición de esas políticas que se presupone aún vienen del centro y que deberían traducirse en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos.

Si bien la transferencia de recursos a los estados y municipios vía aportaciones federales ha constituido una fuente importante de ingresos para estos gobiernos, también ha representado asumir más responsabilidades. A pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal establece la responsabilidad de control, evaluación y fiscalización de los fondos federales entre los distintos niveles de gobierno, no se puede

[19] Antonella Attili Cardamone, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008,* México, D.F., Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 171.

decir que haya una infraestructura institucional para que el sistema de descentralización fiscal funcione de manera eficiente, transparente y, además, esté diseñado para rendir cuentas en el marco de las nuevas relaciones intergubernamentales.

El gasto público y los recursos del Ramo 33

Los cambios producidos en los años ochenta en cuanto a la descentralización y la búsqueda de un mayor equilibrio federal, muestra que si bien la dependencia financiera por parte de los estados hacia el gobierno federal se ha mantenido, no necesariamente se ha traducido en subordinación por parte de los gobernadores. En ese sentido, se puede observar que el margen de maniobra que tienen los gobernadores sobre los recursos públicos es de mayor libertad y donde el gobierno federal ha perdido bastante control.

Uno de los recursos con más injerencia en los estados es el gasto público federal. En el esquema relativo al gasto, se identifican tres vertientes. Primero, los fondos del Ramo 33 hacia los ayuntamientos que, por carecer de puntualidad en su normatividad y especificidad en su destino, resultan imprecisos en su rendición de cuentas. Segundo, los fondos ejecutados por los gobiernos estatales o municipales, que atienden a una normatividad de carácter federal, agresora de soberanías estatales y autonomías municipales. Y, finalmente, los recursos definidos, lo que hace necesario inducir gasto público estatal para la atracción de la proporción convenida de recursos federales.

También se deben distinguir tres funciones del gasto público: *dotación o asignación*, esto es dotar de los bienes y servicios sociales, o bien dotar de los recursos para su satisfacción; *distribución o redistribución*, es decir, las políticas de ajuste distributivo deben ser establecidas a nivel nacional y pueden consistir en la dispersión del gasto público –redistribución– o bien estar vinculadas a sistemas tributarios para una ágil y democrática respuesta, y *estabilización*, aun reconociendo la dificultad de efectuar la estabilidad macroeconómica a nivel local o estatal excluyendo criterios monetarios y crediticios, es necesario adoptar criterios de estabilización estatal mediante el equilibrio presupuestal a través de un adecuado control de déficits y superávits en esta materia.

Un paso de trascendental importancia en el proceso de descentralización del gasto público federal tuvo su origen a finales de 1997, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998.[20]

[20] Véase en www.cefp.gob.mx

Considero importante revisar de manera general el proceso de descentralización de los recursos públicos federales a los estados, y entender cómo se lleva a cabo la distribución de dichos recursos. En 1980 los gobiernos estatales y el federal decidieron crear un sistema mediante el cual los estados renunciarían a sus poderes fiscales a favor del gobierno federal, quien, a su vez, recaudaría los impuestos en el ámbito nacional y redistribuiría los recursos a las entidades federativas. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[21] logró establecer un orden fiscal homogéneo, lo cual redujo sus costos de administración haciéndolo más eficiente y otorgó mayores recursos a los gobiernos subnacionales, a costa de limitar sus facultades tributarias.

Estos acuerdos de coordinación establecieron que el gobierno federal, vía transferencias *no condicionadas* (participaciones), distribuiría entre los estados todo el ingreso generado por los impuestos que los estados habían cedido a la federación más el ingreso generado por Pemex. Una vez que los fondos no condicionados llegan a los gobiernos estatales, estos son considerados como ingresos propios, los gobiernos pueden distribuir los fondos no condicionados a sectores y programas prácticamente con total libertad, estos fondos son los recursos que permiten a los gobernadores diferenciar sus ofertas políticas de las de los partidos políticos de oposición.

Las transferencias *condicionadas* (aportaciones) son el vehículo que el gobierno federal emplea para responder asuntos que considera crucial atender en el ámbito subnacional. Estos fondos se destinan principalmente para gastos relacionados con educación, salud y combate a la pobreza. Estos fondos no se dirigen únicamente a sectores particulares, sino a programas específicos. Los recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales mediante el Ramo 33[22] del presupuesto federal. A diferencia de las transferencias no condicionadas, en términos legales los gobiernos estatales son responsables ante el gobierno Federal por el gasto de estos fondos.[23]

---

[21] Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo explícito fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la Federación y los estados.

[22] Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma Ley, cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y específica los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados. Barceinas, César y Monroy, Rubén (2002), "Origen y funcionamiento del Ramo 33".

[23] Laura Flamand, "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, V. XIII, Núm. 2, Segundo Semestre de 2006, pp. 315-359.

Estas aportaciones son decididas en el presupuesto federal, que desde 1998 incluye al Ramo 33 y se divide en fondos específicos. En 1998 incluía: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Un año después, en 1999, se incorporaron el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y, finalmente, por reforma efectuada a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en diciembre de 2006, se adicionó al Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).[24]

Cabe mencionar, que la transferencia de recursos a los estados y municipios vía aportaciones federales, ha constituido una fuente importante de ingresos para estos gobiernos, pero de igual manera también ha representado asumir más responsabilidades.

Conformación del Ramo 33:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), estos recursos son destinados para financiar la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal para la formación de maestros.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), los recursos provenientes de este fondo deben utilizarse para atender los gastos de los servicios de salud; lo anterior, respetando la Federación y las entidades federativas sus respectivas competencias en materia de salubridad general y coordinando sus atribuciones tal como se establece en los acuerdos de coordinación suscritos por la Secretaría de Salud con los gobiernos de la entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y/o Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), Específicamente para el FISM, los rubros que se prevén son: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva

[24] Guillermo Cejudo, Roberto Gerhard, "La rendición de cuentas de Transferencias Intergubernamentales. El caso del FAIS", *La estructura de la rendición de cuentas en México,* México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, pp. 205-233.

rural.[25] En el caso del FISE, las obras y acciones demarcadas deben ser de alcance o ámbito regional o intermunicipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), también conocido como (FAFM). Las aportaciones federales del FAFM que reciban los municipios a través de las entidades estatales y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, y darán prioridad al "cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes".[26]

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres*: Fondo para la para Asistencia Social (DIF), Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y Fondo para Infraestructura Educativa Superior*. La LCF señala que el destino de los recursos de este fondo se divide en dos componentes: I. Asistencia social: desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo. II. Infraestructura educativa: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA. Este fondo opera a través de dos componentes*: FAETA-INEA y FAETA-CONALEP*. El componente FAETA-INEA contribuye a la formación de los adultos mediante una enseñanza que les permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo. Por medio del presupuesto de este fondo, se fortalece la operación de los servicios existentes y se amplían espacios educativos en la modalidad de educación para adultos, de acuerdo con las necesidades regionales. Asimismo, con el componente FAETA-CONALEP se pretende fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en las entidades federativas.[27]

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), la LCF indica que los recursos del FASP "…deben destinarse exclusivamente al reclutamiento, formación, selección,

[25] Además, la LCF dispone que los municipios podrán utilizar hasta dos por ciento del total del FISM para un programa de desarrollo institucional municipal que será convenido entre la SEDESOL, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

[26] Artículo 37 de la LCF.

[27] Es importante destacar que, si bien la LCF establece que los recursos económicos que los estados y el Distrito Federal reciban del FAETA habrán de ser utilizados para financiar los servicios de educación tecnológica y de adultos, dichos recursos son recursos complementarios a los destinados a dicha actividad a través del Ramo 11 (educación pública).

evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública". Además, el FASP tiene como objetivo otorgar percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de Justicia de las entidades federativas, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios.[28]

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), sus recursos se destinan a "la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura", así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta tres por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.[29]

En 2007 se reformó la Ley para definir la fórmula mediante la cual se distribuyen anualmente los recursos aprobados en el presupuesto.[30]

Con la creación del Ramo 33 se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los ocho fondos que conforman actualmente el Ramo 33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF.

En términos generales, la distribución de las facultades del gasto en cada federación corresponde al campo combinado de las responsabilidades legislativas y administrativas asignadas a cada ámbito de gobierno dentro de la federación.[31]

A pesar de que la LCF establece la responsabilidad de control, evaluación y fiscalización de los fondos federales entre los distintos niveles de

[28] Véase: www.cefp.gob.mx

[29] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, (Primera edición), México, D.F., Impreso en México.

[30] Cfr. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf. Consultado el 21 de abril de 2011.

[31] Marcela Astudillo Moya, "Las relaciones fiscales intergubernamentales en México", en *Revista Latinoamericana de Economía,* V. 35, Núm. 136, abril-mayo de 2004, pp. 65-86.

gobierno, no se puede decir que haya una infraestructura institucional para que el sistema de relaciones intergubernamentales funcione de manera eficiente, transparente y, además, esté diseñado para rendir cuentas.

En ese sentido, la participación de los ciudadanos en México aún es incipiente, pese a que la alternancia ha permitido que se desarrollen algunos procesos democráticos como la libertad de organizarse y expresarse, todavía sigue habiendo una distancia muy grande entre el Estado y la sociedad.

Conclusiones

La lógica en las relaciones intergubernamentales, si bien no ha sido sencilla desde sus orígenes históricos y siempre ha estado llena de complejidades, a raíz de la alternancia y de los procesos que llevaron a ésta a materializarse con el cambio de gobierno en el Poder Ejecutivo y con mayor pluralidad en los congresos, ha sido una lógica con mayor participación de nuevos y cada vez más actores como son: gobiernos estatales y locales, congresos locales, participación de los ciudadanos y de actores sociales más pendientes de los quehaceres públicos, sin embargo, no debemos dejar de resaltar que también se ha dado una lógica que replica esquemas centralistas en más de un sentido.

Desde esa perspectiva, se puede decir que en México se han creado las condiciones legales e institucionales para el camino a la democracia. Sin embargo, la democracia va más allá de elecciones regulares, conducidas limpiamente y con un conteo honesto.

Cabe mencionar que cuando el régimen se democratiza y se vuelve plural, pone en evidencia las enormes lagunas legales existentes en la relación entre los poderes públicos, lo que refleja complejas y deficientes relaciones intergubernamentales. La complejidad del entramado institucional entre los poderes y el papel e influencia de nuevos actores en la arena política, donde aún prevalecen prácticas de corrupción y el clientelismo, son elementos que no han permitido que se lleve a cabo una verdadera consolidación de la descentralización de los recursos públicos a las entidades.

La descentralización todavía se percibe tardía, errática y de efectos desiguales, por lo que el fortalecimiento o debilitamiento de los gobiernos estatales dependerá, en gran medida, de cómo sus principales representantes (los gobernadores y los congresos locales) antepongan los intereses sociales sobre intereses políticos y personales; al mismo tiempo, que será necesario contar con una ciudadanía más participativa y comprometida en los asuntos de gobierno.

Con base en lo anterior, y considerando el objetivo de la creación del Sistema de coordinación fiscal, se puede observar que no existe un verdadero federalismo fiscal en México, por el contrario, aún falta mucho para pensar en la consolidación de una verdadera descentralización del gasto público federal a través de las Aportaciones Federales que se traduzca en resultados tangibles para fortalecer a los estados de la federación, a través de políticas públicas que beneficien a la sociedad y disminuyan las grandes desigualdades económicas y sociales para dar mejor calidad de vida a los ciudadanos y hacer más eficientes las relaciones intergubernamentales.

Si bien es cierto que con la alternancia se ha dado una mayor pluralidad política, presente en los tres niveles de gobierno y aunque los gobiernos divididos han asumido mayor participación e influencia en las decisiones políticas de sus gobiernos, no se puede decir que en México haya una consolidación del federalismo fiscal, aún está en construcción una verdadera descentralización de los recursos públicos federales a las entidades.

El proceso de transición a la democracia en México aún es un camino en construcción, el pluralismo político sólo ha sido el reflejo de una mayor competencia electoral, un sistema en el que todas y cada una de las iniciativas gubernamentales es evaluada y negociada en una perspectiva electorera, que lo último que ha hecho es generar la diversidad de propuestas y posiciones en beneficio de los intereses sociales y que, por el contrario, ha permitido la participación de nuevos actores que se han empoderado de los espacios públicos de poder. No se puede hablar de un verdadero federalismo fiscal en nuestro país, debido a esa falta de coordinación institucional que no cuenta con los mecanismos necesarios para hacer más eficiente el ejercicio gubernamental, pero sobre todo, a la falta de voluntad de los distintos actores por ponderar el interés común de los ciudadanos sobre sus intereses particulares y de grupo de camarillas.

La clase política ya no está sujeta a las viejas reglas, pero tampoco no termina por comprometerse con las reglas escritas de una democracia en construcción. Considero fundamental que México cuente con una sociedad más comprometida en los asuntos de gobierno, que se responsabilice y dée seguimiento a cada una de las decisiones que tomen sus gobernantes, al mismo tiempo, que demande mejores políticas públicas en beneficio de los ciudadanos. También es necesario que los gobernantes lleven a cabo sus funciones de manera transparente para que den a conocer el resultado de sus acciones y rindan cuentas por ello.

Bibliografía

Astudillo Moya, Marcela, “Las relaciones fiscales intergubernamentales en México”, en *Revista Latinoamericana de Economía,* Vol. 35, Núm. 136, abril-mayo de 2004, pp. 65-86.

Attili Cardamone, Antonella, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008,* México, D.F., Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 171.

Bolívar Meza, Rosendo, *La construcción de la alternancia política en México,* México, D.F., Instituto Politécnico Nacional, 2003, p. 190.

Cabrero Mendoza, Enrique. "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", en *Globalización, poderes y seguridad nacional,* México, D.F., Porrúa, 2005, pp. 227-255.

Cejudo, Guillermo y Gerhard, Roberto, "La rendición de cuentas de Transferencias Intergubernamentales. El caso del FAIS", en *La estructura de la rendición de cuentas en México,* México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, pp. 205-233.

Flamand, Laura, "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, V. XIII, Núm. 2, Segundo Semestre de 2006, pp. 315-359.

Hernández Rodríguez, Rogelio, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores,* México, D.F., El Colegio de México, 2008, p. 335.

Paolo Bolio, José Francisco, "El régimen presidencialista del partido de estado y su cambio", en *Sociología*, [sin volumen] Núm. 75, enero-abril de 2012, pp. 103 y 108.

---------- "Providencialismo, rasgo de la cultura política mexicana" en *Revista A,* [sin volumen], [sin número], enero-agosto de 1988, pp. 31 y 35.

Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002, p. 383.

Revista de Administración Pública

INAP

El proceso de armonización contable en los entes estatales y municipales: objetivos, instrumentos y redefinición de funciones

José Manuel Flores Ramos*

Introducción

El tema de la contabilidad gubernamental cobra importancia a partir del 31 de diciembre de 2008, fecha en que se publicó la ley que la norma; sin embargo el año de 2012 es crucial, ya que es el primer año en que, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la propia Ley, "…la Federación y las entidades federativas, la armonización de los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos [deberán] …Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar los indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas; y publicar información contable, presupuestaria y programática, en sus respectivas páginas de internet, para consulta de la población en general, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012; [así como] emitir las cuentas públicas […] a partir del inicio del ejercicio correspondiente al año 2012".[1]

Con relación a los municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la misma ley estableció en artículo Quinto Transitorio, que deberán emitir información periódica así como elaborar su cuenta pública a más tardar el 31 de diciembre de 2012, debiendo llevar como mínimo, la información contable y presupuestaria que se analiza en este ensayo y que está contenida en la normatividad contable.

* Licenciado en Economía y Especialista en Pensamiento Económico, egresado de la Facultad de Economía; Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambos grados por la UNAM y en los cuales obtuvo mención honorífica. Cuenta con estudios de doctorado en Economía por parte de la misma Facultad. Es profesor titular de Contabilidad Gubernamental; Planeación, Programación, Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

[1] Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo cuarto transitorio, fracción III.

El marco normativo y conceptual de la contabilidad Gubernamental, es aplicable para todos los entes del sector público, de los diferentes niveles de gobierno, incluyendo los órganos autónomos.

Los objetivos de este trabajo consisten en:

a) Analizar la armonización contable, como un sistema de integración intergubernamental entre los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, respetando los principios del orden federal y las normas que se derivan de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que d***é*** certeza en el uso y destino de los recursos públicos de los entes analizados;
b) Examinar los nuevos instrumentos contables que deberán aplicar los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la normatividad emitida por la Comisión Nacional de Armonización Contable (CONAC); y
c) Revisar cuál es la estructura actual y las funciones que en materia contable realizan los entes estatales y municipales, con la finalidad de proponer ¿Cuáles serán las actividades que sobre la materia de Contabilidad Gubernamental deberán realizar, a la luz de la nueva normatividad en la materia?

De acuerdo a los objetivos del trabajo, el análisis se inicia con la competencia local, tanto en lo concerniente a su organización, como a las potestades que la Constitución le asigna; posteriormente se analizan los instrumentos operativos y normativos que le aplican de acuerdo con la LGCG y la CONAC; y en la última parte del análisis, se concluye con la identificación de las funciones que se realizan actualmente en los municipios y las demarcaciones territoriales en materia contable, proponiéndose cuáles deberán agregarse en materia de armonización contable y quiénes deberán ser los órganos administrativos responsables de realizarlas en el ámbito municipal.

Los Objetivos e Instrumentos del Proceso de Armonización Contable en los Entes Estatales y Municipales.

Empezaré analizando en la primera parte de este apartado, la competencia o potestad en las entidades federativas, la cual se encuentra contenida en la Constitución mexicana, en los artículos 40, 41 y en el *Título quinto De los estados, de la Federación y del Distrito Federal* artículos 115 a 122; en los siguientes incisos de este capítulo examinaré los objetivos e instrumentos del proceso de armonización contable en los entes estatales y municipales.

1. La competencia o potestad local

La Constitución mexicana establece con relación a la potestad local, que "…los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".[2]

El poder en los estados se ejerce también a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales.

El Legislativo lo integra el Congreso local, integrado por diputados locales de elección popular directa; el Ejecutivo se deposita en un gobernador, que se elige en forma directa y cuenta con diversos órganos que lo auxilian; el Judicial integrado por un Tribunal Superior de Justicia y, en el caso del Distrito Federal, por un jefe de gobierno que se elige por votación popular y que también cuenta con diversos órganos que lo auxilian.

1.1. El municipio libre

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es la entidad más cercana al ciudadano, "…por lo que resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan enunciar las acciones del gobierno municipal para satisfacer las necesidades de la comunidad".[3]

1.2. La autonomía del municipio

Una de las características básicas del municipio es su autonomía, "…tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, federal, ni con el gobierno del estado".[4]

Existe controversia al respecto, ya que algunos investigadores sostienen que no pueden coexistir dos órganos con autonomía, como el caso mexicano en donde cohabitan las entidades federativas y los municipios.

La autonomía del municipio está acotada a la región urbana o rural, que comprenda su superficie territorial y deberá estar garantizada con ingresos propios que le permitan cumplir con sus facultades, atribuciones y cometidos que la Constitución les asigna.

---

[2] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 115.
[3] González Navarro, Pedro, *El federalismo en México*, Colegio de Economistas de Jalisco, 2011: 123-124.
[4] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo,* ed. Porrúa, S.A. México, 1995: 697.

1.3. Las competencias y facultades municipales

Las competencias del municipio están previstas en el artículo 115 constitucional, el gobierno municipal está a cargo del ayuntamiento, integrado por un cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza fundamentalmente funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en otros cuenta con juzgados municipales, esto se debe a que la legislación de los municipios en México es muy diversa.

El artículo 115 constitucional establece las siguientes características y competencias del Municipio:

"…Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado…".[5]

1.4. Personalidad jurídica

"…los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".[6]

Los municipios por tanto, se constituyen en personas jurídicas de derecho público, que cuentan con órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio, como los aspectos relativos al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; y seguridad pública local, en los términos que prevea la Constitución.

---

[5] *Ibídem.* Artículo 115, fracción I.

[6] *Ibíd.* Artículo 115, fracción II.

1.5. Coordinación municipal

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, "…podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley".[7]

1.6. Competencia en materia hacendaria

En materia hacendaria la Constitución establece que "…los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo

[7] *Ibíd.* Artículo 115, fracción III.

cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución".[8]

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.

De acuerdo a las facultades analizadas, los municipios cuentan con una autonomía amplía de planeación, programación y ejecución de los programas y proyectos, que promuevan su desarrollo económico.

Para González Navarro "El sistema federal facilita y propicia el acceso a un sistema de solidaridad, mayor equidad, de mayor equilibrio y cooperación, tanto entre los estados como entre éstos y la federación. Pero al mismo tiempo no debe convertirse en igualitarismo, en uniformidades, sino que el federalismo debe vivir, alimentarse de la competencia sana y democrática entre los estados miembros, guardar una unidad en la diversidad de regiones, de costumbres y formas de vida diarias.

El federalismo por definición conduce a disminuir el centralismo e intensificar la desconcentración de funciones y competencias hacia niveles de gobierno de más abajo.

Este sistema impulsa a que estados y municipios amplíen su participación en la oferta de servicios públicos a la población asentada en sus territorios, lo cual se traduce en mayor apertura, en mayores opciones y en mayor democracia".[9]

Es por ello que la LGCG, ubica a los entes estatales y municipales, al Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, en el centro de la armonización contable.

[8] *Ibíd.* Artículo 115, fracción IV.

[9] González Navarro, *op. cit*, p. 67.

2. La Armonización Contable como Medio de Integración Estatal y Municipal

El 7 de mayo de 2008 se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual adiciona la fracción XXVIII al artículo 73 de nuestra Constitución política, que faculta al Congreso para "…expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los **órganos político-**administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional".[10]

De esta manera, se dio respuesta a una de las prioridades compartida por los órdenes de gobierno que buscan la transparencia y rendición de cuentas, ya que con información comparable, "…no solamente los ciudadanos podrán evaluar con certeza los resultados que arroje la gestión de sus gobernantes, sino que además tendrán, en la contabilidad gubernamental, un instrumento clave para la toma de decisiones, al sustentarse en reportes compatibles y congruentes, adaptados en su base técnica y a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera.

Bajo este marco, la contabilidad gubernamental deja atrás la idea de que su propósito sólo es la generación de información para la integración de las cuentas públicas en los distintos niveles de gobierno".[11]

La contabilidad gubernamental se constituye como un instrumento clave, permanente y recurrente en la toma de decisiones, de transparencia y rendición de cuentas del sector público en sentido amplio, que incluye a los tres órdenes de gobierno, los poderes de la federación así como los órganos autónomos.

Esto se podrá lograr gracias a que la LGCG, entre otros objetivos:

- "Establece los criterios y las líneas generales para el registro contable de las operaciones financieras, así como para la emisión de información contable y de Cuenta Pública para los tres órdenes de gobierno.
- Propone un marco normativo claro en su enfoque y dirección, pero flexible para incorporar reglas, instrumentos y criterios actualizados como lo exige la dinámica de la gestión pública.

[10] Iniciativa para la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008.

[11] *Ídem.*

- Asume como premisa básica el registro y la valuación del patrimonio del Estado.
- Implica la adopción de un modelo contable promotor de mejores prácticas nacionales e internacionales, para lo cual considera, entre otros elementos, el devengado contable como base para el registro y tratamiento valorativo de los hechos económico-financieros; el reconocimiento de los activos, pasivos, ingresos y gastos públicos; el patrimonio del estado; y la aplicación de postulados básicos de contabilidad gubernamental.
- En materia de Cuenta Pública establece la información mínima que debe integrar el documento, y que la información presupuestaria y programática que forme parte del mismo, deberá relacionarse en lo conducente con los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional y Estatal.
- Prevé que las Cuentas Públicas de la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal incluyan los resultados de la evaluación del desempeño, de conformidad con lo estipulado en las leyes de Coordinación Fiscal y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".[12]

Sobre esta base se busca que los diferentes entes públicos de los órdenes de gobierno, dispongan de una contabilidad gubernamental armónica que refleje los activos, pasivos, ingresos y gastos.

Asimismo, la LGCG, precisa el contenido de la Cuenta Pública a efecto de que el Poder Legislativo de cada orden de gobierno cuente con mejores elementos para fiscalizar el gasto público y dar seguimiento a los registros contables del gasto.

Con estos elementos la armonización contable, se vuelve un medio de integración sobre la base municipal.

3. El Proceso de Armonización Contable en los Entes Estatales, Municipales, así como en el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales

La LGCG y el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental (MCCG), son aplicable a todos los entes públicos que se desarrollan en un entorno jurídico; en el presente apartado se concentrará la atención de su operación en los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, como un elemento de la coordinación intergubernamental.

En el artículo primero la LGCG, plantea que "…Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su

[12] *Ídem.*

contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales".[13]

Asimismo, se establece que "Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno".[14]

La contabilidad gubernamental en los diferentes niveles de gobierno deberá observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción realizada por el ente público, ya que se conjugan una diversidad de instituciones que interactúan entre sí para el logro de los objetivos para los que fueron creados.

Esta norma opera en los diferentes entes, desde el órgano encargado de la emisión de la norma, el responsable del registro, quien presenta la información, hasta el revisor de la razonabilidad de ésta.

Los objetivos que deberá cumplir la contabilidad gubernamental a nivel federal, estatal y en el ámbito municipal serán los de:

"a) Establecer los atributos esenciales para desarrollar la normatividad contable gubernamental;
b) Referenciar la aplicación del registro en las operaciones y transacciones susceptibles de ser valoradas y cuantificadas;
c) Proporcionar los conceptos imprescindibles que rigen a la contabilidad gubernamental, identificando de manera precisa las bases que la sustentan;
d) Armonizar la generación y presentación de la información financiera".[15]

4. El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) y su Aplicación en Entes Estatales y Municipales, así como el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales

La aplicación del SCG en los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estará "…conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, extinguir, informar e interpretar, las

[13] *Ley General de Contabilidad Gubernamental,* artículo primero.

[14] *Ibídem.*

[15] Características del Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental (MCCG).

transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación económica, financiera y patrimonial".

4.1. Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental

Los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental (PBCG), que deberán cumplir los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales son los de:

- Sustancia, Ente Público, Existencia Permanente, Revelación Suficiente, Importancia Relativa, Registro e Integración Presupuestaria, Consolidación de la Información Financiera, Devengo Contable, Valuación, Dualidad Económica y Consistencia.

Estos postulados son acordes a los principios nacionales e internacionales de la contabilidad general y gubernamental, emitidos por los organismos y las autoridades en la materia.

4.2. Características de la información financiera

La información financiera que se genere por parte de los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales deberán satisfacer, para la toma de decisiones, los requerimientos de los usuarios en el ámbito de su competencia:

- Las entidades estatales de fiscalización, y órganos internos de control;
- Los entes públicos;
- Entidades que proveen financiamiento y que califican la calidad crediticia de los entes públicos; y el
- Público en General.

4.3. Cualidades de la información

Las cualidades de la información financiera que deberán producir los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, deberá cumplir con los atributos y requisitos indispensables que impone a la información contable y presupuestaria, la cual deberá "… incluir toda la información que permita la adecuada interpretación de la situación económica y financiera, de tal modo que se reflejen con fidelidad y claridad los resultados alcanzados en el desarrollo de las atribuciones otorgadas jurídicamente al ente público".[16]

---

[16] *Diario Oficial de la Federación* (DOF), *Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG),* 9 de diciembre de 2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consejo Nacional de Armonización Contable.

4.4. Características del Sistema de Contabilidad Gubernamental

Las características que deberá contener el sistema de contabilidad gubernamental de los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales serán las de: Utilidad, confiabilidad, veracidad, representatividad, objetividad, verificabilidad, información suficiente, relevante y comprensible, así como la posibilidad de ser comparada con la que generen otros entes.

En los cuadros 1, 2 y 3 se ve con claridad la información contable, presupuestaria y programática, que deberán presentar los entes contables de los diferentes entes de gobierno.[17]

Las entidades federativas y los municipios deberán presentar la información contable gubernamental, mismos que estarán conformados por los estados financieros, presupuestarios y económicos, que deberán atender a los requerimientos de los usuarios dentro del marco jurídico que les aplica.

La integración de dicha información se llevará a cabo con base en los datos y cifras generadas por los entes estatales y municipales, de acuerdo con sus facultades y características particulares.

Los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, deberán emitir en forma periódica, la información financiera y los estados, contables, presupuestarios, programáticos y la información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México forma parte.

5. Información Contable, Financiera y Presupuestaria que deberán Integrar las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal[18]

5.1. Información contable

En el artículo 48, la LGCG, establece que "…en lo relativo a los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria a que se refiere el artículo 46, de acuerdo con lo siguiente:

---

[17] *Diario Oficial de la Federación* (DOF), *Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.* 9 de diciembre de 2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consejo Nacional de Armonización Contable.

[18] *Ibídem.*

a) Estado de situación financiera;
b) Estado de variación en la hacienda pública;
c) Estado de cambios en la situación financiera;
d) Informe sobre pasivos contingentes (únicamente las entidades federativas);
e) Notas a los estados financieros;
f) Estado analítico del activo;
g) Estado analítico de la deuda interna, de acuerdo con la clasificación de corto y largo plazo; y por fuente de financiamiento (únicamente las entidades federativas).

Las notas a los estados financieros son parte integral de los mismos; éstas deberán revelar y proporcionar información adicional y suficiente que amplíe y dé significado a los datos contenidos en los reportes.

Los entes estatales así como el Distrito Federal, no tendrán que elaborar por su carácter estatal o de Distrito Federal, el *Estado de Resultados*, sino cuentan con entidades empresariales y el *Estado de Actividades*, que forma parte de los estados financieros que elaboran los entes públicos con propósitos no lucrativos.

Cuadro Núm. 1 **INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL**	**Federación**	**Entidades Federativas**	**Municipios**
I. INFORMACIÓN CONTABLE, CON LA DESAGREGACIÓN SIGUIENTE:			
a) Estado de situación financiera	✓	✓	✓
b) Estado de variación de la hacienda pública	✓	✓	✓
c) Estado de cambios en la situación financiera	✓	✓	N/A
d) Informes sobre los pasivos contingentes	✓	✓	✓
e) Notas a los estados financieros	✓	✓	✓
f) Estado analítico de la deuda y otros pasivos del cual se derivan las siguientes clasificaciones	✓	✓	✓
i.- Corto y largo plazo (así como por su origen en interna y externa, sólo para la Federación)	✓	✓	N/A
ii.- Fuentes de financiamiento	✓	✓	N/A
iii.- Por moneda de contratación	✓	N/A	N/A
iv.- Por país acreedor	✓	N/A	N/A

Fuente: Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Los estados contables deberán reflejar:

- Los activos, pasivos y el patrimonio o hacienda pública, y las originadas por modificaciones patrimoniales;
- Se deberán de distinguir los derechos y obligaciones considerando su realización de corto y largo plazo incluyendo los de propiedad o

a cargo del gobierno, y los que por alguna circunstancia estén a su cargo o custodia;
- Corresponde revelar, a través de las notas a los estados financieros, los activos y pasivos cuya cuantía sea incierta o esté sujeta a una condición futura que se deba confirmar por un acto jurídico posterior o por un tercero. Si fuese cuantificable el evento se registrara en cuentas de orden para efecto de control hasta en tanto afecte la situación financiera del ente público; y
- Se presentarán los ingresos y gastos derivados del ejercicio y ejecución de los presupuestos públicos.

5.2.1. Información presupuestaria

A continuación se enlistan los estados presupuestarios que deberán realizar las entidades federativas y el Distrito Federal:

a) Estado analítico de ingresos, en el cual se compara el total de ingresos estimados y los realmente obtenidos durante un ejercicio, conforme a su clasificación en la Ley de Ingresos estatal y al Clasificador por Rubros de Ingresos; así como el …

b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos. El cual refleja el comportamiento del presupuesto original autorizado por los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las modificaciones autorizadas durante el ejercicio, y el ejercicio del presupuesto pagado y pendiente de pago por cada uno de los entes públicos. De este documento se deberán derivar el análisis de las clasificaciones: Administrativa, Económica y por Objeto del Gasto, así como la Funcional programática.

c) Endeudamiento neto interno**,** financiamiento menos amortización, e Intereses de la deuda.

d) Intereses de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones: de *Corto y largo plazo* y las *Fuentes de Financiamiento.*

e) Flujo de fondos, que resume las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.

Cuadro Núm. 2

INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL	**Federación**	**Entidades Federativas**	**Municipios**
II. INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA CON LA DESAGREGACIÓN SIGUIENTE:			
a) Estado analítico de ingresos del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto			
b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones	✓	✓	✓

i.- Administrativa	✓	✓	✓
ii. Económicas y por objeto del gasto	✓	✓	N/A
iii.- Funcional-Programática	✓	✓	N/A
c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivara la clasificación por su origen en interno y externo	✓	✓	N/A
d) Intereses de la deuda	✓	✓	N/A
e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal	✓	✓	N/A

Fuente: Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Los estados presupuestarios deberán reflejar:

- Los ingresos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos local, considerando principalmente las cifras que muestren el estimado, modificado, devengado y recaudado, su diferencia y apartados de las distintas fracciones señaladas en la mencionada ley;
- Los ingresos derivados del resultado final de las operaciones de financiamiento, aplicando los topes y las fracciones de la Ley de Ingresos;
- Los egresos derivados del ejercicio del presupuesto de egresos presentando las diferentes etapas como son: aprobado, modificado, y
- Comprometido, devengado, ejercido y pagado. Dicha información deberá permitir hacer presentación por diferentes niveles de agregación.

5.2.2. Información presupuestaria que deberán integrar los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal[19]

a) Estado Analítico de Ingresos municipales**,** el cual se integrará con el total de ingresos estimados y obtenidos durante un ejercicio, conforme a su clasificación y al Clasificador por Rubros de Ingresos;

b) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos**.** El cual deberá Reflejar el comportamiento del presupuesto original autorizado por los ayuntamientos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las modificaciones autorizadas durante el ejercicio, y el ejercicio del presupuesto pagado y pendiente de pago por cada uno de los entes públicos.

De este documento, los municipios y las demarcaciones territoriales, también deberán derivar el análisis de las clasificaciones: Administrativa, Económica y por Objeto del Gasto, así como la Funcional programática.

[19] Normas y metodología para la emisión de información presupuestaria. CONAC.

5.2.3. Información programática

La información programática que deberán integrar las entidades federativas y el Distrito Federal, con la desagregación que se detalla, son los que a continuación se enumeran:[20]

1. *El gasto por categoría programática.*
2. *Programas y proyectos de inversión.*
3. *Indicadores de resultados.*

Los municipios no tendrán que elaborar información programática.

Cuadro Núm. 3			
INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL	**Federación**	**Entidades Federativas**	**Municipios**
III. INFORMACIÓN PROGRAMÁTICA CON LA DESAGREGACIÓN SIGUIENTE:			
a) Gasto por categoría programática.			N/A
b) Programas de proyectos de inversión.			N/A
c) Indicadores de resultados.			N/A
IV.- La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.			

Fuente: Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Es importante mencionar que el listado de información contable, presupuestal y programática enunciado es el mínimo a realizar, el cual podrá variar en los entes estatales y municipales, así como entre el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, de acuerdo con la normatividad interna que establezcan estos entes, en materia de contabilidad gubernamental.

5.3. Instrumentos para la instrumentación de la contabilidad gubernamental en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

5.3.1. En materia de ingresos

Los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, deberán elaborar su clasificador por fuente

[20] Normas y metodología para la emisión de información financiera y estructura de los estados financieros básicos del ente público y características de sus notas. CONAC.

de ingreso de acuerdo con lo establecido en el Artículo 115 constitucional, fracción IV, el cual se establece que "…los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y conforme a las bases siguientes:…

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
b) Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;
c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y
d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los

servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley".[21]

5.3.1.1. Clasificador por rubro de ingresos (CRI)[22]

Con base en estos elementos las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán contar con su Clasificador por rubro de ingresos, cuyos objetivos serán los siguientes:

- Identificar los ingresos que los entes públicos captan en función de la actividad que desarrollan;
- Realizar el análisis económico-financiero y facilitar la toma de decisiones de los entes públicos;
- Contribuir a la definición de la política presupuestaria de un período determinado;
- Procurar la medición del efecto de la recaudación de los entes públicos en los distintos sectores de la actividad económica;
- Determinar la elasticidad de los ingresos tributarios con relación a variables que constituyen su base imponible;
- Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del sector público, y
- Identificar los medios de financiamiento originados en variación de saldos de cuentas del activo y pasivo.

5.3.1.2. Momentos contables de los ingresos

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, establece la necesidad de asentar los momentos contables de los ingresos, para efecto de un mayor control presupuestario, a lo cual también se tendrá que ceñir la contabilidad de los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

Los momentos contables de los ingresos, de acuerdo a la LGCG son los siguientes:[23]

---

[21] Artículo 115, fracción IV, *op. cit.*

[22] Clasificador por Rubro de Ingresos. CONAC.

[23] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Momentos Contables de los Ingresos.* CONAC.

Cuadro Núm. 4 **MOMENTOS CONTABLES DE LOS INGRESOS**			
Ingreso Estimado:	**Ingreso Modificado:**	**Ingreso Devengado:**	**Ingreso Recaudado:**
Es aprobado en las Ley de Ingresos	Reflejada la asignación presupuestaria en lo relativo a la Ley de Ingresos que resulta de incorporar en su caso, las modificaciones al ingreso estimado, previstas en la Ley de Ingresos.	Cuando existe jurídicamente el derecho de cobro.	Refleja el cobro en efectivo o cualquier otro medio otro medio de pago.

2 Tipos de ingresos dependiendo de quién lo determine

Determinable cuando los entes públicos identifiquen el hecho imposible, el contribuyente y el importe de los impuestos	**Auto determinable cuando corresponda a los contribuyentes la determinación**

Fuente: Ley General de Contabilidad Gubernamental

5.3.2. En materia de egresos

Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, deberán disponer de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática.

5.3.2.1. Clasificador por objeto del gasto[24]

En el marco anterior, el "Clasificador por Objeto del Gasto" permitirá una clasificación de las erogaciones, consistente con criterios internacionales y con criterios contables, claro, preciso, integral y útil, que posibilite un adecuado registro y exposición de las operaciones, y que facilite la interrelación con las cuentas patrimoniales.

El propósito principal de este clasificador, es el registro de los gastos que se realizan en el proceso presupuestario. Resume, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros. Alcanza a todas las transacciones que realizan los entes públicos para obtener bienes y servicios que se utilizan en la prestación de servicios públicos y en la realización de transferencias, en el marco del presupuesto de egresos.

[24] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Clasificador por Objeto del Gasto*. CONAC. *Diario Oficial de la Federación*, miércoles, 9 de diciembre de 2009.

La clasificación por objeto del gasto reúne en forma sistemática y homogénea todos los conceptos de gastos descritos e incluye los activos financieros y pasivos. En ese orden, se constituye en un elemento fundamental del sistema general de cuentas donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes pero enlazadas, permitiendo el vínculo con la contabilidad.

El "Clasificador por Objeto del Gasto" ha sido diseñado con un nivel de desagregación que permite el registro único de las transacciones con incidencia económico-financiera que realiza un ente público, en el marco del presupuesto.

Por ser un instrumento que permite la obtención de información para el análisis y seguimiento de la gestión financiera gubernamental, es considerado la clasificación operativa que permite conocer en qué se gasta, (base del registro de las transacciones económico-financieras) y a su vez permite cuantificar la demanda de bienes y servicios que realizan los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

Estructura de codificación

La estructura del "Clasificador por Objeto del Gasto", se diseñó con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económica-financiera es por ello que la armonización se realiza a tercer dígito que corresponde a la partida genérica formándose la siguiente estructura:

- **Capítulo.** Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos.
- **Concepto.** Son subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios, incluidos en cada capítulo.
- **Partida.** Es el nivel de agregación más específico en el cual se describen las expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren y se compone de:

  a) La partida genérica, la cual se refiere al tercer dígito en el cual se realizará la armonización a todos los niveles de gobierno; y
  b) La partida específica, se refiere al cuarto dígito, que las unidades administrativas o instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental y de Presupuesto de cada orden de gobierno, acor-darán con base en sus necesidades, conservando la estructura bá-sica, con el fin de mantener la armonización con el plan de cuentas.

Capítulos de gasto

Los capítulos de gasto de mayor utilización en los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales son los siguientes capítulos: Servicios personales (1000); Materiales y suministros (2000); Servicios generales (3000); Bienes muebles, Inmuebles e Intangibles (5000); Inversión pública (6000); Inversiones financieras y otras provisiones (7000); así como el capítulo 9000 Deuda pública interna, únicamente para el caso de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Cuadro Núm. 5 **MOMENTOS CONTABLES DE LOS INGRESOS**			
Estructura de Codificación			
		Partida	
Capítulo	**Concepto**	**Genérica**	**Específica**
X000	**XX00**	**XXX0**	**XXXX**

5.3.2.2. El Clasificador por tipo de gasto[25]

El Clasificador por tipo de gasto relaciona las transacciones públicas que generan gastos con los grandes agregados de la clasificación económica presentándolos en corriente, de capital y amortización de la deuda y disminución de pasivos.

- **Gasto Corriente:** Son los gastos de consumo y/o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características.
- **Gasto de Capital:** Son los gastos destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito.
- **Amortización de la deuda y disminución de pasivos:** Comprende la amortización de la deuda adquirida y disminución de pasivos con el sector privado, público y externo.

5.3.2.3. Clasificador funcional del gasto

La clasificación funcional del gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes pú-

[25] Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Clasificador por tipo de gasto*. Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Segunda Sección, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2010.

blicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población.

Con dicha clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de: Gobierno, Desarrollo social, Desarrollo económico, y otros no clasificados.

Esta clasificación permitirá determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos.

La información de la clasificación funcional es de interés primordial para la ciudadanía en general, para altos funcionarios de los poderes del Estado, para quienes ejercen la actividad política y para los analistas que realizan estudios sobre la ejecución de las políticas públicas.

La Clasificación funcional se vincula e interrelaciona, entre otras, con las clasificaciones administrativa, programática y por objeto de gasto.

El modelo de clasificación propuesto se desarrolló de acuerdo con los criterios técnicos utilizados en las mejores prácticas nacionales e internacionales, entre las que destacan: las Clasificaciones de Gastos por Finalidades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) ,y el Sistema de Cuentas Nacionales (2008) preparado por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y Banco Mundial (BM).

La Clasificación funcional del gasto, ha sido estructurada en:

- 4 finalidades identificadas por el primer dígito de la clasificación;
- 28 funciones identificadas por el segundo dígito; y
- 111 subsunciones correspondientes al tercer dígito.

Es importante notar que cada uno de los clasificadores presupuestarios tiene una utilidad específica; sin embargo, la utilización conjunta de las mismas nos dará información de mayor valor agregado y apropiada para la comprensión y análisis del gasto presupuestario, ya que no es posible satisfacer todos los propósitos analíticos con una sola clasificación.

5.3.2.4 Momentos contables de los egresos

Los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. La contabilización de las transacciones de gasto se hará conforme a la fecha de su realización, independientemente de su pago.

El registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que, para tal efecto, establezca el Consejo, las cuales deberán reflejar en lo relativo al gasto:

Cuadro Núm. 6					
	MOMENTOS CONTABLES DE LOS EGRESOS				
1	2	3	4	5	6
Aprobado	**Modificado**	**Comprometido**	**Devengado**	**Ejercido**	**Pagado**

1. El momento contable del gasto aprobado, es el que refleja las asignaciones presupuestarias anuales comprometidas en el Presupuesto de Egresos.
2. El gasto modificado es el momento contable que refleja la asignación presupuestaria que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias al presupuesto aprobado.
3. El gasto comprometido es el momento contable que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras.
   En el caso de las obras a ejecutarse o de bienes y servicios a recibirse durante varios ejercicios, el compromiso será registrado por la parte que se ejecutará o recibirá, durante cada ejercicio.
4. El gasto devengado es el momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.
5. El gasto ejercido es el momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente.
6. El gasto pagado es el momento contable que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago.

Excepcionalmente, cuando por la naturaleza de las operaciones no sea posible el registro consecutivo de todos los momentos contables del gasto, se registrarán simultáneamente de acuerdo con lineamientos previamente definidos por las unidades administrativas o instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental.

5.4. Indicadores para medir los avances físicos financieros relacionados con los recursos federales

Los entes públicos que ejercen recursos públicos federales deberán contar con indicadores de desempeño para medir el avance físico y financiero, que permita evaluar la aplicación de los recursos públicos federales, para efectos de su asignación.

Los indicadores de desempeño para medir el avance físico deberán, estar asociados al cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios; contar con metas anuales, para el año que corresponda y para al menos tres años posteriores y trimestrales, así como con una ficha técnica que explique el indicador.

Los indicadores de desempeño deberán permitir la medición de los objetivos en las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Los indicadores de desempeño para medir el avance financiero que se generen, se constituirán para las clasificaciones de gasto que establezca la Ley: la Administrativa, la Funcional-programática, y la Económica.

Para cada momento contable-comprometido, devengado, ejercido y pagado se deberán construir, en un marco de gradualidad, los siguientes indicadores con relación al presupuesto aprobado y modificado:

- Porcentaje de avance al periodo respecto al presupuesto anual;
- Porcentaje de avance al periodo respecto al monto calendarizado al periodo, y
- Variación porcentual, nominal y real, con relación al monto registrado en el mismo periodo del año anterior.

5.5. Manual de Contabilidad Gubernamental[26]

Dentro del marco normativo, la CONAC elaboró un Manual operativo que instrumenta las acciones que norma la armonización contable y la instrumentación de la ley por parte de los entes públicos.

Cuadro Núm. 7
MANUAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El manual tiene como propósito mostrar en un solo documento todos los elementos del sistema contable que señala la Ley de Contabilidad, así como las herramientas y métodos necesarios para registrar correctamente las operaciones financieras y producir, en forma automática y en tiempo real, la información y los estados contables, presupuestarios, programáticos y económicos que se requieran. Su contenido facilita la armonización de los sistemas contables de los tres órdenes de gobierno, a partir de la eliminación de las diferencias conceptuales y técnicas existentes.

El Manual de Contabilidad Gubernamental al que hace referencia el artículo tercero transitorio, fracción IV de la ley de Contabilidad, se integra con los siguientes capítulos:

- Capítulo I Aspectos Generales de la Contabilidad Gubernamental;
- Capítulo II Fundamentos Metodológicos de la Integración y Producción Automática de Información Financiera;
- Capítulo III Plan de Cuentas;
- Capítulo IV Instructivo de Manejo de Cuentas;
- Capítulo V Modelo de Asientos para el Registro Contable;
- Capítulo VI Guías Contabilizadoras;
- Capítulo VII Normas Metodológicas para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus notas;
- Anexo I Matrices de Conversión.

[26] Deloitte. Taller de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, marzo de 2011.

Cuadro Núm. 8
Capítulos I, II y III

Capítulo I **Aspectos Generales de la Contabilidad Gubernamental.**	Se desarrollan los aspectos normativos y teóricos generales que enmarcan y condicionan el número del Sistema de Contabilidad (SCG), los cuales obedecen, en su mayor parte, a disposiciones de la propia Ley de Contabilidad, así como a reducciones emitidas por el CONAC y a la teoría general de la contabilidad.
Capítulo II **Fundamentos Metodológicos de la Integración y Producción de Información Financiera**	• Comprende las bases conceptuales y criterios generales a aplicar en el díselo funcional e informático para la construcción de Sistemas Integrado de Contabilidad Gubernamental (SICG). • Este sistema estará soportado por una herramienta modular automática, cuyo propósito fundamental radica en facilitar el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, realizando de forma automática al momento en que ocurran los eventos de procesos administrativos a que se les dieron origen, de manera que se disponga en tiempo real de estados sobre el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, así como contables y económicos.
Capítulo III **Plan de Cuentas**	• Presenta a partir de la estructura y contenido aprobado por el CONAC, una versión actualizada, adicionando sus correspondientes descripciones hasta el cuarto nivel de apertura. • Este plan de cuentas fue elaborado sobre las bases legales y técnicas establecidas por la Ley de Contabilidad, el Marco Conceptual y los Postulados Básicos que rigen la contabilidad gubernamental, así como en atención a las propias demandas de información de los entes públicos no empresariales. • Adicionalmente, se requiere que parte de las cuentas que integran el Plan de Cuentas sean administradas hasta el quinto nivel de desagregación (Subcuentas).

Fuente: Deloitte, Taller Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2011.

Cuadro Núm. 9
Capítulo IV
INSTRUCTIVOS DE MANEJO DE CUENTAS

- Se dan a conocer las instrucciones para el manejo de las cuentas que componen el Plan de Cuentas.

- Su contenido determina las causas por las cuales se pueden cargar o abonar, si la operación a registrar está automáticamente relacionada con los registros del ejercicio del presupuesto o no, las cuentas que operarán contra las mismas en el sistema por la partida doble, el listado de Subcuentas con su respectiva codificación, la forma de interpretar los saldos; y, en general, todo lo que facilita el uso y la interpretación uniforme de las cuentas que conforman los estados contables.

NÚMERO 1.1.1.2	GÉNERO Activo	GRUPO Activo Circulante	RUBRO Efectivo y Equivalentes	NATURALEZA Deudora
CUENTA	Bancos/Tesorería			

1 A la apertura en los libros por el saldo del ejercicio inmediato anterior.

2 Por la recaudación de ingresos:
- Impuestos
- Cuotas y aportaciones de seguridad social.
- Contribuciones de mejoras.
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos

3 Por el cobro de:
- Participaciones
- Aportaciones
- Ingresos por convenios
- Transferencias y asignaciones
- Subsidios y subvenciones
- Ayudas sociales
- Pensiones y Jubilaciones

4 Por el ingreso de los recursos derivado de la cancelación de fondo rotatorio o resolvente.

5 Por el cobro de ventas de bienes y prestaciones de servicios.

6 Por la venta de bienes de uso, inventariados.

1 Por el pago de las devoluciones de:
- Impuestos
- Cuotas y aportaciones de seguridad social
- Contribuciones de Mejoras
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos

2 Por el pago de devoluciones de:
- Participaciones
- Aportaciones
- Ingresos por convenios
- Transferencias y Asignaciones
- Subsidios y Subvenciones
- Ayudas sociales
- Pensiones y Jubilaciones

3 Por el pago a:
- Deudores diversos
- Fondos con atención especifica
- Gastos por servicios personales (nómina, honorarios, otros: servicios personales)
- Pretensiones a terceros
- Cuotas y aportaciones obrero patronales

Fuente: Deloitte, Taller Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2011.

Cuadro Núm. 10

Capítulo V Modelo de asientos para el Registro Contable

- Corresponde mostrar el conjunto de asientos contables tipo a que pueden dar lugar las operaciones financieras relacionadas con los ingresos, gastos y el financiamiento público y que se realizan en el marco del Ciclo Hacendario, sean éstas presupuestarias o no presupuestarias.

- Tienen como propósito disponer de una guía orientadora sobre cómo se debe registrar cada hecho económico relevante y habitual de los entes públicos que tienen impacto sobre el patrimonio de los mismos.

- El modelo presenta en primer lugar los asientos relacionados con el ejercicio de la Ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos, que se generan automáticamente mediante la matriz de conversión; continúa con las no presupuestarias y los propios de las operaciones de financiamiento, para después culminar con el modelo de asientos por partida doble de las operaciones presupuestarias.

II.1.4.4 Registro del devengado y recaudado por derechos auto determinables.

Documento Fuente del Asiento: Formato de Pago Autorizado, recibo oficial, estado de cuenta bancario.

CARGO		ABONO	
1.1.2.4	Ingresos por Recuperar a Corto Plazo		
		4.1.4.1	Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de Bienes del Dominio Público
		4.1.4.2	Derechos de los Hidrocarburos
		4.1.4.3	Derechos de Prestación de Servicios
		4.1.4.4	Accesorios de Derechos
		4.1.4.9	Otros Derechos
		4.1.9.2	Contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos Causados en Ejercicios Fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago
1.1.1.1	Efectivo		
1.1.1.2	Bancos/Tesorería		

Fuente: Deloitte, Taller Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2011.

Cuadro Núm. 11
CAPÍTULO VI
GUÍAS CONTABILIZADORAS

- Su propósito es orientar el registro de resultados de las operaciones a quie4ntre tiene la responsabilidad de su ejecución, así como para todos aquellos que requieran conocer los criterios que se utilizan en cada operación.

- En dichas guías los registros se ordenan por proceso administrativo/ financiero y se muestra en forma secuencial los asientos contables que se deben realizar en sus principales etapas.

VII.1.1 REGISTRO PRESUPUESTARIO DE LA LEY DE INGRESOS							
No.	CONCEPTO	DOCUMENTO FUENTE	PERIODICIDAD			REGISTRO	
				CONTABLE		PRESUPUESTAL	
				CARGO	ABONO	CARGO	ABONO
1	Ley de ingresos estimables	Ley de Ingresos Aprobada	Anual			8.1.1 Ley de ingresos estimables	8.1.2 Ley de ingresos por ejecutar
2	Modificaciones positivas a la Ley de Ingresos	Modificación a la Ley de Ingresos	Eventual			8.1.3 Modificaciones a la Ley de Ingresos Estimada	8.1.2 Ley de Ingresos por Ejecutar
3	Modificaciones Negativas a la Ley de Ingresos	Modificación a la Ley de Ingresos	Eventual			8.1.2 Ley de Ingresos por Ejecutar	8.1.3 Modificaciones a la Ley de Ingresos Estimada
4	Ingresos Devengados	Documento emitido por la Ley competente	Frecuente			8.1.2 Ley de ingresos por ejecutar	8.1.4 Ley de Ingresos Devengados
5	Ingresos Recaudados	Formato de pago autorizado recibo oficial	Frecuente			8.1.4 Ley de Ingreso Devengados	8.1.5 Ley de Ingresos Recaudados

Fuente: Deloitte, Taller Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2011.

Cuadro Núm. 12
Capítulo VII
NORMAS Y METODOLOGÍA PARA LA EMISIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y ESTRUCTURA DE LOS ESTADOS FINANCIEROS BÁSICOS DEL ENTE PÚBLICO Y CARACTERÍSTICAS DE SUS NOTAS

Incorpora en forma integral la nueva versión ajustada y actualizada, misma que muestra los estados e información financiera (contable, presupuestaria,

programática y económica) que debe generar cada ente público, en el marco de lo dispuesto por el Artículo 46 de la Ley de Contabilidad.

CARACTERÍSTICAS DE SUS NOTAS

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO **ESTADO DE ACTIVIDADES** **Del XXXX al XXXX** **(en miles de pesos)**
INGRESOS Y OTROS BENEFICIOS
Ingresos de la Gestión
Impuestos
Impuestos sobre los ingresos Impuestos sobre el patrimonio Impuestos sobre la Producción, el consumo y las transacciones Impuestos al comercio exterior Impuestos sobre nóminas y asimilables Impuestos ecológicos Accesorios de impuestos Otros impuestos
Contribuciones de Mejoras Derechos Productos de Tipo Corriente Ingresos por venta de bienes y servicios producidos En establecimientos de gobierno Otras contribuciones causadas en ejercicios anteriores
Participaciones y Aportaciones Participaciones Aportaciones Convenios
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas Transferencias Internas y Asignaciones al Sector Público Transferencias al Resto del Sector Público Subsidios y Subvenciones Ayudas Sociales Pensiones y Jubilaciones
Otros Ingresos y Beneficios
Ingresos Financieros Intereses Ganados de Valores, Créditos, bonos y otros Otros Ingresos Financieros

Fuente: Comisión Nacional de Armonización Contable, Documentos Normativo.

Se integra al Manual de Contabilidad Gubernamental, las Matrices de Inversión

Cuadro Núm. 13
Anexo I Matrices de Conversión

- Muestra la aplicación de la metodología para la integración de los elementos que dan origen a la conversión de los registros de las operaciones presupuestarias contables.
- Al respecto, se ejemplifica como opera la matriz para cada una de las principales transacciones de origen presupuestario de ingresos y egresos. Como resultado de la aplicación de esta matriz es posible generar asientos, registros en los libros de contabilidad y movimientos en los estados financieros, en forma automática y en tiempo real.

					Cuentas Contables			
COG Nombre del COG		Tipo de Gasto	Característica	Medio de Pago	Cargo	Cuenta Cargo	Abono	Cuenta Abono
382	Gasto de orden social y cultural	1		Banco Moneda extranjera.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería
383	Congresos y convenciones	1		Banco Moneda Nacional.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería
383	Congresos y convenciones	1		Banco Moneda extranjera.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería
384	Exposiciones	1		Banco Moneda Nacional.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería
384	Exposiciones	1		Banco Moneda extranjera.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería
385	Gastos de representación	1		Banco Moneda Nacional.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería
385	Gastos de representación	1		Banco Moneda extranjera.	2.1.1.2	Proveedores por Pagar a corto plazo	1.1.1.2	Bancos/ Tesorería

Fuente: Deloitte, Taller Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2011.

La Nueva Contabilidad Gubernamental, como un Proceso de Redefinición de Funciones a Desarrollar en el Municipio

La nueva *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, establece como obligatorio para los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, llevar a cabo la armonización

contable, lo que implica desarrollar, establecer, operar y controlar un sistema de Contabilidad, que emita estados financieros e informes periódicos de acuerdo con la normatividad analizada en este capítulo.

Para los municipios con menos de 25 mil habitantes; se establecerán sistemas que se aplicarán de forma simplificada, cuya normatividad será elaborada por la CONAC y el INFOTEC, el cual desarrollará herramientas informáticas en materia de: Formulación presupuestaria, Gestión de la ejecución de gasto, Recaudación, catastro, Servicios prestados por los municipios, Tesorería, Inversiones y obra pública, Deuda pública, Adquisiciones y contrataciones, Recursos humanos, Administración de bienes y transparencia.

Para el desarrollo de estas actividades la administración pública municipal, en función de sus características específicas, cuenta con el presidente municipal, también llamado alcalde, con cuerpos colegiados, integrados por regidores, síndicos, munícipes o ediles. Su número variará según la importancia del municipio.

Existen diversos sistemas para determinar los cargos que dentro de los ayuntamientos desempeñaran sus integrantes "…pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, secretaría, presidencia municipal), o bien, su elección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos las diferentes ramas de la administración municipal".[27]

7. La Organización de la Administración Pública Municipal[28]

La administración pública Municipal se integra en una primera instancia por el ayuntamiento, que es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los t**érminos establecidos en la** Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años.

7.2. Actividades contables que desarrollan los elementos que integran el Ayuntamiento

El ayuntamiento desarrolla diversas actividades, en este parte sólo se limita a enunciar las relativas a la armonización contable y al desarrollo del nuevo "Sistema de Contabilidad Gubernamental".

El Ayuntamiento se integra por: *El Presidente Municipal;* e*l Síndico o Síndicos;* y *los Regidores.*

[27] Acosta Romero, *op. cit.*, p. 701.

[28] Para efectos de este apartado se tomaron en cuenta los análisis del INAFED.

- El presidente municipal, es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal. Las funciones que cumple actualmente en materia contable son las de: Cumplir y hacer cumplir… las resoluciones del ayuntamiento, en materia de contabilidad gubernamental; llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo; informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.

- Los síndicos, son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello en observancia a la Ley Orgánica Municipal vigente. Las funciones que cumple actualmente en materia contable son las de: vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales; mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado; vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.

- Los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal. Las funciones que cumple actualmente en materia contable son las de presidir y desempeñar la comisión de Contabilidad Gubernamental que le encomiende el ayuntamiento informando a éste de sus resultados; proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para mejorar la contabilidad gubernamental en el municipio; vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad; presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.

Cuadro Núm. 14 Organización Municipal		
MUNICIPIO	**Poder** **Ayuntamiento** **Cabildo**	CUERPO COLEGIADO Electo por el pueblo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO		
	Administración Pública **del Ayuntamiento**	
Sector Central		**Sector Paraestatal (1)**
Presidente municipal Secretario Tesorero Regidores Síndicos Munícipes o Ediles		Organismos descentralizados Empresas públicas Fideicomisos públicos
Fuente: Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, p. 703. *Nota:* Esta organización municipal la elaboró el autor con base en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México. (1) No todos los municipios cuentan con este sector.		

Funciones del ayuntamiento en materia contable

Las funciones que actualmente desarrolla el Ayuntamiento, relativas a la Contabilidad gubernamental, son las siguientes:

- Analizar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos del municipio.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales, así como la de presentar oportunamente al Congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.

7.3. Organización del ayuntamiento

Organización del cabildo

El Cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades. Para el mejor desempeño de su trabajo, el Cabildo funciona a través de sesiones y comisiones, dentro de las cuales la Comisión de Hacienda, tiene por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal y es donde deberán recaer las funciones de la nueva contabilidad gubernamental.

Además de esta comisión, el ayuntamiento requiere también de órganos administrativos que cuenten con los elementos técnicos y humanos suficientes, para el cumplimiento de las nuevas obligaciones y funciones, con motivo de la aplicación de la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La Tesorería municipal

La Tesorería municipal es el órgano de la administración municipal que tiene actualmente bajo su cargo las funciones presupuestarias, a las que habría que agregarse en aquellos en los que todavía no se realizan, las relativas a las que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental:

Recaudar los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales; el manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos; programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento, y el control de los activos propiedad del municipio.

Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la Tesorería informe mensualmente al ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos.

Esta oficina está a cargo de un tesorero municipal, designado por el ayuntamiento.

Sus principales funciones presupuestales y contables actualmente son las siguientes:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales;
- Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal;
- Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento;
- Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales;
- Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento;
- Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes;
- Elaborar el proyecto de ley de ingresos;
- Planear y programar los gastos del ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente, y
- Elaborar un registro auxiliar sujeto a inventario de los bienes muebles o inmuebles bajo su custodia que, por su naturaleza, sean inalienables e imprescriptibles, como lo son los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Al cumplimiento de estas funciones que cumple la Tesorería Municipal, de acuerdo con la LGCG, se le deberán agregar las siguientes:

- Aplicar la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gasto;
- Contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado;
- Valuar el patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros;
- Registrar de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos;
- Generar estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios;
- Elaborar los manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el consejo;
- Registrar y controlar el patrimonio del ente;
- Mantener un registro histórico detallado de las operaciones realizadas como resultado de su gestión financiera, en los libros diario, mayor, e inventarios y balances;
- Mantener registros auxiliares que muestren los avances presupuestarios y contables, que permitan realizar el seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público y la captación del ingreso, así como el análisis de los saldos contenidos en sus estados financieros;
- Elaborar sus respectivos catálogos de cuentas, para el registro de las operaciones presupuestarias y contables, cuyas listas de cuentas deberán estar alineadas, tanto conceptualmente como en sus principales agregados, al plan de cuentas que emita el consejo;
- Registrar y valuar las provisiones que se constituyan para hacer frente a los pasivos de cualquier naturaleza, con independencia de que éstos sean clasificados como deuda pública en términos de la normativa aplicable;
- Disponer de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática, y
- Registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles, destinados a un servicio público conforme a la normativa aplicable; excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos conforme a la Ley de la materia; el mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos, y cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el consejo determine que deban registrarse.

Todas estas actividades, implican contar con un sistema de contabilidad gubernamental armonizado, el cual deberá estar conformado por el conjunto

de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

El sistema que diseñen los entes estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales deberá:

- Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el consejo;
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;
- Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos;
- Generar en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

Cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema, así como del cumplimiento de lo dispuesto por la Ley y las decisiones que emita el consejo.

La contabilidad gubernamental deberá permitir la expresión fiable de las transacciones en los estados financieros y considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

Los procesos administrativos de los entes públicos que impliquen transacciones presupuestarias y contables generarán el registro automático y por única vez de las mismas en los momentos contables correspondientes. La contabilización de las operaciones presupuestarias y contables deberá respaldarse con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen.

Los entes públicos estarán obligados a conservar y poner a disposición de las autoridades competentes los documentos, comprobatorios y justificativos, así como los libros principales de contabilidad, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el consejo.

Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización, lo que indudablemente será un reto para este nivel de gobierno.

La Contraloría municipal

La función de control y evaluación municipal, es realizada actualmente la contraloría municipal. Dentro de sus actividades en términos generales destacan las de:

- Establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal;
- Fiscalizar el ejercicio de gasto público municipal;
- Aplicar las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones;
- Vigilar que los recursos federales y estatales asignadas a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidos;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas;
- Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras;
- Realizar auditorías y evaluaciones e informar al ayuntamiento.
- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial;
- Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno, y
- Establecer un mecanismo de atención a consultas, quejas o denuncias que presente la población.

Cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el síndico municipal, o cualquier regidor con el apoyo de los demás servidores públicos.

El consejo aprobará las disposiciones generales al respecto, tomando en cuenta los lineamientos que para efectos de fiscalización y auditorías emitan la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes a nivel estatal.

Asimismo, las legislaturas de los estados de acuerdo a la LGCG, contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

7.4. Tamaño de los municipios

El número de elementos humanos y materiales para desarrollar las funciones que marca la nueva normatividad en materia de contabilidad gubernamental, estarán en función del tamaño y características del municipio de que se trate, ya que como sabemos de acuerdo al Censo de Población del 2010, existen 2 456 municipios con poblaciones muy dispares en cuanto al tamaño, la densidad de su población y su extensión geográfica, algunos municipios tienen más población y presupuesto que inclusive algunas entidades federativas, por lo tanto la asignación de recursos para instrumentar los sistemas de contabilidad gubernamental deberán ser diferenciados.

En el Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales en promedio tienen una población de 553 193 personas, mientras que en algunas entidades federativas, como Oaxaca, Yucatán y Tlaxcala, la población promedio de sus municipios para el año 2010, ascendió a 6 670, 18 449, y 19 499 respectivamente. Sin embargo en la mayoría de las entidades federativas, sus municipios cuentan con promedios de población altos y bajos, por lo que se hizo necesario establecer una normatividad específica para los municipios menores de 25 000 habitantes y para aquellos que se norman de acuerdo a sus usos y costumbres, ya que sus condiciones jurídicas, presupuestarias y operativas se diferencian de los que tienen una población mayor a esta cifra o con formas de organización diferente a la descrita.

Conclusión

El sistema de contabilidad gubernamental descrito para los entes federales, estatales y municipales, el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales, configurará un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, que permitirá armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno, donde se contemplen: marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles, entre sí, que propicien:

- El mejoramiento de la gestión pública, la transparencia y el acceso a la información del flujo de los ingresos y gastos de la administración pública federal, estatal y municipal;
- Sirvan de base para el adecuado control, la evaluación y la fiscalización de sus finanzas públicas, y
- Se evite se configuren actos de corrupción como los que se han generado en los últimos años, en alguna dependencias y entidades del gobierno federal, pero sobre todo en los estados y municipios de la república mexicana.

El problema de la corrupción en el ejercicio del gasto se puso de manifiesto, entre otros indicadores, con el que elabora la organización *Transparency International*, construido con base en la percepción que tienen los empresarios y analistas de cada país en el nivel de corrupción de sus gobiernos, el cual se denomina como el **Índice de Percepción de la Corrupción del sector público IPC**, que esta institución elabora anualmente.

De un total de 178 países, en donde la calificación de 10 indica la percepción de ausencia de corrupción y la de 0 la percepción de corrupción muy alta, México ocupó en 2008 el lugar 72, con una calificación de 3.6; para el año 2010 esta medición empeoró para el caso mexicano, al ocupar el lugar 98, con una calificación de 3.1, por abajo de países como Arabia Saudita, República Checa, Kuwait, Sudáfrica, Namibia, Turquía Letonia Eslovaquia, Túnez, Croacia, Macedonia, Ghana, Samoa y Ruanda, por mencionar algunos países, con un nivel de desarrollo menor, lo que ha supuesto en términos de la misma organización un "desastre humanitario continuo" para la economía mexicana.

El sistema de Contabilidad gubernamental descrito en este ensayo, promoverá el mejoramiento de la gestión pública, la transparencia y el acceso a la información de las finanzas públicas, servirá como instrumento para reducir la corrupción y las malas prácticas administrativas y contables, que han prevalecido en algunos entes del gobierno mexicano, de aquí la importancia de que el sistema de contabilidad gubernamental opere en los diferentes niveles de gobierno, en los términos, tiempo y forma establecidos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la CONAC y por la normas internacionales y nacionales emitidas por los organismos públicos y privados que regulan la materia presupuestaria y contable de la administración pública en un sentido amplio.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel (1995). *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, S.A.

Castelazo, José R. (2010). *Administración Pública: Una visión de Estado.* México, INAP, segunda edición.

González Navarro, Pedro (2011). *El federalismo en México.* Colegio de Economistas de Jalisco*.*

Marco Normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, con últimas actualizaciones.

Ley General de Contabilidad Gubernamental... Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Diciembre de 2008.
Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental. (CONAC). Agosto de 2009.
Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental. (CONAC). Agosto de 2009.
Clasificador por Objeto del Gasto. (CONAC). Diciembre de 2009.
Clasificador por Rubros de Ingresos. (CONAC). Diciembre de 2009.
Plan de Cuentas. (CONAC). Diciembre de 2009.
Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas. (CONAC). Diciembre de 2009.
Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales. CONAC. Diciembre de 2010.
Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio (Elementos Generales). (CONAC). Diciembre de 2010.
Clasificación Funcional del Gasto (Finalidad, Función y Subsunción). (CONAC). Junio de 2010.
Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas. (CONAC). Junio de 2010.
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos. (CONAC). Diciembre de 2009.
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos. (CONAC). Agosto de 2009.
Clasificador por Tipo de Gasto. (CONAC). Junio de 2010.
Manual de Contabilidad Gubernamental. (CONAC). Noviembre de 2010.

Revista de Administración Pública

INAP

Miguel Agustín Limón Macías y José Luis Cuéllar Garza, (coordinadores). *Los Libros de Texto Gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo.* México, CONALITEG, 2011, 289 págs.

Francisco Díaz de León Mendiola*

En esta obra se traza un balance, un recorrido y una historia llena de visicitudes en torno a los Libros de Texto Gratuitos (LTG). El contenido editorial de este título recrea en gran medida el esfuerzo colectivo e institucional de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg) en poco más de cinco décadas de existencia. Los LTG forman parte de una política pública de Estado inspirada en los ideales de libertad, igualdad y justicia, como principios fundamentales y rectores para la formación de niños y jóvenes. Reflejan, asimismo, las aspiraciones de muchas generaciones de mexicanos por adquirir mayores conocimientos sobre su pasado, presente y futuro y de esta forma el Estado cumple una de sus funciones constitucionales.

Este libro invita a la reflexión y a entender las circunstancias políticas, sociales, culturales y educativas por las que ha transitado la Conaliteg y, por ende, el desarrollo de los LTG. Nos invita también a formularnos preguntas, por una parte, indagar ¿Cuál es el aporte de los LTG como instrumento para potenciar los procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación pública de México y de forma conjunta, cómo explicar los años en la educación primaria sin asociarla con los LTG?. De otra parte, ¿Cuál es el papel de la Conaliteg como institución responsable de la edición, impresión y entrega de los libros de texto gratuito. Para responderlas intentaremos realizar una apretada reseña de las expresiones vertidas por los especialistas que participaron en su conformación, y apuntar que sus propuestas podrían eventualmente convertirse en el detonador futuro que derive en mejores decisiones y consideraciones sobre los LTG y la Conaliteg.

* Subdirector de Estímulos a la Investigación del Centro de Mejora Institucional del INAP.

En este contexto, el capítulo uno elaborado por José Javier Gutiérrez Rodríguez y Sergio Negrete Cárdenas se ocupa del tema: *"Gratuidad de los libros de texto como política pública y su impacto en la obligatoriedad de la educación básica en México",* donde advierten desde una óptica teórica las diferencias entre una política pública y una política de Estado. Sin embargo, dejan claro que los LTG son una política de tipo redistributivo, toda vez que traslada recursos públicos a una actividad específica que beneficia a un sector de la población. Al lector le recomendamos detenerse y escudriñar minuciosamente este excelente apartado, que no hace sino compartirnos etapas y momentos decisivos en la determinación de continuar la labor de la Conaliteg y en consecuencia de los LTG.

En su recorrido histórico examinan los alcances del Estado mexicano para intentar una política de libros de texto gratuito, en él identifican con toda claridad dos periodos 1921-1944 y 1944-2011; en el primero se impulsó la educación de corte socialista que no llegó a fructificar debido a diversas tensiones entre las clases acomodadas, la iglesia y el Estado; en el segundo periodo la política educativa de libros de texto gratuito se hace realidad con Jaime Torres Bodet, al inicio del ciclo escolar de 1960 se produce la primera entrega de los LTG.

El ensayo de Gutiérrez y Negrete se extiende al análisis de los sexenios de Adolfo López Mateos para concluir en el correspondiente a Felipe Calderón Hinojosa, donde se enfatiza la relevancia de esta política pública cuyas visicitudes se explican por el momento económico y político que tocó sortear a cada gobierno. De entre sus varios puntos concluyentes destaca el de propiciar la participación de los docentes en el trabajo sobre los LTG.

Por su parte, Luis Mario Aguilar y Maya Medrano se ocupan del capítulo dos, dedicado a la "*Perspectiva histórica financiera de la Conaliteg: comportamiento presupuestario e impacto económico",* donde apuntan atinadamente que los LTG han resistido a lo largo de poco más de cinco décadas la evolución del entorno social, económico y político de México, y ciertamente pocos programas de gobierno han logrado permanecer y trascender como ha sido el caso de los LTG.

El abordaje del autor se basa fundamentalmente en la realización de un balance institucional pasado, presente y propuestas al futuro, propósito que logra mediante un examen detallado de la operación financiera de la Conaliteg. Para ello situa el comportamiento presupuestario de la institución en tres etapas: la primera de 1958 a 1970 asociada al desarrollo estabilizador; la segunda de 1970 a 1982, concebida como desarrollo compartido, y la tercera identificada con la apertura económica, de 1982 al momento actual. Al mismo tiempo identifica el impacto de los LTG en la economía familiar, en la productividad y la cobertura de la matrícula

escolar. temas que vincula directamente con el marco macroeconómico de México.

Es importante destacar que este ensayo tiene un componente economicista por lo que a lo largo del mismo aparecen términos del campo de las ciencias económicas, ello no significa que su lectura y comprensión resulten incómodos para quienes no están familiarizados con ellos. Por el contrario permite dimensionar la conducción financiera y administrativa de la Conaliteg en sus vertientes histórica, económica, política y social para dar cumplimiento al cometido esencial de producir y distribuir, lisa y llanamente, los LTG a todos los rincones del país.

Resulta muy atractivo para el lector encontrar en el ensayo abundantes cifras, datos y periodos ilustrados gráficamente que permiten comparar las circunstancias político-económicas del país, llama la atención el análisis que efectúa Luis Mario Aguilar a la relación ingreso-gasto de las familias en función del ahorro que significa la obtención de los LTG. Aunque no menos interesante resulta comprender la asociación entre matricula escolar y prestación del servicio público de educación, donde se afirma que aquella tiene una evolución constante a la alza, en tanto que existen retos aún sin cumplir en materia de infraestructura, es decir, más y mejores escuelas. Una conclusión que recogemos es reconocer el enorme legado con que la Conaliteg ha contribuido a la educación básica en México.

Corresponde a Ernesto Azuela Bernal y a Natalia Rivera Hoyos, referirse al tema: *"Los libros de texto en la opinión pública",* en cuyo capítulo tres capturan la percepción ciudadana sobre este material didáctico que es visto como un bien público; a decir de los autores, lo es por tratarse de un bien de acceso universal y por constituir un instrumento en la configuración del espacio púbico en México. Basan su ensayo en la aplicación de un cuestionario –anexo– aplicado a una muestra de 1000 personas en septiembre de 2011, la orientación de las preguntas giró alrededor de los siguientes aspectos: a) la relación del proceso de aprendizaje en el aula y en la escuela con los LTG; b) la forma en que los libros son valorados y su significado en la experiencia de las personas, y c) la percepción de los entrevistados entre los libros de texto y la experiencia de la lectura.

En los resultados de esta encuesta se confirma que, en efecto, los LTG constituyen un bien público vinculado con la educación nacional, lo que sin duda ha apoyado la consolidación del sistema educativo en México en el contexto de la política educativa de nuestro país, simultáneamente han llegado a conformar un patrimonio fundamental en la construcción de referentes comunes y elementos compartidos entre individuos y sociedad, que configuran un espejo que refleja nuestra identidad nacional.

Este apartado presenta una serie de gráficas donde aparecen tabulados los datos recogidos en la encuesta, su inclusión enriquece el contenido e

ilustra los resultados de forma sencilla y contundente, a lo que se suma la ficha técnica del levantamiento de datos que produce la empresa Berumen y Asociados, donde figuran los atributos que la población otorga a los LTG. Concluye esta obra con un apéndice elaborado por Mario Guillermo González Rubí, donde se recogen de forma sintética las intervenciones de reconocidos académicos participantes en el Coloquio *"Los Libros de Texto Gratuitos: 50 años de Política Pública en México",* celebrado en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el verano de 2011.

Sería injusto escatimar unas líneas de reconocimiento a quienes desde distintas posiciones jerárquicas y responsabilidades, hicieron posible la trascendencia político, educativa y administrativa de la Conaliteg. Un viejo refrán reza que mientras las personas se van, las instituciones permanecen, es el caso que nos ocupa y del que seguramente habrá mucho más que escribir en el futuro. Mientras tanto recomendamos esta obra, que es pionera y seguramente de su lectura saldrán nuevas interrogantes y contribuciones para dar continuidad al tema.

Revista de Administración Pública

INAP

Bernardo Kliksberg, *Escándalos Éticos,* Buenos Aires Argentina, Ed. Temas Grupo Editorial, 2011, p. 336.

Carlos Hernández Alcántara*

Es un libro con un contenido agudo que explica y analiza los problemas contemporáneos de la agenda pública internacional como la crisis económica mundial, la pobreza, la discriminación y la inequidad, el cambio climático y la formulación de propuestas para una sociedad inclusiva. Estos problemas están generando un déficit ético en la política y la economía. De ahí que sus recomendaciones se centren en subsanar la insuficiencia de la ética mediante la formulación y aplicación de políticas públicas en alianza estratégica con las aportaciones económicas, competencias tecnológicas, capacidades gerenciales y mercadeo de la empresa privada.

En la primera parte del libro, con un enfoque dinámico y concreto, el autor demuestra su experiencia en la investigación y las destrezas en la problematización: ¿Por qué cayó la economía mundial?, Acerca de los vacíos éticos. Con esta interrogante y afirmación, abre el debate con un diagnóstico certero del comportamiento, sin ética, de los altos ejecutivos de las grandes organizaciones Enron, Madoff, Stanford, entre otras, y del estudio de las causas que generaron el derrumbe de la economía norteamericana, la mayor del mundo, con los impactos en el empleo y la pobreza:

> "Esta crisis es la mayor en 80 años, y es estructural. La tasa de desocupación estadounidense se disparó, en junio de 2009, al 9.5%. Era, a fines del 2007, de 4.9%. Esto significa que se destruyeron, en 18 meses, 6.5 millones de empleos. De esta forma, el total de desempleados en los Estados Unidos alcanza los 14,7 millones. Si a esto sumamos los que trabajan pocas horas porque no pueden conseguir más trabajo y los que se han retirado del mercado laboral ante la imposibilidad total de conseguir empleo, la tasa llega a 16.5%:

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

> 26 millones de personas están desempleadas total o parcialmente o ya no buscan trabajo.
>
> En la eurozona, el desempleo era, en Septiembre del 2010, el 10%, más de quince millones de parados en los 16 países que la integran. Todas las regiones del mundo están siendo fuertemente afectadas.
>
> América Latina también fue afectada. En el 2009 cayeron el producto interno bruto, las exportaciones y las remesas migratorias. El desempleo aumentó en 2.5 millones, y la pobreza en 1.1%. Hubo ocho millones más de latinoamericanos pobres, con lo que la cifra total ascendió a 190 millones", pp. 33-34.

Para Bernardo Kliksberg, una de las causas que generaron el derrumbe económico de Estados Unidos fue la ausencia de la responsabilidad social empresaria:

> "Las grandes corporaciones tienen un papel decisivo en la economía norteamericana y en las mayores economías. El poder de muchas de ellas supera al de numerosos Estados. Los marcos para regularlas, ya limitados, se debilitaron mucho más aún en el gobierno estadounidense anterior. Teniendo todo el poder para tomar decisiones económicas fundamentales, con impactos enormes en la vida de todos, la calidad del gobierno de las corporaciones demostró ser muy precaria en muchos casos". Pág. 34.

De este modo Kliksberg se pregunta: ¿Qué es, en la práctica, el gobierno corporativo? La respuesta se basa en un acucioso estudio sobre el gobierno corporativo (Heidrick & Struggles, 2009), que se realiza anualmente desde hace una década, examina tres planos centrales:

> "Primero, la transparencia: el nivel de información que el Consejo Directivo les transmite respecto a sus directores, remuneraciones y comités. Segundo, la composición del Consejo. Aquí se indaga sobre su independencia, diversidad y la composición de los comités. Tercero, el estilo de trabajo del Consejo. Ello involucra factores como la frecuencia de las reuniones, la disponibilidad de los directores, los niveles de asistencia, la duración de los mandatos y otros similares." Pág. 38.

Siguiendo con el esquema de análisis sobre las fallas del gobierno corporativo en la crisis actual de los países desarrollados, retoma la detallada evaluación del Grupo de Gobierno Corporativo de OECD (Kirpatrick, 2009):

> "Fallaron los sistemas de gerencia del riesgo; los Consejos Corporativos establecieron estrategias pero no sistemas de medición para monitorear

> su implementación; los estándares contables y los requerimientos de regulación se mostraron insuficientes en diversas áreas; los sistemas de incentivo estimulaban y premiaban altos niveles de toma de riesgo; en una cantidad de casos, los sistemas de remuneración no estaban estrechamente vinculados a los intereses de largo plazo de las empresas; Deberían revisarse la supervisión, las remuneraciones y las competencias bancarias y financieras de los Consejos Directivos". Pág. 39.

A estas insuficiencias, se sumaron severos errores de las agencias calificadoras de riesgos que incidieron en la desorientación de los pequeños accionistas, de los inversores en general, y de los mismos Consejos Directivos. "Los índices que debían servir para indicar la confiabilidad y calidad del gobierno corporativo mostraron agudas deficiencias."

Finalmente el esquema de explicación y análisis se cierra con una recomendación en forma de pregunta ¿Cuándo hay un buen gobierno corporativo? La respuesta es contundente: exigir a las empresas, sus consejos directivos y sus altos ejecutivos, políticas de responsabilidad social:

> "Los pequeños accionistas y los grandes fondos institucionales basados en ellos, como las cajas de jubilación y de pensiones; los consumidores, crecientemente exigentes por sus derechos; y una sociedad civil cada vez más activa, están demandando una extensa agenda de políticas corporativas: personal de avanzada, productos confiables y saludables, pro verde, integridad, compromiso con la comunidad, y coherencia." Pág. 44.

Sin duda, el primer apartado sintetiza de una manera magistral la necesidad de recuperar la responsabilidad social empresaria y su asociación estratégica con la política para prevenir los efectos devastadores de la crisis económica y la pobreza mundial.

En el segundo, tercer y cuarto apartado se desarrolla una miscelánea de temas explosivos en América Latina. La grave situación de la pobreza infantil:

> "Según UNICEF hay 7 necesidades básicas que cualquier niño debería tener cubiertas: vivienda, agua potable, instalaciones sanitarias, educación, información, salud, y nutrición adecuada. Hay 1000 millones de niños (cerca del 50% del total mundial) que sufren privaciones severas respecto a una de ellas, y entre ellos 700 millones privados de dos o más. Las consecuencias son graves. En el mundo mueren 70 de cada 1000 niños antes de cumplir cinco años de edad, en los países en desarrollo 87 y en los más pobres 155. En América Latina según la

> Organización Panamericana de la Salud murieron en el 2007, más de 300,000 niños menores de 5 años." Pág. 85.

El tema de los jóvenes y de los indocumentados con efectos en la política social son devastadores y perversos porque se está generando una *ciudadanía invisible:*

> "No es un tema meramente burocrático. Estos ciudadanos invisibles para la sociedad están casi condenados a una vida al margen. Los niños indocumentados no se pueden inscribir en los preescolares ni en la escuela, difícilmente podrán conseguir un empleo formal, no pueden abrir cuentas bancarias ni tener títulos de propiedad, no pueden casarse por el registro civil, no pueden votar, y finalmente no podrán inscribir tampoco a sus hijos en el registro civil." Pág. 77.

Otro tema polémico y complejo se refiere a la discriminación de género. Su estudio diferenciado por los nuevos roles de la mujer en la cohesión familiar, el mundo laboral y la representación política y el gobierno corporativo, permite ser abordado con certeros elementos explicativos:

> "La violencia es uno de los campos donde hay muchísimo que hacer en discriminación de género en América Latina. Otro muy complejo y delicado es la situación de la mujer en el mercado laboral. Más de 100 millones de mujeres trabajan, ello es una fuente fundamental de dignificación, autoestima, y hace un decisivo aporte al producto bruto. Entre otros indicadores, la CEPAL ha estimado que si no fuera por las mujeres pobres que trabajan, la pobreza urbana seria un 10% mayor, y la rural, un 7%, lo que se supone una cifra explosiva en una región donde una de cada tres personas es pobre. El 50% de las mujeres que trabajan lo hacen en la economía informal, con bajas remuneraciones y casi sin protección social y deben hacer méritos muy por encima de la norma para progresar y tienen una limitada representación, menor al 20%, en responsabilidades directivas." Pág. 121.

El paradójico y catastrófico tema del cambio climático que vulnera a millones de pobres de los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados como Estados Unidos, se estima genera "el 29% de las emisiones de dióxido de carbono, y Europa Occidental del 27%":

> "El nuevo informe del Panel Intergubernamental de la ONU sobre cambio climático era esperado con gran expectativa. El informe preparado por 2000 científicos de más de 100 países predice que el calentamiento global puede tener, entre otros aspectos, claros impactos sobre la salud pública llevando a un aumento de las muertes, y las enfermedades, debido a las olas de calor, las inundaciones, las tormentas, los incendios y las sequías." Pág. 189.

Para el asesor del PNUD, Bernardo Kliksberg, frente a la globalización de los efectos de los patrones de cambio climático, se hace imprescindible la adopción de políticas de promoción de fuentes renovables y verdes como la solar, hidroeléctrica, eólica y maremotriz, la apremiante regulación y disminución de la emisión de gases de efecto invernadero y acciones de prevención para evitar inundaciones en Londres, los Ángeles o las hambrunas en el Cuerno de África.

El último tema: una sociedad inclusiva, desborda optimismo y mística por la labor silenciosa de líderes sociales mediante la adopción de los valores de la solidaridad. Nuevamente, la referencia central de las acciones del voluntariado, es América Latina. Para el autor, el voluntariado es una manera de bienvivir y "asimismo una escuela de ciudadanía. Investigaciones comparadas muestran que si un joven hace trabajo voluntario después será un ciudadano activo y comprometido." Pág. 206.

Además demuestra como los héroes silenciosos dirigen con metodologías pioneras y altos logros programas de salud, alimentación, educación, vivienda, ambientales, orquestas musicales, entre otros. "A pesar de la falta de apoyos orgánicos el voluntariado aporta el 2.5% del producto en países como la Argentina y Brasil, y progresa en todo el continente." Pág. 206.

Es potencialmente sugerente la institucionalización del voluntariado en Estados Unidos:

> "El presidente Obama aprobó la mayor ley del fortalecimiento voluntariado de la historia de USA. Triplicará el número de puestos de dedicación integral a la promoción del voluntariado. AmeriCorps la organización base de acción voluntaria, pasará de 75,000 a 250.000 agentes. En el 2008, movilizaron 2.2 millones de voluntarios. Se espera ahora que activen más de 7 millones. Entre otras áreas, los voluntarios mejoraran los servicios de salud, y las oportunidades económicas en comunidades de bajos ingresos, asistirán a afectados por la crisis, contribuirán a las escuelas, apoyarán los esfuerzos para el ahorro de energías. La Ley incluye un programa especial para abrir oportunidades de voluntariado a los retirados de las edades mayores. El Gobierno a pesar de sus problemas presupuestarios agudos, se propone aportar 6.000 millones de dólares en los próximos 5 años." Pág. 213.

De ahí que la solidaridad se construye desde abajo con el acompañamiento institucional de la política y de la ética empresarial como una práctica concreta de responsabilidad social.

Como se puede observar cobra relevancia la construcción de la argumentación rigurosa, comparativa y el experto manejo de actualizadas fuentes bibliográficas y hemerográficas provenientes de organismos

internacionales como la Organización de Naciones Unidas, la OECD, la Organización Mundial de la Salud, la UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo, Consultorías Especializadas, las respuesta de los políticos como Barak Obama, las opiniones de líderes religiosos en periódicos como el New York Times, Ángeles Times, Newsweek, Washington Post y las premisas teóricas de Adam Smith, Milton Friedman, Joseph Stiglitz, Amartya Sen, entre otros connotados y prestigiados economistas galardonados con el premio nobel de economía.

La lectura del libro *Escándalos Éticos* aporta un efectivo esquema de análisis y de explicación científica de la crisis económica, sus causas y efectos, y, simultáneamente, ofrece un método comparativo en la elaboración de diagnósticos sobre el gobierno corporativo, la pobreza, la discriminación de género y el cambio climático, que permiten la formulación de una agenda social de gobierno y la aplicación efectiva de políticas públicas basadas en la cooperación y la ética de la empresa privada y de la solidaridad de la gente.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

127

Volumen XLVII, Nº 1
(enero-abril 2012)

Public expenditure decentralization and fiscal federalism in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

For some decades now, the Mexican government has enforced policies and measures that intend to decentralize the allocation of municipal and state funds. This process has made certain levels of government renounce their tax rights and need more contributions from the federal government. This has made it necessary to analyze distribution mechanisms; which have been theoretically designed so that local governments can have a more efficient structure to collect their own income. In this sense, fiscal coordination is seen as a federal system challenge, where financial centralization and decentralization are debated.

Because of the importance of this topic, the National Institute for Public Administration has considered it worthy not only to analyze this topic from multiple perspectives on this journal, but also to examine specific approaches, policy proposals, mechanisms, responsibilities and regulatory frameworks to make the country's fiscal federalism more efficient.

Rolando Zubirán Robert's "*Finance centralization vs decentralization in a federalist system: the Mexican fiscal coordination framework*" states there are some problems in the decentralization process that have caused flaws in regional development goals; he analyzes the financial decentralization risks in relation to centralization policies, Fiscal Coordination Law and the consequences on states and municipalities regarding performance and ability to compete. Genaro Aguilar Gutiérrez shows the existing limitations of fiscal federalism's progress in our country. He states that macroeconomic stability, the return of economic growth and reduction of poverty need one specific condition: to change the Mexican fiscal system to rationalize public expenditure which would result in greater fiscal responsibilities for state and municipal levels. He compares the four existing federalisms in Latin America and thanks to public finance indicators and a mathematical model he shows the states' limited fiscal effort and concludes that there is a need to promote a Fiscal Responsibility Law. Martha Laura Bolívar Meza presents a historical vision of the fiscal federalism process and the changes it has gone through to become tax federalism; in which states not only have coordinate the way they receive and collect their income but

also how they spend it. She explains that this process lacks expenditure measurement and evaluation based on the funds that have been allocated for this purpose; programmatic goals have not really affected the economy and other specific social development results such as education and health.

Yanella Martínez Espinoza's "*Democratizing aspirations and realities in Mexico. Decentralization of public spending through budgetary item 33 (Ramo 33) in the context of alternation*" explains the decentralization of federal public expenditure through federal contributions (Budgetary Item 33 / Ramo 33) and thinks that fiscal federalism has not been consolidated due to the existence of inveterate practices inherited from centralist presidential regimes, despite political pluralism and new intergovernmental relationships. She also analyzes how public resource decentralization has been carried out in a context that has made few efforts to consolidate a more democratic fiscal federalism.

In view of the journal's central topic, the paper by José Manuel Flores Ramos titled "*Accounting harmonization process in state and municipal bodies: goals, instruments and function redefinition*" is published. It deals with governmental accounting, which has gained importance in the last few years; the regulatory and conceptual framework of governmental accounting can be applied to all public sector entities of different government levels, including autonomous ones. The central goal of said paper is analyze accounting harmonization as intergovernmental integration system, respecting principles derived from the General Governmental Accounting Law and examine new accounting instruments, the current structure and functions of states', municipalities' and the Federal District's and its territories' bodies.

INAP recognizes the importance of the contributions of these authors, which show the limitations of our federalism, achievements and assessment of proposals to make the necessary qualitative changes.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

Finance centralization *versus* decentralization in a federalist system: the mexican fiscal coordination framework

Rolando Zubirán Roberto*

1. Introduction

Following the need for more equitable development in Mexico, the federal government thorough the competencies attributed to the Mexican Congress of the Union by the Constitution has during the past fifteen years, attempted to implement policies and measures that have slowly decentralized processes of fund allocation to state a local government structures. Since the inception of the National Fiscal Convention in 1947 up until the establishment of the National System of Fiscal Coordination (SNCF) in the late 1970´s and the creation of the Fiscal Coordination Law (LCF), state and municipal governments have forgone their tributary rights in exchange for un-earmarked intergovernmental grants (Participaciones).

Such redistribution mechanism in theory was designed to provide states and local governments with more funds that they could otherwise accrue themselves with state and local taxation. The main three channels that have been a target of decentralization policies regarding development have been the social, urban, and rural sectors within the 31 regions of Mexico. Nevertheless there have been problems in such decentralization process that have caused in turn deficiencies in regional development. The affected sectors range from general transportation infrastructure in urban areas, to basic health and sanitation measures in rural sectors as well as social development policies such as education.

Since the past 8 years, security concerns have pressed the national agenda, in turn making evident the lack of institutional capacity of many local and state governments to effectively guarantee the safety of their

* Master in Public Administration in Public Economic Policy, London School of Economics; Master in Public Affairs with concentration in Risk Governance; PhD Doctoral Candidate in Public Policy, en la EGAP-ITESM, campus Monterrey, México.

entities. Furthermore, the economic implications regional development policies have on the Mexican state surpasses local economic growth, employment and interstate trade. Implications are in turn global and include global competition, foreign direct investment (FDI), currency stability and general national prosperity. The decentralization process that has begun to take place in Mexico has managed to delegate certain functions from a federal level to state and local governments. Nevertheless, there have been problems regarding the financial redistribution and allocation of resources such as intergovernmental grants both earmarked and unrestricted, which are still in part controlled by the federal government and do not include funding for pet projects from localities that are needed to foster development.

Another intrinsic part when dealing with the risk of decentralization policies is the shift of human capital that has to occur from a federal level to state and local levels. Such implications impose an economic burden that has to be taken into consideration when planning the allocation of the federal budget to the ministries. Decentralization is a process that is used to determine a correct development structure that ensures tailored policies to target specific state and local needs that are not met by federal planning strategy. Furthermore, the process of decentralization, if implemented properly, can provide with accountability mechanisms for local authorities and even citizen involvement in decision making process.

The process of financial decentralization in Mexico has managed to shift economic resources and faculties to state and local authorities regarding specific development areas. Nevertheless, a place-based approach[1] in order to generate appropriate cohesion policy implies more than financial transfer from federal to state and local. Successful development policies need to include the current amount of fund transfer from federal to state and local, as well as additional funds which target specific needs required at local levels. All of this requires to be accompanied by the appropriate legal framework that ensures the proper use of such funding. This paper will analyze the issues surrounding in finance decentralization in Mexico. It will begin by framing the issue of risk through a general introductory framework that presents the institutional composition of Mexico´s current federalist system, the general overview of the decentralization process in Mexico as well as the level of place-based approach implementation. It will then analyze the risks of finance decentralization vs. current centralization policies dealing with resource allocation and decision making. It will conclude by analyzing the Mexican Fiscal Coordination Law (LCF) and how it affects states and municipalities in terms of performance and their

[1] Refers to horizontal mechanisms of cooperation to ensure equity and efficiency in regions of under-used capacities. See Fabrizio Barca (An Agenda For a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, 2009).

ability to compete both nationally as well as internationally for investment and growth opportunities.

2. Federalism as a response mechanism

Why is it that initially centralized states vest power in lower tier governments in federations? Federalism is what Mueller describes as *"The United States contribution to the evolution of representative government"* (Mueller, 2003). He explains federalism as the opposite of a direct democracy, where individual citizens vote and decide according to their preferences. As mentioned by Stevens in the *Economics of Collective Choice*, the United States *"Consists of a federal government, fifty state governments and over 80,000 units of local government"* (Stevens, 1993: 329). It is a government structure in which local and global goods and services are provided but with tiered decision responsibilities (Figure 1.0).

Muller argues that if one imagines a polity of several people that proceed to separate themselves according to their preferences, then different clusters of people will form depending on their individual preferences. The allocations of public general goods like defense or healthcare (arguable) are simply efficiently allocated in the point that according to the median voter corresponds to the maximization of everyone's utility. The complicacy emerges when trying to apportion local goods and services. One community might want different amounts of one particular good with respect to another. Delegating the decision making to each local community efficiently allocates the local public resources; hence, creating a federalist structure (Mueller, 2003: 209-227). For example, Mexico's fuel industry is currently federalized, so prices as well as the infrastructure and supply are federally controlled (private concessions are granted), where as each state entity can decide upon the amount spent on public sanitation services.

Figure 1.0 Polity of Individuals and Provision of Public Goods

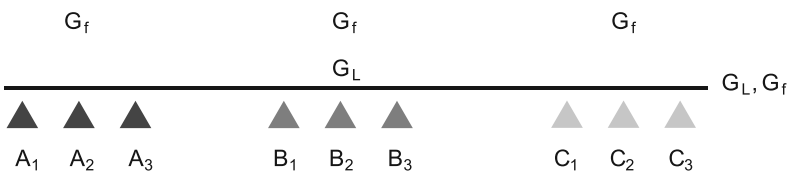


Figure 1.0 illustrates a polity of 9 individuals grouped according to preferences. Value G_L represents a federal public good and G_f a local good.
Source: Public Choice III (Mueller, 2003, pág. Ch 3).

According to the Federalist perspective, it is noted that the federal government should have total power when it concerns the defense of the nation. *"The authorities essential to the common defense are these: to raise armies; to build and equip fleets; to prescribe rule for the government of both; to direct operations; to provide for their support"* (Hamilton, 1787).

It is in the nation's interest that the constitution represents the people's rights, but also that it protects those rights at all costs. It is imperative that the federal government is provided with the required petitions from the states due to the fact that the government at a federal level is there to protect the nation. There cannot be limitations to the government's power because there is no way of determining the possible problems and in what magnitudes they can be presented.

Federalism has two traits that can are illustrated with the example of defense mentioned above. *"A federalist state has two salient properties: (1) separate and overlapping levels of government exist and (2) different responsibilities are attached to the different levels of government"* (Mueller, 2003: 209-227). Mexico´s economic and political history has been encompassed by centralization since the creation of the Mexican State in 1810. This was further enhanced in the 20th century with import substitution policies which led to the creation of a very "strong" federal government alongside "weak" states. The table below illustrates the percentages of public revenues in the Mexican government. It can be seen that the federal government has a clear financial authority over the states and municipalities (OECD, 1998: 22).

Figure 2. Public Revenues in Mexico

Percentage of public revenues by administrative level

Year	Federation	States	Municipalities
1900	63	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	78.6	18.6	2.8
1970	86.4	12.0	1.6
1980	89.4	9.4	1.1
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

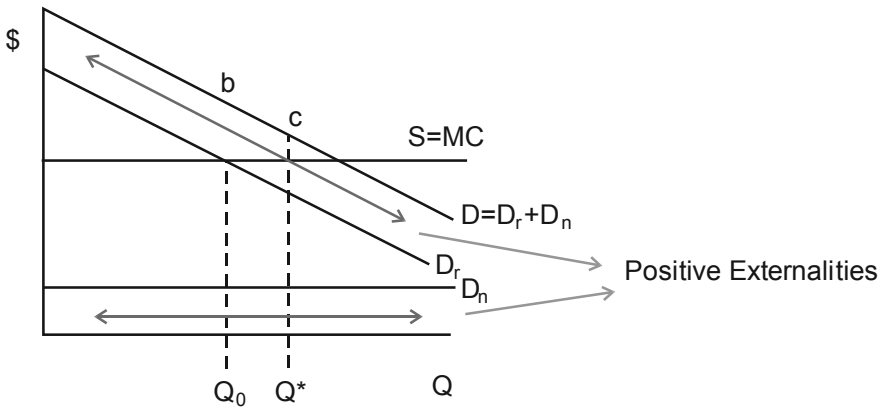
Source: Desarrollo Económico e Inequalidad Regional, 1995.

In Mexico, each state has its own state police as well as support from a federal police organ (Procuraduría General de la República PGR). Local governments are in charge of their own policing, however depending of the penal classification of the situation the PGR has ruling authority over local security entities. As it is seeded in the Federalist Paper # 23, there cannot be a federal government that has only the power to intervene in matters of general defense and a state government that possesses all the real power when it comes to internal affairs.[2] There has to be a greater scope of what is

[2] "If we embrace the tenets of those who oppose the adoption of the proposed constitution, as the standard of our political creed, we cannot fail to verify the gloomy doctrines which predict the impracticability of a national system pervading entire limits of the present confederacy." (Hamilton, 1787).

considered to be a global good or service that benefits all citizens equally, if such quality actually exists. It seems that there has been a question of what goods should correspond to the provision of the federal government and which to state and local entities. Stevens argues that *"Higher levels of government should-for efficiency reasons-encourage the production of goods that have positive externalities"* (Stevens, 1993: 332). To further explain this concept via economic terms, if the decision making process for the provision of all goods is delegated to local governments, then they would produce $\mathbf{Q_0}$ of any given good if the demand of the population would be $\mathbf{D_r}$ and if **S=MC** (See figure 3.0) For them, that would be the optimal equilibrium, however if you account for the potential people who do not reside in that locality but actually consume in that locality, one could argue that there is demand unaccounted for. That would lead to a production of **Q*** creating positive externalities. (1993: 332)

Figure 3. Positive Externalities in the Production of Local Public Goods



Source: The Economics of Collective Choice (Stevens, 1993: 322).

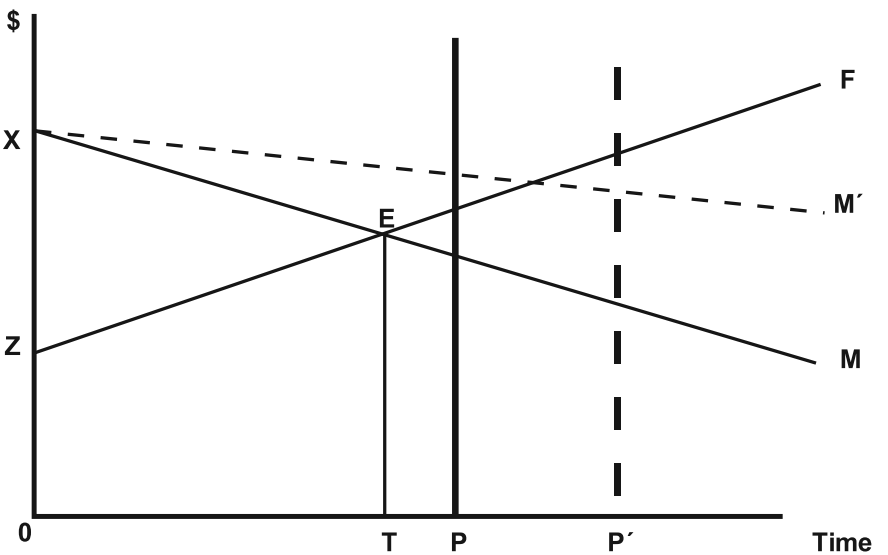
3. Roadmap towards parliamentarism?

Parliamentarism, known to work effectively in developed economies throughout Europe, rests upon the unity of the party. The party is viewed as the core functional unit of government which in turn appoints a Prime Minister, who leads the country and protects its national interests. There are several aspects of Parliamentarism that seem to be more transparent or effective in terms of decision making process and national unity. Generally parliamentary governments have less nuisance legislating and achieving majority votes due to the deficit of separation of powers (Executive Vs Legislative branch). Several economic models have been created that better explain the differences between integrated and divided executives.

Rational Choice Theory, which consists in *"involving the application of the methods of economics to the study of politics"* (Hindmoor, 2006)

provides a rational economic approach in politics and tries to explain why parliamentary systems are better in terms of integrated executives and decision making process. In the article *Competitive Governments* by A. Breton (Breton, 1998), rational choice decision making is viewed to be far more efficient in parliamentary governments due to the fact that a lot of the bills usually originate from Ministers and Bureaus instead of the Executive and Legislative power. In the case of integrated executives in the United Kingdom for example, the Minister of Finance is always in charge of allocating the budget. Taking into consideration the essential component of rational choice which is to assume that individuals are rational and always try to maximize their utility, there are two negotiation strategies that can be employed by ministers when procuring a budget. They can have soft bargaining strategies, which are close to Bayesian equilibrium and are most likely to be achieved or hard strategies which happen when a minister wants a lot of money and drifts always from equilibrium. The economic model proposed by Breton is called the *Shadow of the Prime Minister* and involves decision making process based on maximization of utility, taking into consideration the position of the Prime Minister is he should intervene, whilst reaching a Nash Equilibrium (1998).[3]

Figure 4. Shadow of the Prime Minister Model



An increase in F's resources over initial M expectations would shift M to M' M could adopt a "Hard" Strategy

Source: Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, 1998.

[3] Revenue Budget in the U.K. is responsibility of the Minister of Finance (F). Ministers represented by (M) and two bargaining strategies are possible Hard – Less likely to reach equilibrium - & Soft –Closer to Bayesian Equilibrium. M demands $X for any given agenda. F offers $Z (Less than $X). t=Nash Equilibrium (Bargaining outcome) and M & F are considered as functions of bargaining.

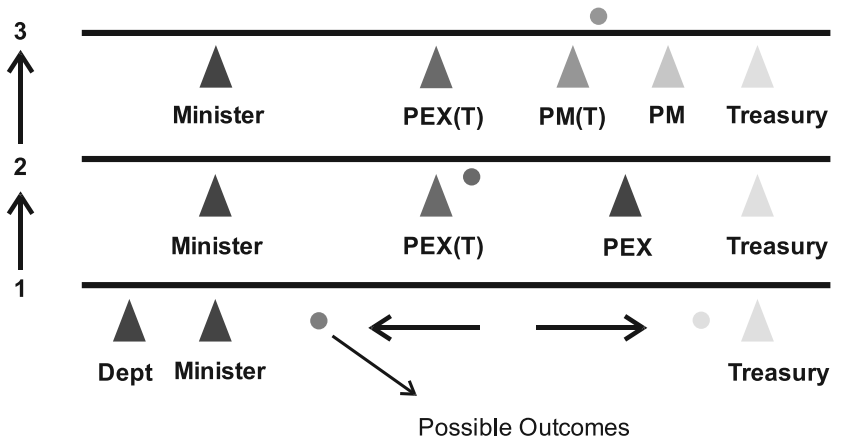
Some Latin American nations could benefit from these kinds of mechanisms. One country that is ready to transition to those models of government could be Chile. Probably one of the most developed nations of Latin America; Chile has been one of the most democratic nations of the region. History shows that the country suffered a violent regime under Augusto Pinochet in the 1970's which threatened the entire stability and future of the country. In *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile*, Valenzuela argues that *"The crisis of the Chilean democracy was exacerbated by the lack of congruence between the nation's competitive and polarized party system, on the other hand, and its institutional system, on the other"* (Linz, 1994). He explains that the government of Chile has had problems making compatible the framework of the constitution with a polarized multi party system in which no party could manage to elect a president with majority.

That generated problems of governance due to the fact that achieving consensus in decision making process was stagnated. The military regime managed to unify the country by force and coercion, achieving unilateral decision making. It is noteworthy to point that during the military regime, Chile had a positive economic growth helped by the establishment of a productive national industry sector. The temporary military regime left the country with the need for Presidentialism but with a certain degree of caution. Presidentialism thrived with the government of Patricio Aylwin in the early 90's, however, the historical consequence of the military regime and the current structure of the political system point towards a need for further change, leaning towards Parliamentarism.

Another example that supports the idea of Parliamentarism as a better choice in Rational Choice terms is a model which explains the "Three Tier System" of decision making in Budgetary Process in the UK. Professor Patrick Dunleavy explains that decisions are more likely to be reached in Parliamentary Governments because Congress is not in charge of allocating resources, but the responsibility lies upon the Minister of Finance (MF) and the Public Expenditure Committee (PEX) in this case. Traditionally Latin American governments have struggled with the approvals of Federal Budgets because Congress cannot reach an agreement. Taking the example of Mexico into consideration, the legislation of the budget required by the Mexican Health Institute (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS) cannot apply directly for its budget to the Secretary of Economy (Secretaría de Economía SE), but has to be included as a yearly package that the Executive branch proposes to Congress. Further changes take even longer due to the fact that committees have to revise, and then propose changes to the floor of a Bi-Cameral Legislative. In Parliamentary Governments, Ministries have more freedom and can better accommodate their interests as institutions. Dunleavy mentions that the Three Tier System is designed as a decision mechanism which ensures that a decision is achieved. If any given Minister (M) cannot come to a

budget deal with the Minister of Finance (MF), then the Public Expenditures Committee (PEX) becomes involved in the process. If an agreement is not reached, the petition escalates a further level, where the Prime Minister (PM) has the final decision. Similar to the *Shadow of the Prime Minister*, Ministers and the MF can anticipate the position of the PEX and the PM; hence, avoiding an escalation and reaching an agreement which benefits all participants. The Three Tier system is a clear example of how conflict can be avoided when it comes to allocation of government resources. This is a case of where adjusting Parliamentarism to the need of a nation becomes beneficial (Dunleavy, 2005).

Figure 5. Three-tier structure UK Core



PEX= Public Expenditure Committee
PEX(T)= PEX Reflection point from Treasury
PM(T)= Pm´s Reflection point from Treasury

Represents the possible negotiation strategies in securing a budget.
Source: Modern Political Science, 2005.

4. Finance centralization vs. decentralization

4.1 Risks of finance centralization vs. decentralization

The economic theory of public finance plays a pivotal role in determining a correct structure of government. What is the optimum form of regime, if any, that can solve the economic *raison d'être* of the public sector, as mentioned by Wallace Oates?[4] The polarized debate of centralization vs. decentralization has strengths and weaknesses. There is no perfect solution and polarization has been proven inefficient; hence, a federalist system that combines centralization and the latter approach would seem like the optimal form of structuring a government.

[4] Fiscal Federalism (Oates, 1972: 14).

According to Oates there are three main economic functions of the public sector: efficient resource usages, distribution of income, promoting employment, and price stability. This can be summed up as allocation, distribution and stabilization (Oates, 1972: 3).

Centralization clearly solves the issue of stabilization. Having a central monetary policy ensures proper taxation and local revenue production as well as inflation control. Central governments can stimulate the economy with additional resources such as foreign debt. Regarding distribution, central governments can coordinate more efficiently distribution of income through tax programs. Dealing with allocation, there is evidence that supports centralization as well. When dealing with certain public goods (defense for example) decentralized decision making is not likely to maximize output of the given good (Oates, 1972: 3-10).

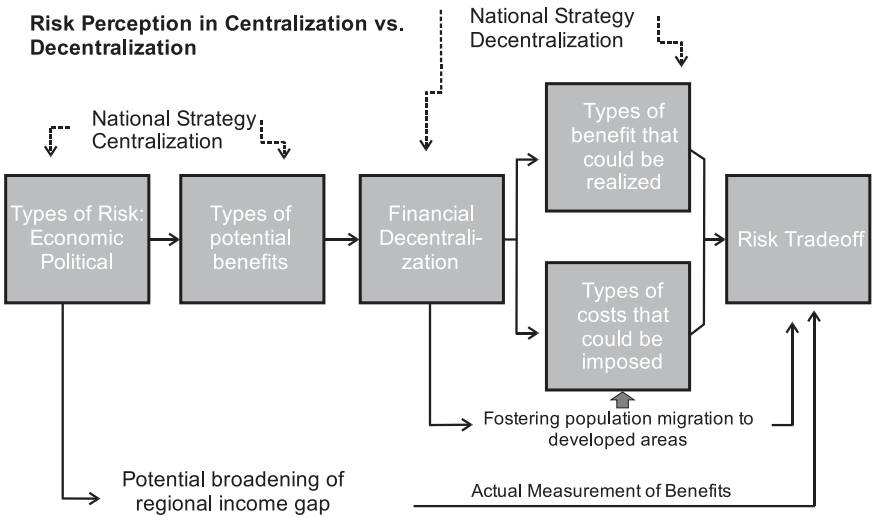
Decentralization attempts to address the needs of individuals or groups within given communities, localities or jurisdictions. Production of central goods involves compromise and a loss of welfare for one community or another. *"A decentralized form of government therefore offers the promise of increasing economic efficiency by providing a range of outputs of certain public goods that corresponds more closely to the differing tastes of groups of consumers"* (Oates, 1972: 12). As seen in the Theory of Clubs[5], mobility is also a consequence of different options across geographical regions. Oates refers to three positive economic traits of decentralization: tailored goods to the preferences of localities, competition for production of goods to promote efficiency, and better decision making in analyzing costs for local programs (Oates, 1972: 13).

4.2 Risk perception mapping

As previously mentioned, there is no perfect configuration of centralized vs. decentralized government but rather each nation needs to tailor its own structure taking into consideration the risks that exist. The current level of centralization vs. decentralization of the Mexican government can be illustrated in terms of the risks involved in implementing such policies. Risks can be classified as (1) economic and (2) political risks. Economic risks entail corruption in the government that can lead to misuse of funds, lack of monitoring of expenditures and incorrect implementation of development policies. Political risks encompass a lack of national unity, a divergence from a national development strategy and an overall weakening of the national government that may lead to separatist movements in less developed regions such as Chiapas and Oaxaca. It is clear that there is a risk tradeoff between decentralizing the federal government and a better efficiency and equity regarding regional development.

[5] Refer to Charles Tiebout. "A Pure Theory of Local Expenditures," Journal of Political Economy, Vol. 64 (Tiebout, 1956: 416-214).

Figure 6. Risk Tradeoff as a Cost / Benefit Model



Source: Cost Benefit Model Adaptation.

4.3 Risk tradeoff: Weakening of federal government vs. Efficiency and equity in regional development

Much of the debate that generally arises with centralization and decentralization policies tends to focus directly on development policies that attempt to address efficiency and equity in financial allocation, development of states and closing the income gap across regions. Nevertheless, much debate tends to lead to a comparison between both approaches. One aspect that tends to be absent in such debate is the general tradeoff that could exist in changing the existing system regarding the political stability that centralized Presidentialist systems have generated across nations in Latin America. Even though decentralization policies attempt to address one of the biggest challenges in Latin America, including Mexico, it was centralization which made possible the consolidation on nation states across Latin America. In Mexico Presidentialism played a crucial role during the early 20th century and served as the "glue" for national stability.

Generally a trend that favors Presidentialism is the fact that that developing countries require and benefit from rapid decision making process when it comes to legislation and national interest. During the 1950's in Mexico, President Miguel Aleman led the country throughout a series of economic reforms, including the IS model which consolidated the Mexican economy and national industry. That period was known as the Mexican Miracle (El Milagro Mexicano). Furthermore Shugart and Mainwaring (Presidentialism and Democracy in Latin America, 1997) provide a list of elements that gives an advantage to the Presidential System. They explain that Presidentialism

offers a greater choice for voters, meaning that there is more participation and involvement in the *Choosing of Leaders* and *Electoral Accountability*, which makes presidents responsible for the wellbeing of the country. Having a president gives the executive organ *Congressional Independence in Legislative Matters*. Finally the authors emphasize on a concept originally stipulated by Linz which refers to *Winner takes all approach*, referring to relative majority in decision making process.

It seems that the tradeoff consists in (1) Allowing a decentralization policy that has a possibility of closing the income gap and fostering development through a comprehensive place-based approach vs. (2) weakening the national State, which has served as a pillar for unity and stability in Latin America since the 19th century. By allowing a decentralization policy, the direct impact will be felt by the federal government´s capacity to monitor and control policymaking. This may in turn lead to lack of political unity and corruption, which may in turn prove counterproductive to more efficient spending and development programs. Furthermore, this lack of controls may lead to a weak national growth strategy. Weakening the national government may render it incompetent to provide the adequate resources to less developed communities. Nevertheless, it is important to point out that the risks associated with not doing anything are also damaging for the nation state. By continuing with a heavily centralized policy that is known to promote unequal regional development, broadening the intra regional income gap and fostering population migration to highly developed areas the national economic panorama also looks meek and unpromising.

As argued by Shugart and Mainwaring *"The strengths of presidents and their ability to influence legislation rests of two categories of presidential powers; Constitutional and Partisan"* (Mainwaring & Shugart, 1997). It is important to distinguish both types of power due to that fact that not all Latin American countries are the same in terms of government. Mexico for example is a country that has evolved and changed in the past eight years. Shugart argues that Mexico's Presidential system rests vastly on party unity due to the political regime and control of PRI (Partido de la Revolución Institucional), where the President was not only the leader of the country but also of the Party; hence providing him with constitutional powers (those granted by the constitution which cannot be contested by Congress due to the separation of powers), and legislative power by possessing relative majority in Congress.

Certainly a lot has changed in Mexico since Mainwaring and Shugart's publication, due to the fact that Mexico's Presidential system has lost all partisan powers. A long sought democratic change occurred in Mexico which closed the chapter of a single party rule where elections were won basically through Executive mandate (Dedazo) to a working democratic electoral system, which in turn opened the door for PAN (Partido Acción

Nacional) to win the 2000 elections. This new era that Mexico ventured in comes along with turbulent changes that were not seen before in the traditional Mexican Presidential system. There seems to have been a loss of national unity, where even though the president might want what is best interest of the nation, multi party factions have appeared which impede legislation proposed by the Executive. The country, used to working with a relative united government is now suffering an institutional weakening. It is important to point out that this transition however painful was a needed step towards the establishment of a democracy. This current process of political instability creates a risk that did not exist before. During the 71 year party rule of PRI, Mexico has party unity and political stability, which would have made a gradual process of financial decentralization more viable. Today the risk of a weak government that becomes incapable of directing national strategy and keeping the direction of the country is ever-present. Even though there seems to be no evident cutthroat solution, gradual implementation of decentralization tools may serve as a way to mitigate the risk of an insolvent federal government. This may be accomplished via (1) resource allocation, (2) Intergovernmental Grants, (3) Taxation and redistribution and (4) through a moderate program of delegation in decision making. Nevertheless this should be the last step of the process.

5. Tools for decentralization

5.1 Resource allocation: Production of local goods

When dealing with public policy, polarity always tends to generate arguments in favor and against. Regarding public finance and expenditures, the debate of centralization vs. decentralization becomes more apparent when dealing with costs and levels of output in the production of local goods. Using Wallace Oates Decentralization Theorem[6] as a base, more efficient (Pareto-Efficient) levels of output will result from local governments rather than central ones given equal costs. *"Welfare is maximized if each local government provides the pareto-efficient output for its constituency"* (Oates, 1972: 36). Another argument that further supports decentralization has to do with local output maximization. Taking into consideration that centralization tends to provide standard levels of goods and services across geographical localities, the level of output of all local residents would not be maximized. Decentralization could help generate more efficient local output. However this would only happen if costs were fixed for all goods and services. Economies of scale in the provision of goods at a national level could help mitigate the issue and allow for centralized finance (Oates, 1972: 36-37). On the other hand, decentralized decision making at local levels could lead to inefficiencies in maximizing communities' welfare leading to free rider incentives. *"Decentralized jurisdictions will tend to provide sub efficient levels of goods and services because of the failure to*

[6] See (Oates, 1972: 54).

take into account the benefits conferred on residents of other jurisdictions" (Oates, 1972: 32).

5.2 Intergovernmental grants

When dealing with the provision of public goods, intergovernmental grants could help mitigate such problems. Intergovernmental grants, divided into conditional and unconditional are tools used by central governments to allocate resources and allow lower tier governments to use funding for the provision of local goods and services. *"Matching grants are needed to compensate for external effects and the use of unconditional grants for equity purposes"* (Oates, 1972: 94). While one helps mitigate inefficiencies resulting from spillovers in localities, the latter is often used to prevent discrepancies in the distribution of income within a federal system (Oates, 1972: 85). Supporting that claim, Cullis argues that *"Central governments can use grants to change both the distribution of income and the pattern of spending between local authorities"* (Cullis & Jones, 1998: 315). Furthermore, local governments may not be completely aware of spillovers that certain benefits may have over other localities, hence under producing a given good. Central governments may resort to intervention via grants to correct that issue (Stevens, 1993: 334).

An example of why centralized states vest power in lower tier governments in the form of grants is explained by Mueller and deals with locally provided goods that have positive externalities with respect to other localities.[7] Roads and highways are used by different localities; however the demand for roads in any given jurisdiction is measured by the demands of each locality´s citizens. As demand is underestimated, supply is not Pareto-optimal. Community **A** and **B**´s same amount of public good ($\mathbf{G_a}$ or $\mathbf{G_b}$ respectively) consumed equals **A** and **B**´s roads ($\mathbf{R_a}$ or $\mathbf{R_b}$) plus a fraction of each other's roads used ($\mathbf{S_a}$ or $\mathbf{S_b}$):

$$G_a = R_a + S_a R_b \text{ and } G_b = R_b + S_b R_b$$

Controlling for income disparities, both communities would agree to construct the amount of roads followed by maximizing the following Lagrangian:

$$L_i = U_a(X_a, G_a) + \gamma(Y_a - P_x X_a - P_r R_a)$$

Where $\mathbf{P_x}$ and $\mathbf{P_r}$ represent the prices of the private good **X** and roads, and $\mathbf{G_a}$ satisfies $\mathbf{G_a = R_a + S_a + R_b}$**.** The same would have to be done for country **B**. That would result in grants offered that equal the amount of proportional spillovers onto other communities (Mueller, 2003: 216-217).

---

[7] For detailed example refer to Public Choice III (Mueller, 2003: 216-217).

There can however be negative externalities when implementing grants in practice. Collective action could induce ineffective behavior due to incentives that could cause a re-modification of such pre established behavior; hence moving away from an efficient established pattern or resource use (Oates, 1972: 64). The more people involved in the decision making process, the harder it is to achieve consensus. That is why it may be beneficial for central governments to asses' grants in a case by case basis. If there is a good that might have spillover benefits to a few neighboring communities, sharing responsibility and jointly planning that provision would result better than giving grants to all communities for that given good (Oates, 1972: 68-69).

5.3 Taxation and redistribution

The national economic status of a nation and the economic condition of its citizens is considered to be of vast importance. People must be taxed in order to enable the government to survive and coexist with society providing the required public goods and services.[8]

Taxation and wealth redistribution plays a vital role in the federalist structure. Nevertheless, the proportion of local vs. federal taxation and redistribution policies vary depending on the country. Mexico possesses a very strong federal government that collects taxes from each state proportional to the amount of revenues they generate (Ingreso Federal Tributario), then proceeds to distribute it through intergovernmental grants in the annual budget (Presupuesto de Egresos de la Federacion).

The federal government sometimes intervenes in the way public money is spent by local governments. As stated before, Mexico taxes more revenue generating states and redistributes it according to the federal national priorities. One could argue that allocation of resources in government's springs from Tiebout's Public Choice model, which proposes that local governments compete and offer services at various prices hence incentivizing mobilization according to community preferences. (Tiebout, 1956) Nevertheless there are other factors that contribute towards federal intervention. National agendas and general macroeconomic externalities can influence changes in the allocation of goods (Government services included). As mentioned before, grants are a way the government can help distribute wealth to local governments so they can use them to provide local goods. *"One level of government may not actually provide a public good for another level, but merely transfer money to it"* (Mueller, 2003: 215).

[8] "The power of creating new funds upon new objects of taxation, by its own authority, would enable the national government to borrow as far as its necessities might require" (Hamilton, 1787).

Taking the example of Mexico, the total amount of federal taxation revenue collected in 1995 from Nuevo Leon (Largest state economy besides the Federal District) was 68,473.662[9] MXN (Aprox. $4.7BN), while its federal spending budget was 26,028.2MXN (Aprox. $1.7BN). Oaxaca on the other hand is one of the less developed states, dependent on agriculture as its main source of income. In the same year, it contributed 3,448.456 MXN (237Mdd) to the federal government and received 25,212.6 MXN (Aprox. $1.7BN). Restricted, general and matching grants are given to each state for general services such as Education, Health, Infrastructure and Security (Ramo 33, 28, 39) This gives local governments such as Oaxaca the opportunity to invest its revenues in specialization, development and develop other potential economic sectors such as tourism or even textile manufacturing.

6. Fiscal competencies

6.1 Law of fiscal coordination

The principal legal instrument established that deals directly with the issues pertaining to fiscal matters and particularly addresses the issue of financial allocation of funding to states and municipalities is represented by the Fiscal Coordination Law (LCF). It is in principle a very complex legal framework composed of several sub-segments which addresses the myriad that is the Mexican fiscal taxation and redistribution system. From a broad perspective, the general composition of the LCF refers to the Federal Participatory Levy (RFP), the Fiscal Advancement Fund (FFM), the Audit Fund (FF), the General Grant Fund (FGP), and a set of earmarked grants (Aportaciones Federales). All this is coordinated through the National System for Fiscal Coordination (SNCF).

The history of both the LCF and the SNCF lie in the need experienced by the federal government during the period of Import Substitution (IS) and national consolidation to centralize resources and promote national unity. Prior to the economic boom referred to as “El Milagro Mexicano” of the 50´s, national tributary policy as well as fiscal coordination was a responsibility that relied upon individual states and municipalities. This lack of centralization attempted to coordinate at a national level through two principal mechanisms, these being income distribution legislation and through national fiscal conventions. (Soria Romo, 2009) The growing need to establish a solid national economic policy during the 40´s and 50´s led to the need to centrally administer the national economic resources in order to establish a unilateral development strategy. After the National Fiscal

[9] Figures from CEFP Centro de Estudios de Finanzas Publicas. Cámara de Diputados. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas (Camara de Diputados, 2009).

Convention of 1947 and up until the establishment of the SNCF in the late 70´s, there was heavy resistance put up by states, unwilling to relinquish their economic sovereignty to the federation. After the principal tributary instruments were in control of the federation, such as the value added tax (IVA) and income tax (ISR), states had no options but to accept the established intergovernmental grant system FGP which was established a few years after the establishment of the SNCF through the legal framework of the LCF in 1980.

The SNFC is in charge of the four principal pillars of the national fiscal policy, which is composed of (1) an earmarked grant system, specifically designed to centrally control certain policy areas which are deemed to be of national priority. Such grants are centrally assigned, but constitute decentralized expenditures enacted by states and municipalities. Both the (2) national fiscal policy as well as the (3) administration of policy issues also pertain to the competencies of the SNCF. Finally the general (4) grant coordination (Participaciones) in the form of unconditional grants also lies within the established competencies of the coordination system.

6.2 Current grant structure

The current structure mechanism for grant distribution has its competencies defined in the LCF coordinated by the SNCF. Traditionally, the concurrent competencies of the federal government have been gradually assigned by the constitution, developing over time a dependency of a centralized institution. The federal government as a central agent has several competencies and mechanisms for distributing and assigning funds. The principal federal fiscal mechanisms are attributed in the form of Public Federal Investment as well as several public services not provisioned by states or local governments. There exist other finance mechanisms such as bi-partisan cooperation frameworks such as state university expenditures or Agreements on Social Development; however most of the financial expenditures are conducted in the form of decentralized grants, both earmarked and unconditional (Merino, pág. 151).

As it was previously stipulated, grants are distributed via two principal allocation frameworks; (1) The General Grant Fund (FGP) which corresponds to block grants vis a vis the Fiscal Coordination Law (LCF) and the (2) Federal Earmarked Grants (Aportaciones Federales). Inscribed in the article 1st of the LCF are the coordination and establishment of the parameters for allocation of discretionary spending as well as establishing administrative collaboration frameworks between different fiscal dependencies. Regarding the distribution parameters, a formula for allocating resources is included in de 2nd article of the LCF, corresponding to the operational structure of the FGP which amounts yearly to the 20% of the Sharable Federal Revenues (Recaudación Federal Participable -

RFP). Excluded from the FTP are the surpluses of oil revenues, 2% from all exports, 3% from all oil export related revenues, and several specific taxes.[10] The principal formula for calculating the allocation of resources to states and is as follows:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \triangle FGP_{07,t}(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\triangle IE_{i,t}\, n_i}{\sum_i \triangle IEi,\, tni} \quad with \triangle IE_{i,t} = \frac{1}{3}\sum_{j=1}^{3} \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

The formula corresponds to the allocation mechanism represented by $C1_{i,t}$, $C2_{i,t,}$ and $C3_{i,t}$ as distribution coefficients for FGP of entity "**i**" in the year the calculation was realized. $P_{1,t}$ represents the amount corresponding to entity "**i**" in year "**t**". $P_{i,07}$ pertains to the sum received by "**i**" in the year 2007, while $\Delta FGP_{07,t}$ refers to the FGP growth between the year 2007 and year "**t**". $PIB_{i,t-1}$ and $PIB_{i,t-2}$ is calculated by the official GPD of the past year and past two years respectively, published by INEGI for any given "**i**". $IE_{i,t}$ constitutes "**i**'s" tax collection in year "**t**" and $\Delta IE_{i,t}$ represents a three year average of $IE_{i,t}$ relevant to the previously stipulated "**i**". The last two components are $n_{j,}$ which denotes the official population count of "**i**" provided by INEGI, and $\sum$ representing the sum of all entities in the concurrent variable. (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 2-3).

Additionally included in the LCF are four additional funds that deal with the specific formulation to quantify support for municipalities in the form a (1) Municipal Development Fund (FFM), which corresponds to 1% of the RFP, a (2) Audit Fund (FF) equivalent to 1.25% of the RFP, and a (3) Compensation Fund (FC) which is composed of 2/11 parts of the total collection of quotas established in the article 2nd of the Special Tax law on Production and Services (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios). This latter FC is designed to compensate the ten state entities which have the lowest GDP per capita levels excluding oil and mining revenues. Finally, the (4) Hydrocarbons Extraction Fund (FEH) is composed of 0.6% of the tax revenue con hydrocarbons paid by Mexican Petroleum exploration and production (PEMEX) in accordance the article 254 of the Federal Taxation Act (LFD) and its destined to state entities which form part of the oil and gas extraction classification defined by the National Institute of Geography and Statistics (INEGI). (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 2-10).

[10] Refer to article 2, LCF (*Diario Oficial de la Federación,* 2009).

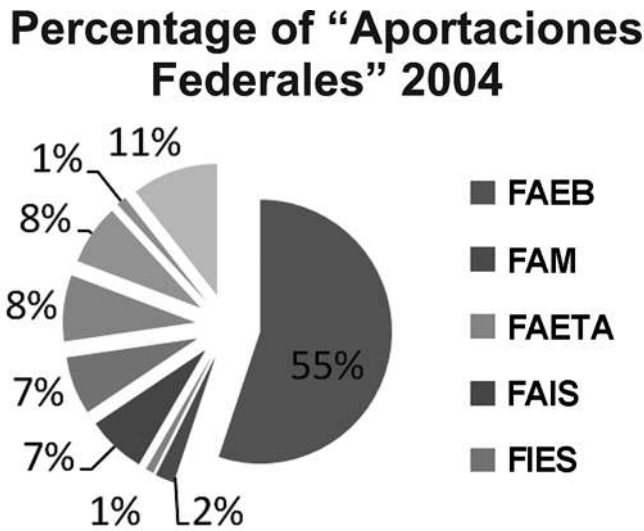
The second grant mechanism established in the LCF, refers to the aforementioned earmarked grants (Aportaciones Federales) and constitutes directed funds which are targeted for specific national priorities. The appropriation channels used to funnel earmarked grants are inscribed in the "Ramo 33 Law". The legal attributes are inscribed in chapter V of the LCF and include a total of 8 funds, as well an external trust fund, linked to the LCF, but excluded in the official coordination law, this being the Trust Fund for Infrastructure in the States (FIES). The FIES constitutes a percentage of excess oil revenues and is distributed to states as a method to strengthen entities in establishment with the National Bank and Public Services Bank (BANOBRAS), and being distinct for its "revenue-sharing system[11]" meaning that it lacks redistributive properties, wealthier states receiving larger sums (Joumard, 2005: 16).

The eight corresponding funds in the LCF (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 22-24) are comprised by the (1) Basic Education Grant (FAEB) which is the largest fund (Aprox. 55% of Aportaciones Federales -AF), complemented with a targeted fund to education related infrastructure and meal plans, (2) the Multiple Grant Fund (FAM), representing an approximate 2% of total AF. Also related to education, but earmarked towards adult education and technology, the (3) Technological and Adult Education Grant (FAETA) corresponds to an estimated 1% of the total AP. Regarding support for infrastructure, two funds form a part of the AP allocation, one of them being the aforementioned exception of the trust fund FIES, the other constituting the (4) Social Infrastructure Fund (FAIS) which, in difference to FIES, does include redistributive properties. Both FIES and FAIS represent an approximate 7.1% and 7.2% respectively. Two subsequent funds are established in order to empower municipalities and local governments, by strengthening their public finance capacity. The (5) State Strengthening Fund (PAFEF) as well as the (6) Municipal and Areas Strengthening Fund (FORTAMUN) represent 8.1% and 7.4% of the total earmarked grant system. The fund thy has endured the most changes in the past couple of years due in part by the growing security dilemma faced by the country, the (7) Security Fund (FASP) has increased significantly from its traditional percentage with was approximately 1.5% of the total AF. Finally the last fund is destined to develop the healthcare capacity of the country. The (8) Health Care Services Fund (FASSA) represents an approximate 10.5% and is redistributive in nature to account for uninsured and people with basic healthcare (Seguro Popular)[12] (Joumard, 2005: 15-16).

[11] Term expressed in OECD Working Paper, No. 453 (Joumard, 2005: 16).

[12] All percentages of earmarked grants mentioned correspond to provisional data provided by the INAFED 2004 (Joumard, 2005:16).

Figure 7. Earmarked Grants Established in the LCF



Includes FIES Trust Fund, established in partnership with BANOBRAS.

Source: Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Mexico, 2005.

6.3 Specific Attributions, Competencies and Cooperation Mechanisms

It is important to point out, that states are not bounded by any legal commitments to participate in the Federal Grant Program. Any of the 32 national entities can opt to be excluded from the FGP and conduct their own tributary collection. However, the "catch 22"[13] exists in the fact that the most important tributary instruments such as the IVA and the ISR are legally attributed to the Federation for which States cannot participate. Regional governments are hence left with weak tributary mechanisms[14] which in turn makes them, less competitive and dependant of the FGP.

Participation in the FGP implies submitting to the agreement established and coordinated by the SNCF and the SHCP, alongside approval of the Federal Congress, which is the only empowered organ to both include and exclude entities. There exist in place several mechanisms to resolve disputes whether it be between individuals and the SNCF or issues between states and the Federation. Imbedded in article 11 of the LCF, a dispute mechanism is established for individuals who are affected by an act of misconduct of the SNFC. Such mechanism of resolving the dispute

[13] From Joseph Geller´s novel Catch 22, denoting a paradox where a need is present that can only be achieved by an action that eventually leads to the same need.

[14] Expressed as "special taxes" established in the article 73 of the Mexican Constitution (Diario Oficial de la Federación, 2009: 14).

and ruling capacity is mediated by the SHCP. In both cases of individual disputes as well as inter-state and municipal cooperation, the empowered organ to serve as check and balance instrument of the SNFC is the SHCP. Such structure of oversight is defined and expressed in article 16 of the LCF, specifying attributions of development, oversight and "perfecting" of the SNCF via the National Reunion of Fiscal Servants (RNFF), the Permanent Commission for Fiscal Servants (CPFF), the Public Finance Technical Development Institute (INDETEC) and the Fiscal Coordination Assembly (JCF) (*Diario Oficial de la Federación*, 2009: 17-22).

6.4 Limitations and Current Lock-in Mechanisms

It is worthwhile to point out that part of the criticism regarding current established fiscal framework lies in its rigidity and its lack of adaptability to changing economic situations as well as external shocks. As mentioned by Rigoberto Soria Romo, professor and researcher of the University of Guadalajara, the institutional composition of the SNCF does not allow room for malleability at its fundamental core. He places its faults, particularly in the established mechanism for decision making and the zero-sum nature of the FGP, attributing its survival to the fact that it barely complies with the minimum needs, far exceeding the changes undergone by the State after more than 20 years of its inception (Soria Romo, 2009). In his analysis of the fiscal competencies and resolution mechanisms, Soria Romo concludes that beyond an apparent harmonious system of coordination between depending and dependant entities there exists a power struggle dynamic that is not foreseen in the established resolution mechanisms, de dominant actor being the Ministry of Finance (SHCP). This apparent struggle had led for other opposing groups such as States, to attempt to weaken the hegemony of the SHCP. The principal mechanism used by States has been through the National Conference of State Governors (CONAGO), establishing a fiscal participatory framework in the "Declaración de Mazatlán" (CONAGO, 2001). Such framework has, over the past few years managed create a power shift from the SHCP through the development of several proposals such as an amendment to the Ramo 33 grant structure in the form of a Federative Entities Support Program (PAFEF), a new National Fiscal Convention, as well as the creation of a trust fund to administer extraordinary oil revenues (Soria Romo, 2009).

7. International tax competition

Tax competition refers to a government structuring its tax policy to attract economic activity such as Foreign Direct Investment (FDI). As mentioned previously on this brief, when taking into consideration public choice theory for analyzing decentralization policies, Tiebout's Theory of Clubs plays an important role due in large part to *voting with your feet strategies*. Prior to decentralizing tax policy at a national level and allowing for inter-state competition which could lead to race to the bottom externalities, an international tax harmonization mechanism could be envisaged to

help increase the inflow of FDI to small countries such as Mexico. Just as Tiebout suggested in his creation of a model for the market of public goods, the correct mix of provisions would attract more voters; in this case economic mobility factors such as FDI. This could in turn reduce unhealthy competition and promote more equitable strategies of development.

The current framework established by NAFTA would suggest a tax policy strategy coordinated at a multilateral level between Mexico, the United States and Canada to avoid harmonizing tax bases. This approach would differ from the current model present in the European Union. Such strategy emerges from the attempt to restrict harmful tax competition while allowing generous competition to proceed; this in part due to the size of the US relative to Mexico and Canada. By applying limited competition tax policy coordinated at a multilateral level, the loss of utility generally associated with tax independence can be compensated. Nevertheless it is in the best interest of Mexico to pursue a unilateral harmonization policy with the United States as a first step rather than engaging directly in a multilateral agreement (Cockfield, 2005: 161-164).

7.1 Unilateral and Bilateral Tax Harmonization

The following game theory model developed by Cockfield supports the notion of aligning tax policy of Mexico to that of the United States and considers limited tax competition by ensuring lower tax burdens on mobile factors in comparison to those the US has. The model involves two player game *"USA"* representing a large economy and the dominant player and *"Mexico"* representing a small economy dependant on FDI. Each player can choose one of two potential strategies: Harmonizing or independent tax bases. A five point payoff is awarded for independence due to sovereignty and the fact that States place a high value on autonomy in decision making. Utility points are awarded for proper harmonization due to the promotion of national welfare. This is possible by a reduction of tax distortions to cross-border capital inflow that promotes a reduction in capital productivity and in the long run reduced economic wealth. USA receives one point while Mexico receives ten points due to relative gains and economic dependence (Cockfield, 2005: 165-167).

Figure 8. Risk Harmonization as a Sequential Game

		MÉXICO	
		HARMONIZE	NOT HARMONIZE
USA	HARMONIZE	**1,10**	**1,5**
	NOT HARMONIZE	**6,10**	**5,5**

Source: (NAFTA Tax and Law Policy: Resolving the Clash Between Economic and Sovereignty Interests, 2005).
Sequential game where USA moves first and monitors further decisions, remaining as the dominant player. Presence of a dominant player limits the ability of cooperation and achieving Nash equilibrium (2005: 168).

Mexico's sustainability in the long run is dependent upon its ability to attract FDI from USA and preventing race to the bottom schemes. Harmonization is therefore in the interest of smaller dependent economies such as Mexico.

7.2 Risks in Harmonized Tax Policy

The recommendation of pursuing a unilateral harmonized tax policy aligned to that of the United States could serve as a measure to attract further economic activity to Mexico. This can be done easier in a unilateral context due to the differences present in current Mexican and Canadian economic and political structures. Given the size and stability of the Canadian market, such legislation might prove difficult to implement at a national level. Nevertheless there are potential negative implications to Mexico in implementing such strategies and the following risks need to be considered prior to developing such a strategy: (1) Even if economic forecasting is accurate and previsions point towards a positive trend of potential FDI inflow from the United States to Mexico, the incentives and systems have to be very attractive to make up for the lack of sovereignty. One of the main limitations of the model explained previously lies on the lack of ability of properly quantify national sovereignty in terms of political and social capital. (2) Lowering tax burden on mobility capital may lead to potential revenue losses that could exceed revenues generated by increased inflow of economic activity. (3) The United States remains the dominant player and could react if harmonization proves to be too effective. An increase of outflow of national capital to Mexico could lead to retaliatory measures and permeate other areas such as the political spectrum. Finally (4) more distortions could occur that could in turn lower the overall welfare of the trade bloc (2005: 173-174).

8. Conclusions: Risks in decision making; Local vs. Federal

The level of power central states should vest on local governments depends greatly on social, economic and political factors of each nation. However, they should try to achieve what Oates refers to as a perfect correspondence in the provision of public goods. In a system, assuming equal levels of consumption for each good and fixed geographical distribution, *"The optimal form of federal government to provide the set of **N** public goods would be one in which there exists a level of government for each subset of the population over which the consumption of a public good is defined"* (Oates, 1972: 34). In other words the level of provision of each good or service takes into account the exact number of citizens that use each given good or service respectively. It would be utopist to have an ideal system in a real government structure due to compromises that have to be made. *"The attempt to maximize the social welfare is likely to involve compromises between the costs and gains of increased decentralization"* (Oates, 1972: 52). Population size, collective action, congestion problems

such as the ones explained by the Theory of Clubs[15] and economies of scale, affect the level of delegation of authority. This is referred by Oates as imperfect correspondence (Oates, 1972: 53).

It would seem that Alexis de Tocqueville[16] was correct when he stated *"I am of the opinion that, in the democratic ages which are opening upon us… centralization will be the natural government".* Oates supports the idea that centralization is the tendency that seems to be more prone to dominate in government structures even if financial decentralization exists. Given globalization and mobility, the effects of output will be affected. For example, the educational system in one locality may have an impact on the welfare of other communities. Higher mobility may also lead to better redistributive fiscal programs (Oates, 1972: 223-224). The European Union has gone a centralization process where three tiers of institutions exist. It is clear that centralized states vest power to lower tiers of government to prevent welfare losses in the consumption of public commodities, as well to provide goods and services that are of crucial interest to local communities maximizing their general welfare. It can also be stated that decentralized finance can work for some local programs such as pet projects, however the need of centralization in ever present.

Financial decentralization has been used during most part of the 21st century as a mechanism for development across developed nations. The European Union through a decentralized mechanism of structural funds has created a supra-national decentralized way of fostering development while maintaining political stability and centralized nation states. Financial decentralization seems to have two potential types of risks, economic and political, both which are causally linked to the State´s ability to maintain national stability and unity. The main issue pertains to the tradeoff that may exist between decentralizing a government and weakening it at the same time. Regarding fiscal federalism and expenditures, the main issue is set in finding tradeoffs between fiscal efficiency, aligning the expenditure side, and avoiding free rider problems on one hand, but at the same time to recapture externalities and economies of scale on the other. It is important however to point out that there is a problem with decentralized (Tiebout) systems. When you have imperfect mobility and sunk costs, even fiscal capacities due to uneven geographical development, you enter a vicious circle where rich localities reinforce their fiscal capacities and pull away from the less developed ones, fostering a snowball effect of inequality, selective migration and lack of cohesion oriented growth. That leads to the inevitable issue regarding redistribution. In a federalist system it is very complex to accomplish unless you have the correct configuration of institutions, leading to the first section of the paper regarding the correct institutional arrangement. It creates a "three dimensional" problem of

[15] Refer to "An Economic Theory of Clubs", Economica, vol. 32 (Feb., 1965), pp.1-14.
[16] From Democracy in America (Oates, 1972: 221).

great complexity that requires further analysis particularly pertaining to the correct institutional arrangement, the appropriate expenditure mechanisms and the optimal cohesion policy for equal development in a case by case basis.

Bibliography

Barca, F. (2009). *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* Independent Report.

Breton, A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance* (Vol. Ch 4). Cambridge: Cambridge University Press.

Cámara de Diputados (2009). *Centro de Estudios de Finanzas Públicas.* Retrieved from http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas

Cockfield, A. J. (2005). *NAFTA Tax and Law Policy: Resolving the Clash Between Economic and Sovereignty Interests.* Toronto: University of Toronto Press.

CONAGO (2001). *Declaración de Mazatlán.* Retrieved 11 02, 2009, from CONAGO: www.conago.org.mx

Cullis, J. & Jones, P. (1998). *Public Finance and Public Choice.* New York: Oxford University Press.

Diario Oficial de la Federación (2009). *Ley de Coordinación Fiscal.* Mexico City.

Diaz, C. (1995). Desarrollo Económico e Inequalidad Regional. *Banco de Mexico*, 76.

Dunleavy, P. (2005). *Modern Political Science.* London.

Hamilton, P. (1787). *Federalist Paper # 23.*

Hindmoor, A. (2006). *Rational Choice.* New York: Palgrave Macmillan.

Joumard, I. (2005). *Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Mexico.* Paris: OECD Publishing.

Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In J. Linz, & A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

Mainwaring, S., & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Cambridge University Press.

Merino, G. (n.d.). Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas. *Una Agenda para las Relaciones Fiscales en México* .

Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III.* Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism.* Harcourt Brace Janovich, Inc.: New york.

OECD (1998). *Decentralisation and Local Infrastructure in Mexico: A New Public Policy for Development.* Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

Soria Romo, R. (2009). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: pasado, presente y trayectoria futura. Gale, Universidad de Guadalajara: Cengage Learning.

Stevens, J. B. (1993). *The Economics of Collective Choice.* Oregon: Westview Press, Inc.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy, 64*, 416-24.

Revista de Administración Pública

INAP

Fiscal federalism in Mexico
Scope and necessary changes

Genaro Aguilar Gutiérrez

I. Introduction

The beginning of the 20th century has been characterized, in the Mexican political and economic arena, by the recognition of the importance of public finance control and good management. Macroeconomic stability, the return of economic growth and reduction of poverty have, mandatorily, undergone a Mexican fiscal system change, which had lasted for over thirty years. The changing of the fiscal system entails fighting against the evasion and diversion of public funds, the rationalization of public expenditure and the suppression of the inflationary financing of the Government.

An essential point of public expenditure rationalization is the need to remodel Mexican fiscal federalism, endowing and demanding more fiscal responsibilities to state and municipal levels of government; fiscal authorities in lower levels of government must be more efficient in the collection of their corresponding taxes. Even more to meet current needs: Mexico is undergoing fiscal centralization[1]. Expenditures of local governments tend to increase, but 'states and municipalities' fiscal competences have not changes for at least seven decades. As a result, state and municipal finances have ceased to be local issues, which have increasingly affected the nation's macroeconomic stability; states' and municipalities' fiscal deficits directly affect National Finances. Indebted states will jeopardize resources collected by the Union (Serra and Rodrigues, 2007; Claeys, 2007; Faguet, 2001).

* The author holds a PhD in Economics, won the Jesús Silva Herzog award in Economics Research and tenured professor in the PhD program of the Superior School of Economics of the National Polytechnic Institute. This paper is the result of Research Project 20121150 registered and approved by the Research and PhD Ministry of the National Polytechnic Institute.

[1] We can find an interesting review of the different stages of centralization and decentralization of the Mexican Fiscal Federalism in Marichal (2012).

Furthermore, there is an important challenge: determine the real costs of the provision of public goods and services and elaborate a tax system that distributes these taxes correctly and that also allows each Government unit to finance their own expenses.

This paper is a research that shows the limitations in the progress of fiscal federalism in Mexico. We compare the four federalism that exist in Latin America and a mathematical methodology and indicators of public finance, calculates and displays the tax effort of states in the nation, which is very limited, and from this concludes there is a need to promote a Fiscal Responsibility Law involving penalties for administrators who fail to achieve attainable state tax collection goals.

The paper is divided into six sections. The second section, after the introduction, establishes the economic rationality of why an efficient fiscal federalism is needed; is also includes a brief theoretical review of fiscal federalism, it highlights comparative advantages of the complementarity of the Government of the Union and Local Governments in this system. The second part puts forward a classic problem of fiscal federalism: expenditure responsibilities and needs of Local Governments, which generally tend to exceed their own income; making transfers from the Union or State necessary. The criterion for these transferences is then discussed. In the third section, essential problems generated by fiscal federalism are discussed, if the distribution of responsibilities between levels of governments is done in a balanced fashion. The fourth part discusses the reasons of existence of federalism in Latin America, indicating the differences in functioning of the four Latin-American federalisms. The fifth part shows the fiscal effort done by the states in Mexico; it particularly shows the great heterogeneity of local collections. Finally, the sixth part shows the main conclusions of this research.

II. Participation of Local Governments in Fiscal Federalism

A federative State is constituted by two or more levels of Government: Government of the Union or national and others at subnational level. Countries with important territorial dimensions such as Mexico, need some kind of work division to fulfill public actions (Singh, 2006; Boadway, 2003; Wildasin, 1995). The Government of the Union and Local Governments have different comparative advantages that complement each other to provide different kinds of public goods, this promotes an efficient division of labor (Bird and Stauffer, 2001; Faguet, 2001).

The Government of the Union has different comparative advantages. We should consider, initially, a public good which all the country's population consumes uniformly. Said good must be provided by the Government of the Union, ergo, all of the population consumes and pays for said good.

National security activities are the perfect example of this kind of good (Bird and Ebel, 2005).

Another comparative advantage of the Government of the Union is the fact that only a Central Government which has power over the whole national territory can level interstate and intermunicipal differences regarding tax capacities and supply of public goods (Bird and Ebel, op cit). That is, the Government of the Union can direct a redistribution policy of fiscal resources among subnational Governments. FAIS (Fund for Social Infrastructure) and FISM (Municipal Social Infrastructure Fund) are examples of this kind of policy in Mexico.

This advantage can be valid in the execution of distribution policies of private income. Such policy could have limited impact if it is implemented by a subnational Government. A state that establishes progressive income tax to improve income distribution within its territory, for example, would force its higher-income taxpayers to move to another state; at the same time, it would attract low-income population to its state and result in erosion of its tax base and the failure of its redistributive policy (Mikesell, 2007). This has been extensively debated in classic research by Musgrave (1969) and Oates (1972).

Macroeconomic policies must be executed by the Government of the Union. Local governments that seek to expand growth and employment rates within their territories, through fiscal deficit will totally or partially fail because the benefits of expansionist policies might escape their territories and benefit the productive sector of neighboring regions.

A federal nation's Central Government has the advantage of being able to collect taxes more efficiently than subnational Governments. Firstly, the Central Government has greater possibilities of investigating and discovering relevant information in regards to the tax base. It is difficult that municipalities, for example, know about taxpayer's out of state income. Federal taxing is above possible conflicts between local governments, avoiding consecutive reductions in local taxes so as to attract private investment to their territories. Obviously, the identification of the existence of taxable income is easier and the possibility of transferring economic activities to other jurisdiction decreases, the higher the level of government that is in charge of taxation.

The strongest argument in favor of the existence of local Governments is the efficient distribution of public goods which benefit remote areas of the country. There is no reason why a city's urbanization or their garbage collection service, for example, be executed by the Government of the Union and paid by taxes of all the country's taxpayers. If these goods are supplied by the Local Government, and paid by local taxes, there is a

greater intersection between all of the recipients and all of the taxpayers that finance the production of said good (Claeys, op cit; Bird and Ebel, op cit; Boadway, op cit; and Bird and Stauffer, op cit). Besides, this would provide more equity, said system makes the population have greater control over Government actions (Musgrave's classic thesis defended by his followers): individuals –who pay for the services they use– are forced to evaluate costs and benefits; they put pressure on the Government to improve quality, reduce costs or change the basket of offered goods. To summarize, in the public sphere, the market-benefits received by the consumption of goods and expenditure to acquire it relationship is roughly reproduced.

There are some public goods and services that not only benefit areas in which they are offered but also produce positive "externalities" in significant areas of the country or even the national territory; like education or health. By offering formal education to the population of some municipality, the Local Government not only benefits those who attend school. It benefits the whole country; a better educated population means a more qualified and productive work force and citizens that pay more attention, participate more and have greater political responsibility. These benefits go beyond the municipality's frontiers and affect the whole country. Similarly, sanitation and health services not only benefit local population, but also neighboring populations because they reduce, for example, possible epidemics.

Externalities of these public goods justify Central Government's financial collaboration to force Local Governments to produce them. In these cases there is still a relationship between those who pay and receive public goods' benefits, although it is less obvious, and there is also a comparative advantage to have the Local Government as provider of these goods.

Another advantage of the subnational Governments' offering of public goods is greater flexibility and better adaptation of public activities to the preferences of local population. Each locality can have the basket of goods they prefer, achieving greater satisfaction of their preferences (lower costs); this would not happen if the Central Government was in charge of this task. Additionally, the population participates more in the design of public policies. Local governments address a reduced universe of people than the Government of the Union. This is why local authorities are more voter-friendly; they are subject to more pressure than Central Government authorities. Participative local governments have more possibilities of creating successful projects, once a great number of people have thought how to solve local problems and how to increase social wellbeing. Said projects can, subsequently, be adopted by other local Governments.

To summarize, it can be said that the greatest advantage of an efficient federal system is the exploitation and maximization of different and

complementary advantages of the Federal, State and Municipal Governments in the execution of public functions. In general terms, it can be said that the Government of the Union has to be responsible for: macroeconomic policies, redistributive policies of private income, redistributive policies of fiscal resources between subnational Governments and the offering of public goods and services consumed at national level. Sub national governments have to be mainly responsible for the offering of public goods and services of local consumption, even though they produce externalities for the rest of the country.

III. Fiscal Federalism Problems: Fiscal imbalances

Having established economic rationality for the existence of fiscal federalism, we now want to address a specific problem that emerges from this form of government: imbalances between the demand of public goods and services and financial disparities of each level of Government.

Comparative advantages of the different levels of Government, describe in section II clearly define which functions each of those levels have to assume. However, this work division does not ensure that each level of Government has the necessary fiscal resources to fulfill these tasks which have comparative advantages. A fiscal imbalance situation can be seen as an imbalance between an effective demand of public goods and services and the available resources to pay for them.

Vertical fiscal imbalance is a situation in which state and municipal Governments do not have sufficient funding sources to pay for the functions they are in charge of; meanwhile the Government of the Union, which has greater tax collecting capacities, can use more fiscal resources than their expenditure needs.

Horizontal fiscal imbalance is the one between same-level Government units. Insomuch as there are considerable differences in income, wealth and commercial and productive operations (three basic sources of taxing) among different States and Municipalities, there will also be differences in their collecting capacities. Less developed States and Municipalities, in collecting capacity terms, tend to offer the population public goods and services of lesser quality and in fewer quantities and / or impose higher taxation per capita (Briceño-Garmendia, et al; 2004).

Should the Federation be interested in minimizing these imbalances o should every subnational Government “live according to their possibilities”? Insofar as a group of subnational States chose the federative way of Government, we must assume they accept the idea of regulating the quantity and quality of public goods and services offered by each of their members. On the contrary, an increase in the differences through time would dissolve the Federation.

Ergo, a fiscal rebalancing mechanism for the Federation must be established. A widely used instrument all over the world is unconditional transfers. In a system like this, the Federal Government transfers part of the tax collection to state and municipal Governments according to the effective demand of public goods and services that each one of these Governments cannot offer with their own resources. It is a distribution mechanism of fiscal resources, through which tax collected by the Union in States or Municipalities of greater fiscal capacity are transferred to Local Governments of lesser fiscal capacity. States can also execute the same kinds of policy with municipalities.

We then hit a tough spot in this paper: the analysis of the theoretical justification for the existence of unconditional transferences[2]. As we have seen before, these transferences' goal is to level the conditions of each one of the subnational Governments to offer public goods and services demanded by their populations. To construct an effective fiscal federalism it is necessary to efficiently define the demand of public goods and services in a municipality. When this demand is compared to the fiscal availability of local Governments it can be concluded that the need –or lack of- for complementarity in this Government's budget through unconditional transferences that come from the Federal or State Government.

IV. Federalism's and Fiscal Federalism's raison d'être in Latin America

Europe's fight for Federalism has, historically, reflected a deep aspiration to preserve the identity of ethnical or cultural groups which have their own history. Latin America's fight for Federalism can only be understood as aspiring to have economic and social development of the most impoverished regions, states and municipalities.

As we already know, federal Latin American countries do not have the clash of nationalities problem or cultural conflicts associated with ethnical or religious disparities.

In Latin America the main problem is the economic dependency of certain regions and states (the most backward ones) in relation to others; asymmetry in state and federation relationships.

That is, behind Latin American federalism there is structural heterogeneity of economic development. In Latin America three countries have an incomplete federalism and one country has a developed federalism. We

[2] These transferences are called "unconditional" to differentiate them from those where the Central Government transfers conditioned funds to use them in specific expenditures, such as education, health or sanitation. Generally, conditioned transferences seek to promote the production of public goods and services that generate positive externalities.

have defended this thesis the last few years. Countries with incomplete federalisms are Argentina, Mexico and Venezuela and the consolidated federalism is Brazil.

i) First evidence: collection (2005)

As we can see in the following chart, municipal governments in Brazil collect 17% of national collection; meanwhile Mexico collects only 1% and none of the other two countries with an incomplete federalism collect over 5.4%.

Tax structure of four Latin American countries

	Percentage composition of collection by level of government		
	Federal	State	Local
Argentina	89.3	8.7	2.0
Mexico	92.7	6.2	1.1
Venezuela	94.1	0.5	5.4
Brazil	57.6	25.2	17.2

ii.a) Second evidence: collection as a share of the GDP

On the other hand, collection efficiency in nations that have an incomplete federalism is so low that none of them collect over 18% of the GDP; meanwhile, Brazil's percentage is 36.7% (2010 data):

- Argentina: 18.5%
- Mexico: 11.7%
- Venezuela: 8.1%
- Brazil:36.7%

Capacity to meet the country's economic and social needs mainly depends on the existence or non-existence of resources to fund priority investments (education, health, infrastructure) to meet said needs. Governments with small per capita national collections have limited public functions. Ergo, in the long run, federations must increase their income as a share of GDP; achieving desired levels: between 35% and 50% of GDP.

ii.b) Second evidence: Evolution of the Global Tax Collection in Brazil 1947-2007 (% GDP)

The consolidated federalism we spoke about has been configured in such a way that in 1947 it already had a higher collection than Mexico's current one:

Annual collection in Brazil as a share of the GDP 1947-2007

YEAR	COLLECTION	YEAR	COLLECTION	YEAR	COLLECTION	YEAR	COLLECTION
1947	13.8	1961	16.4	1975	25.2	1989	24.1
1948	14.0	1962	15.8	1976	25.1	1990	28.8
1949	14.4	1963	16.1	1977	25.6	1991	25.2
1950	14.4	1964	17.0	1978	25.7	1992	25.0
1951	15.7	1965	19.0	1979	24.7	1993	25.8
1952	15.4	1966	20.9	1980	24.5	1994	29.8
1953	15.2	1967	20.5	1981	25.3	1995	29.4
1954	15.8	1968	23.3	1982	26.3	1996	29.1
1955	15.0	1969	24.9	1983	27.0	1997	29.6
1956	16.4	1970	26.0	1984	24.3	1998	29.6
1957	16.7	1971	25.3	1985	24.1	1999	31.7
1958	18.7	1972	26.0	1986	26.2	2000	32.7
1959	17.9	1973	25.0	1987	23.8	2004	35.9
1960	17.4	1974	25.1	1988	22.4	2007	36.7

Source: Serra and Afonso (2007)

Individual case: Argentina

- In Argentina, federalism in its political dimension is currently in force. Nonetheless, economic and fiscal federalism deserved to be addressed. The following data illustrates this country's reality:

  A) Approximately 24 jurisdictions have a 55.5% debt-income relationship, and in some places it reaches 100%. We are talking about severely indebted provinces. Leverage committed co-participation exceeds 60%, in some cases 97%.
  B) Participation of their own tax income in relation to total income, except in the City of Buenos Aires and the province of Buenos Aires do not go beyond 35% with severe cases that have a ratio of less than 10%.
  C) Conclusion: Argentinian provinces have a strongly depend on the contributions given to them by the Government of the Union.

Individual case: Venezuela

- In Venezuela, centralism is the Federal Government's agenda. Hugo Chavez's government yielded the following socioeconomic results in 2001 (came into power in 1999):
  i. GDP growth rate (not related to oil) per capita: -0.1%
  ii. Human Development Index: 0.778
  iii. Unemployment rate: 12.8%
  iv. Informality rate: 49.9%
  v. Households that lack of basic services: 21.8%
  vi. Undernourished population: 18.0%
  vii. Gini Index of the distribution of national income: 0.488
- The official diagnosis was development inadequacies and those elements were put forward to top fiscal competence and available resource decentralization in the Federation.
- In fact, years before Hugo Chavez (1990-2001) expenditures of regional (state) and municipal governments increased significantly, from 2.6% to 6.7% of the GDP.
- Nonetheless, income of their own only increased from 0.4% to 1.3% of the GDP; at municipal level resulting in a significant increase of the fiscal gap of the genera government from -0.9% to -4.5% of the GDP between 1990 and 2001.
- By focusing finance centralization on the gradual increase of legal contributions of collected income by central government, without explicit relationship with the administrative responsibilities that were assumed by subnational governments, the intergovernmental fiscal arrangement generated an incentive structure that promoted expenditure expansion and fiscal indiscipline.
- This created the breeding ground for centralism that currently exists in Venezuela.

Individual case: Mexico

- In Mexico, the existence of great interregional, interstate and intermunicipal economic disparities make the capacity to collect tax resources from different government units of the same level unequal.
- As a whole, municipalities and states in the country only generate 7.3% of national collection. State and municipal public administration mainly depends on federal transfers.
- Currently, 89% of municipalities collect less than 12% of what they could collect.
- 87.5% of states generate less than 9% of what they could collect.
- We lack Fiscal Responsibility on the part of State and Municipal Governments in our federalism.
- They prefer to transfer their deficit financing to the Union.

Individual case: Brazil

- States and municipalities collected directly 41.7% of all of the taxes collected in 2010.
- States are in charge of the main consumption tax (ICMS) and not the Government of the Union (this has created the so called “fiscal war”).
- Up until 1995 state governments traditionally collected even local taxes on exportations, this promoted economic development in many south states.
- Regarding expenditure, states and municipalities wield undisputed dominance over government actions and services that serve the population. Central government prevails solely over the Welfare System.

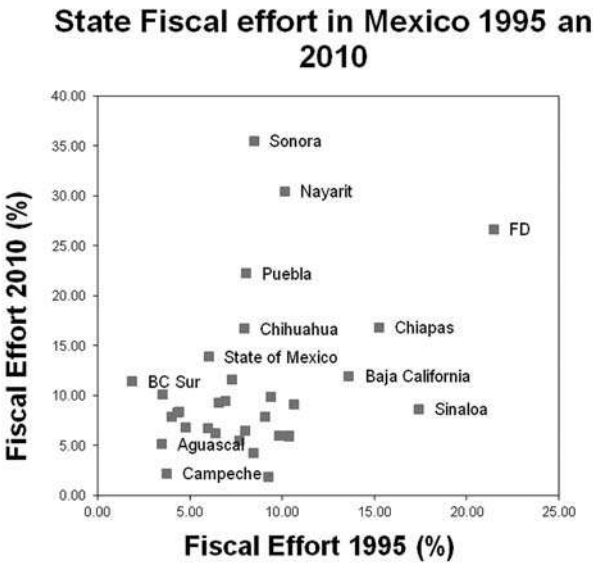
To what do we owe this?

Since the seventies federalism, fiscal decentralization and weakening of central power were very important in the ideology of Brazil.

- Federalism, fiscal decentralization and tax responsibilities have been important throughout Brazil’s history and were reasserted in the 1988 Constitution.
- Fiscal federalism in Brazil is vertical and horizontal: on the one hand states and municipalities have greater fiscal powers.
- On the other hand, distribution of centrally collected resources is strongly progressive, greatly benefiting less developed states. There is strong empirical evidence to this respect (Serra, op cit).
- As a result, fiscal decentralization indicators measures through participation indexes of subnational governments in income and total expenditure; besides great autonomy in the collection of their taxes and budget development; this places Brazil in close proximity to more developed federations.
- In regards to Latin American countries, Brazil has made the most progress in terms of state and municipal autonomy; this is why we consider it as the only consolidated federalism in Latin America.

V. Fiscal efforts in the states of Mexico

The following graph shows fiscal effort done by the states of Mexico in the 1995-2000 period. We can clearly appreciate that the Federal District belongs to the top three states whose fiscal effort is greater throughout the period. States that have received more resources via federal contributions and grants are not necessarily the ones that have the greatest fiscal efforts. For example, the State of Mexico holds middle to low position, a smaller fiscal effort than that of the Federal District.



V.1 How do you measure the impact of federal transfers over the States' Fiscal Effort?

To measure the impact federal transfers (conditioned and unconditioned) have over the states' fiscal effort level, a data matrix was created, it includes the following variables: states' own income, GDP, contributions, transfers and states' total income; according to the following equation adapted from the proposal made by Sour (2004):

$$\frac{ingprop_i}{pibentidad_i} = \frac{part_i}{ientidad_i} + \frac{transf_i}{ientidad_i}$$

A model was made using data from the 32 states of Mexico for the 1995-2010 period. A panel of 512 (32*16) observations was made, using the following data: the state's own income, state GDP, federal contributions, total state income and grants received by each state.

V.2 Model Results

The following chart shows the results of the fiscal effort model made using the data panel of the 32 states of Mexico for the 1995-2010 period.

EF= C(1) + C(2)* RPART + C(3)* RTRANS

	Coeficient	Standard Error	T-statis	P
CONSTANT	-0.01773389	0.00106198	16.70	0.000
Rpart	-0.009208	0.002013	-4.574195	0.000
Rtrans	-0.01127487	0.00119241	-9.46	0.000
R2=0.2	Akaike=-7.87			

V.3 Interpretation of results

If we look at the previous chat, we see that the coefficient of contributions and grants has the expected sign: negative and significant. This means that federal unconditioned and conditioned transfers that the states received have a negative impact over the fiscal effort of the country's states.

VI. Conclusions

The thesis that supports greater efficiency in the decentralized provision of public goods was formulated based on the initial developments of the fiscal federalism theory and on the perfect inter-jurisdictional competence postulation (Tiebout, Musgrave, Oates).

Given the heterogeneity of Latin American jurisdictions, being close to citizens would allow local governments to adjust tax collection and the provision of public goods to citizens' needs and preferences. Based on the voter-taxpayer- demander of public goods connection, inter-jurisdictional competition would lead to tax collection efficiency and the provision of public goods that Mexico needs.

The federal issue has been practically abandoned in the current fiscal debate in Mexico. The states' and municipalities' fiscal crisis is reaching its highest level with the current interest rates. Acceleration of indebtedness paired with the loss of local finances' margin of maneuver, the current plan of pushing the crisis into the future and make use of the federal government's help to meet unavoidable financial obligations is becoming unsustainable.

A comprehensive fiscal reform which in the recent past had been seen as strategic in development policy was cast aside and the obligation of producing primary surplus defined the handling of tax policy in Mexico. The idea of altering the inequitable tax system was forgotten, the task of creating a fiscal cushion took precedence despite the increase in taxes paid by captive taxpayers and the deterioration of the system and the commitment to the federative pact. We are in desperate need for a Fiscal Responsibility Law that sanctions tax inefficiency of public employees in charge of collecting them in the three levels of government in Mexico.

Bibliography

Bird, R. and Ebel, R. (2005). *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations in* Bird, Richard y Stauffer Thomas; *Intergovernmental Fiscal Relations in Maintaining and Effective* State UK: Edwar Elgar

Bird, R. and Stauffer T. (2001). *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*; Fribourg: Institut du Federalism

Boadway, R. (2003). *Options for Fiscal Federalism*; Royal Comission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Canada.

Briceño-Garmendia, C. *et al* (2004). "Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform" *Working Paper 3468*; World Bank Policy Research.

Claeys, P. (2007) *Sustainability of EU fiscal policies: a panel test*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Departament d´Econometria, Estadística i Economia Espanyola.

Faguet, J. P. (2001). *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia.* Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics.

Marichal, C. (2012). "Reformas fiscales comparadas" en Calva, José Luis (coordinator); *Reforma Fiscal Integral*; Juan Pablos; Mexico.

Mikesell, J. (2007). "Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Developing Government, 1981-2003" *The Journal of Federalism Advance*; Oxford University Press.

Musgrave, R. (1969). *Fiscal systems;* Yale University Press.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism;* Harcourt-Brace-Jovanovich.

Serra, J. and Afonso, J.R. (2007). "Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil"; *Serie Políticas Sociales CEPAL;* 133.

Serra, J. and Rodrigues, J. R. (2007). "El federalismo fiscal en Brasil" en *Revista de la CEPAL;* 91.

Singh, N. and Srinivasan, T. (2006) "Federalism and Economic Development in India: An Assessment," *Santa Cruz Department of Economics, Working Paper Series.*

Wildasin, D. (1995). "*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Evidence and Macroeconomic Aspects"*; USA: Vanderbilt University.

Revista de Administración Pública

INAP

Mexican fiscal federalism: Assessments over the last decade

Martha Laura Bolívar Meza*

Background

The need for fiscal and tax coordination comes from the characteristics of the Political Constitution of the United Mexican States regarding public finances regime. The Constitution states that each area of government can access the same funding sources to finance its expenditure budget; it lets federal, state and municipal government freely determine these tax sources; except those reserved in the Constitution of the Federation. In practice, this situation has originated "tax concurrence" or "double or multiple taxation", this means two or more tax authorities have the right to tax the same source of income.

It is worth remembering that the fundamentals emerged when the republican regime was defined in the *Constitutional Decree of 1814, the Constitutive Act of the Federation and the Constitution of 1824*, which was reflected in Article 40. In this political category, free and sovereign states are part of a federal system and are united under a Federal Pact. Additionally, the 73rd, 89th, 103rd and 104th articles establish the exclusive activities, competences, subject and functions of federal powers and determine that state constitutions and laws issued by local legislatures should respect the powers bestowed to the Federation.

The Mexican Federal State allows the Federation and federal states to agree on fundamental decisions (40th and 115th articles).

According to Sergio Francisco de la Garza fiscal federal tax powers are characterized by:

* Holds a master's degree in Political Sciences from the Political and Social Sciences Faculty of the UNAM, also holds a master's degree in Public Administration from the INAP. She currently works as an INAP consultant and as a teacher in the master's Public Administration Program of this Institute. She also works in the Continuous Education Division of the UNAMs Political and Social Sciences Faculty.

- Unlimited concurrent powers: the Congress of the Union may impose taxes on any matter, without limitation. (73rd article, section VII: power to impose necessary taxes to meet the budget).
- Exclusive powers: limits the states of the federation (117th article, section III, V, VI and VII and section XXIV).

Additionally, fiscal state tax powers are characterized by:

- Unlimited powers as general principle.
- Limitations established in the 73rd article, section XXIX, as well as the ones included in the 117th article, sections III, IV, V, VI and VII.
- Subordination of states to the Federal Legislative Powers, established in the 118th article, section I.[1]

This approach emerges from the promulgation of the *Constitution of 1917*, in which we can identify the historical progress during the 20th century.

1. From federalization to centralization: constitutional analysis of the 20th century.

At the beginning of the 20th century, due to tax multiplicity, the tax area was very complex for taxpayers and authorities. This is why the citizenry did not know their fiscal obligations and tax authorities had a hard time enforcing the corresponding legislation.

A clear example is that most of the states had property taxes based on the value of rural and urban property.

It is important to remember that in this period the Register of Deeds Office was established throughout the national territory[2], "assessing committees" registered every property. Additionally, patent and retail sales trade taxes existed; extraction of gold and silver, personal or capitation taxes. Meanwhile, municipalities taxed the consumption of necessities such as slaughterhouses, bakeries, etc.

The fiscal centralization process continued in the early 20th century, the federal government wanted to equally distribute taxes among taxpayers through the expansion of fiscal powers which prohibited or limited tax exemptions at the state level.

Thus, the *Constitution of 1917* followed its 1857 predecessor in regard to taxes, it stated: "concurrence of powers between two government spheres to impose necessary taxes to meet public expenses. Due to the aforementioned, constituents intended that different government levels

[1] Carpizo, J. (1981).

[2] Astudillo, M. (2001).

had the necessary conditions to meet their own needs without them having to be subordinated to another authority during them exercise of their tax power, so as to fulfill their obligations in accordance to our system of distribution of powers".[3]

Nonetheless, a tax concurrence was generated; this situation's legal and operational basis is that states have reserved powers that have not been bestowed constitutionally on federal employees. Thus, different sources of income were created; their fiscal origin had different rules and goals for different government spheres, with authority to incur in them simultaneously.

Nonetheless, in practice a certain degree of discrimination or distinction was established in favor of the Federal Government, in regards to some specific taxes. Such is the case of taxes on exit of goods throughout the national territory, and transit through it. It also prohibited local governments from issuing stamps; this was conferred to the Federal Government for taxation purposes.

As can be seen, the Political Constitution of the United Mexican States established a concurrence of tax powers regime of federal and state levels; and only a limited number of issues established in section XXIX of the aforementioned 73rd article (which became even more apparent in the 1942 reform)[4].

Consequently, the Congress of the Union only has to decree a tax on certain taxable source and the latter becomes limiting or prohibitive in terms of the state's taxing power; even if they previously were able to or had already taxed it.

Ever since the second decade of the 20th century, the main fiscal concern was limiting the tax area of states and the federation, based on the fact that the problem stemmed from the Constitution because it did not separate tax sources. An unsuccessful attempt to solve this was made, the Constitution was reformed; however, limiting tax sources among the State, federation and municipalities was not the solution to the fiscal concurrence problem.

The main problem, ever since 1925, was the tax concurrence that stemmed from the fact that the Constitution did not separate income sources for the Federation and states. This phenomenon, called tax concurrence between the Federation and the states on most tax resources, that have been exclusively reserved for different levels of government that have power to tax (73rd article, section VIII and 124rd article). Specific limitations on states' tax powers are also established (117th article, sections III-VIII and 118th article).

[3] Núñez, A. (1981).

[4] Hoyo, D. (1996).

The fiscal coordination process in our country was brewed with the help of a wide and deep reform that includes several stages and processes; it began in the 1925, 1932 and 1947 National Conventions.

The federal contribution system's main characteristic was that contributions were granted in taxes and different criteria; their amount was uneven and was distributed among producing and consuming states through procedures and proportions that were different for each tax. Another characteristic was that other federal taxes did not get contributions and there were federal taxes that were only collected by the Federation.

These disadvantages made procedures of the contibutions' system become weak and cause problems; to solve this problem a policy to coordinate all of the states regarding federal taxes regarding commercial taxes was created, also the system of contributions included income taxes on minor contributors, special tax bases on vehicle ownership and bottling of alcoholic beverages. Contributions on states that already had several federal taxes were increased and various agreements were adopted to share administration powers in several participable federal taxes.

In regards to federal tax contributions, states would receive income for special taxes and in the case of commercial income taxes. Ever since 1947 half of the states had agreed to abolish local taxes of sale/purchase in exchange for a 40% contribution of the total collection of federal taxes. The Ministry of Finance and the states' Treasuries agreed on their criteria and clarified the situation where some states locally taxed sales with a higher yield than that obtained from applying the federal tax of 1.2%.

A series of negotiations were carried out to regulate the concurrence problem and organize the fiscal coordination policy which gave birth to the *Fiscal Coordination Law* published in the *Official Journal of the Federation* on December 27th 1978 and came into effect on January 1st 1980. In 1979 every state made two agreements with the Federation: adherence to the *National Fiscal Coordination System* and *Administrative Collaboration,* which solved the double or multiple taxation problems.

The tax concurrence problem was solved through the "National Fiscal Coordination System" which established that states that wished to agree with the Federation to receive contributions in exchange for respecting their tax power limitations could do se, the rules for this new policy are stated in the Adherence Agreement to the National Fiscal Coordination System signed by all of the states of the Federation.

On the other hand, as Jacinto Faya Viesca says: "in fiscal terms, states take part in increased revenues not through constitutional competence in the collection of taxes, but through contributions, established in a system

of Fiscal Coordination that does not originate in the General Constitution of the Republic, but in administrative coordination between the Ministry of Finance and Public Credit and the states".[5]

Nonetheless, history teaches us that through agreements, the Federation and states determine the latter's tax attributions, undermining their financial sovereignty, only accepting contributions and allowing the Federation to freely establish their contributions.

Additionally, the issuance of the Planning Act in 1983, this legal instrument gave greater strength to the agreements between said levels of government, carried out by all of the states, which in turn agreed to set up a state planning system similar to the national one called State Planning Committee for Development (COPLADE) headed by the appropriate governor, with the participation of representatives of federal, state and municipal offices; seeking consensus among social and private sectors.[6]

This coordination mechanism also wanted to correct regional differences, harmonize integral development planning functions, make the most of resources in a rational manner, increase productive activities and also increase levels of wellbeing and consolidate citizen participation. All of this within a federalist framework.

In 1984, agreements to decentralize health services and education to state and municipal governments were carried out, as well as participation in the formulation and execution of programs necessary for national development[7]; at the municipal level this was complemented with the Municipal Planning Committee for Development (COPLADEM).

2. Mexican Fiscal Federalism Model

From a constitutional right point of view, several authors[8] agree on the fact that the cornerstone of a federal system is a General Constitution that establishes the State's organizational structure, made up by a global State that internationally represents various states that compose it and has a government that carries out different functions and activities, preserving the unity. At the same time, the internal autonomy of the states led by local governments is recognized; the latter are bestowed with power to carry out task and actions for their inhabitants.[9]

---

5 Faya, J., *(*1998).

6 Poder Ejecutivo Federal, (n.d.).

7 Martínez, G., (1985).

8 The points of view of José Gamas Torruco, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa are taken into account.

9 Gámiz, M., (2000).

This definition includes the identification of the concurrence between two sovereignties: a general one and several local ones. In other words, two government orders that jointly favor a general bond; however, they accept their political, economic and social differences along with legal systems that complement each other. This situation considers that the constitutional order makes federal competences very clear, as well as state ones; this means distribution, not subordination.

Thus, Mexico as a representative, democratic and federal republic has to be constitutionally defined, as well as the powers distributed among both government orders –federal and local-. Our Carta Magna has solved this by explicitly defining the powers exercised by the federal government, in response to the pact of the federal system and contrario sensu leaves the rest to state and local governments.

This has led to an excess regulation of constitutional articles regarding federal powers[10] and they have neglected articles that have to do with municipal and state orders.

Above all, tax aspects have been very restricted. A very good example of this is that each time the federal government has widened its course of action, it has even invaded the sovereignty of the states; the constant reforms to the 73rd constitutional article have significantly modified the legislative powers of the Congress of the Union. Sixty reforms have taken place from 1917 to 2009, we will highlight in the next paragraph those which have affected local treasuries by taking away from them tax competences and prohibiting them from certain topics and feasible tax basis:

a) January 18th 1934 Reform: grants the Congress of the Union power to legislate on electricity.
b) December 14th 1940 Reform: gives the Congress of the Union more power to issue laws regarding the film industry and electricity; gives the Federation the power to enforce labor and electricity laws.
c) October 24th 1942 Reform: gives the Congress of the Union power to tax:
    - Foreign Commerce;
    - Exploitation and use of natural resources;
    - Credit institutions and insurance companies;
    - Public services under concession or directly exploited by the Federation; and

[10] The articles regarding federal powers in contrast to state ones are: article 73, which has been reformed 60 times; article 115, which only has 12; article 116 (6); article 117 (4) and article 122 pertaining to the Federal District, which has undergone 5 reforms since 1993.

- Electricity, production and consumption of processed Tabaco, Oil and its by-products, matches, maguey juice (aguamiel), fermentation and forestry products. All of these were subject to special taxes.

Due to this restriction, it was established that states would receive part of the income of said special contributions, according to the proportions established in fiscal laws; municipalities would only receive a share of electricity taxes.

d) December 29th 1947 Reform: the Congress is given more power to legislate on games and sweepstakes/lotteries.
e) January 13th 1966 Reform: the Congress has the power to legislate on archaeological, artistic and historical monuments.
f) February 6th 1975 Reform: gives Congress more power to legislate on energy, in this case nuclear one.
g) On the other hand, on February 6th 1976, human settlements issues are to be concurrent between the Federation, states and municipalities.
h) On February 3rd 1983, a reform is carried out to give Congress the power to legislate on economic, social and national development planning, as well as on programming, promotion, coordination and execution of economic actions.
i) On October 25th 1993 substantial changes were made to the new policies of the Federal District:
   - Section VI regarding the Federal District is abolished and moved to article 122.
   - Section VIII was improved so that the Congress annually approves the Federal District's amount of debt; the Federal Executive is required to inform the exercise of said debt.
j) On August 15th 2007 the Congress is given more power to issue laws regarding the constitution, organization, operation and extinction of cooperative societies; which laid the foundation for competition in sustainable development and promotion areas of cooperative activity of the federation, states and municipalities.
k) On May 7th 2008 the Congress has the power to enact laws regarding governmental accounting which will govern public accounting and the uniform presentation of financial information: income, expenditure and patrimonial one. This includes the Federation, states, municipalities, the Federal District and the political-administrative bodies of its territories so as to ensure national harmonization.
l) On April 30th 2009 a reform was made so that Congress could legislate on education, from elementary education to professional one, in rural and arts and crafts schools; it also allowed it to pass laws to conveniently distribute among the Federation, states and municipalities the exercise of education and economic contributions of this public service, so as to unify education in all of the Republic, legislate on copyright and other intellectual property issues related to it.

The analysis of these amendments and modifications to said constitutional article is an example of the way the states' and municipalities' powers have been limited throughout the 20th century, especially their tax powers; as a corollary, limits due to the effects of fiscal coordination, the exercise of the budget and most recently an "accounting harmonization" process that includes local governments in the accountability mechanism.

3. From fiscal coordination to tax coordination

a) Fiscal coordination

To establish new means of communication between the Federation, states and municipalities, a series of negotiations were carried out so as to regulate the concurrence problem and organize fiscal coordination policies, which gave birth to the Fiscal Coordination Law, including the signing of two agreements: *Adherence*[11] *Agreement to the National Fiscal Coordination System and Administrative Collaboration*[12] which solved the double or multiple taxation problems.

The System's goal was to avoid multiple concurrences in taxation when different levels of government through their public finance office, having the right to tax something decides to share its returns with other public finance office (having the right to tax something does not include exclusive use of the collection's return).

The National Fiscal Coordination System entails the distribution of collected resources through agreements which leave local tax contributions pending to allow the Federation to collect said coordinated contributions, grants are handed in to states and municipalities –in compensation-, the latter have their own income, state and municipal sovereignty and autonomy and are able to distribute expenditure in whatever areas and amount they choose to.

Originally, the system requires federal tax classification in the System:

a) Participation taxes: those that take part in the integration of federal participation collection, resources from which income made up from different grant funds come from (all federal taxes belong to this group).

[11] An adherence agreement is the legal-administrative instrument in which government authorities tacitly express their commitment to continue in one of the coordination instruments agreed on, under the premise of common interest.

[12] A collaboration agreement is the legal-administrative instrument in which all parties agree to coordinate so that one of them assumes the operative administrative functions of another authority; based on the capacities of each authority and/or the legal aid mandate between them.

b) Coordinated Taxes: Taxes regarding administration which the Ministry of Finance and Public Credit and the state agree to coordinate, the latter and its municipalities use them to develop certain operative administration functions of federal income, including their accessories in accordance to the Administrative Collaboration Agreement (VAT, annual car tax, fines).
c) Assignable Taxes: whose origins can be perfectly identifiable in each state and handed over to the state where the economic activity was generated (Special tax on production and services (IEPS)).

We must remember that the System essentially expects to:

- Avoid multiple taxation on the same source of income;
- Allocate to each are of government defined sources of income and sufficiency to fulfill their activities.
- Protect the economy from excessive taxation that may lead to their elimination.

Make agreements with states to transfer a basic minimum of grants to municipalities.

In this context, the rational functioning of the system is sought for, it operates under the principle of establishing a single modality of income tax and one for consumption; avoid tax multiplicity; integrate total amounts of the collection and give states their returns, so the latter can give them to their municipalities.

Thus, in 1979 a fiscal reform took place, states exercises their tax sovereignty and signed the *Adherence Agreement to the National Fiscal Coordination System* and the *Administrative Collaboration in Federal Fiscal Subjects Agreement* in accordance to the *Fiscal Coordination Law*. Ever since 1980 the grant system becomes the focal point of the National Fiscal Coordination System, which makes no distinction between federal participation taxes and non-participation ones as in 1979. It homogenizes the granting of taxes for all states. Thus, a uniform criterion that allocates proportionately the collection of all federal taxes to states and municipalities is established.

However, this Fiscal Coordination System had some restrictions for states and municipalities:

- Centralism in physical investment and public spending decisions.
- Grant determination (economic activity) with inadequate criteria (only some indirect taxes are considered).
- Mechanisms to give resources to municipalities without actually knowing their needs and demands.

- Financial imbalance.
- Lack of simplification in existing regulations.
- Over-indebtedness problems (in the three government orders).

The goal of showing that with the grant distribution plan (in force since 1980) they would grow at the rate of participatory federal collection, due to the fact that it is directly related to overall development of economy was fulfilled. It is also true that it opened up a gap to show the disadvantages between states, subordinating tax development and self-sufficiency to the Federation's plans, as well as decreasing the their ability and possibility of widening their income source.

It was also demonstrated that states cannot have an equal proportion of total grants, due to the fact that their allotment is done according to the criteria established by the *Fiscal Coordination Law*, which are: population and economic development, this is why states are divided into small, medium and large.

To allot the resources of each fund, the Fiscal Coordination Law established formulas and procedures that maintain a dynamic that does not necessarily meet financial requirements of each state; they are in proportion to the Participable Federal Collection and with the variables that are used in the distribution formula, to ensure that grants grow at the same rate. This dynamic has allowed the distribution of financial income among states and municipalities, which have steadily grown.

The implicit dynamics of the formulas established in the *Fiscal Coordination Law* have consequently increased resources of participable funds in proportion to the participable federal collection; grants and economic incentives have had a higher growth than national economy, thanks to the Federal Government's policies implemented in the National Development Plan.

However, despite the increase in grants, expenditures grow more rapidly due to the financial needs of states and municipalities; this is why "tax coordination" became essential since the early nineties.

b) Tax coordination

Until 1997, fiscal coordination had been characterized by the signing of agreements between states and the Federation to harmonize and stricture the Mexican fiscal system to ensure the distribution of tax resources from taxpayers belonging to different government spheres, typical of a federal system like ours. Nonetheless, some aspects could not be solved: the correct establishment of taxes for each state; the percentage of federal taxes to incorporate into these states or municipalities; as well as the allotment of taxes for each municipality.

Thus, until 1998, states received besides their own income, fiscal coordination grants, which became an alternate source of income; all of this in accordance to *the Fiscal Coordination Law*.

However, that year, the aforementioned law included chapter V called "Federal Contribution Funds", the 25th article states that besides grants, federal contributions are also resources the Federation gives public finance offices of states, the Federal District and municipalities; *conditioning* their spending to the fulfillment and achievement of the goals established for each kind of contribution established. The funds are:

- Basic Education Fund (FAEB);
- Health Services Fund (FASSA);
- Fund for Social Infrastructure (FAIS);
- The Fund to strengthen municipal and Federal District finances (FORTAMUN);
- Multiple Contributions Fund (FAM);
- Technological and Adult Education Fund (FAETA);
- Public Security Support Fund (FASA), and
- Strengthening of the States Fund (FAFEF).

It is important to note that federal contributions are still federal resources; they are only resources allotted to collaborate in spending (not income, like grants).

This new contribution concept was included in the new Ramo 33 (Budgetary Item 33) of the Expenditure Budget of the Federation (PEF) in 1998, it was called Federal Contributions for States and Municipalities and classified within the general items of the federal budget[13], through which resources of the federal expenditure area transferred to states and municipalities to be used for:

- Basic Education;
- Health services for the uninsured population;
- Social Infrastructure;
- Strengthening of public finance offices of municipalities and the Federal District;
- Distribution of breakfasts at school;
- Food aid;
- Social aid for the poor and homeless;
- Construction of basic education schools and high-level university infrastructure, and
- Public security training and equipment.

[13] The *Budget Decree of the Federation's Expenditures* defines the general items whose resources have been previously allotted in this Budget, they do not account for the direct expenditures of the offices, although they are in charge of their exercise.

This new scheme offered to states and municipalities has the following advantages:

1. Provides legal security to states and municipalities regarding public resources.
2. Delimits the three orders of government's responsibilities regarding the resources' execution, vigilance and accountability.
3. Determines clear rules to transparently allot resources pertaining to states and municipalities.
4. Enables states to know in advance the availability of their resources; thus, strengthening their expense planning and programming activities.
5. Makes sure resources are only used to finance services and obligations clearly stated in the law.
6. Generated economies remain within the states.
7. Promotes the community's participation in the destiny, implementation and monitoring of services and works resulting from these resources.

Nonetheless, the disadvantages we can identify is the interventionism of the federal government into local finances; it becomes involved in state and municipal public spending and federal income; this is evident in taxation and monitoring of these; the operation of each one of the funds is as follows:

1. The Ministry of Finance and Public Credit is the office in charge of operating Ramo 33, two agreements have been signed to establish this:
   a) Inter-ministry coordination Base for Budget execution (between SHCP, SEP, SEGOB, SEDESOL, SSA, SSP y SFP)
   b) Administrative Coordination Base regarding Budget Execution (between SHCP and the states).

According to the Inter-ministry coordination Base, offices will:

- Determine the distribution of resources among states;
- Propose the resource scheduling, and
- Provide the necessary information regarding the method to calculate contributions.

This meant the adoption of a tax coordination model instead of a fiscal one; that is, the latter only included income and the new one had income-expenditures. This was an "invasive" treatment the federation gave states and municipalities; even though grants are part of their own income they are considered compensation for suspending their legal taxation powers, federal contributions are resources transferred by the Federation that *condition*[14] their spending to the fulfillment and achievement of goals established by each contribution according to the *Fiscal Coordination Law*.

[14] Conditioning means states and municipalities have the obligation to follow the performance, accountability and harmonized governmental accounting evaluations once they have signed the agreements.

This change included a series of additional resources that have not been considered in the planning of local government actions, they obtained financial repositioning; it also represents a strong interference from the federal government by making states and municipalities collaborators of the federal spending exercise because contributions maintain this nature.

In order to maintain the federal resource denomination, recently issued laws regarding budget and tax responsibility, superior taxation and accountability[15], as well as governmental accounting give the federal government auditing powers of its Executive and Legislative Power.

These laws regulate the administration of financial resources, enacted in the last three years they have sought to "harmonize" and homogenize rules and processes; however, it is essential to identify how this affects the sovereignty of the states and the liberty and autonomy of municipalities as shown below.

4. Tax coordination: evaluation of its first decade

The last part of this paper will focus on the Ramo 33 funds, because they show the efficient or non-efficient relationship between agreements and coordination of the tax coordination system (income-expenditure). This has been the culmination of the efforts made by federalism in financial matters among the three orders of government.

It is worth mentioning that ever since 1998, states and municipalities, in their area of competence, with the allocation of Ramo 33 funds are committed according to each fund to:

FUND	GOAL
FAEB	Increase the quality and coverage of basic education.
FASSA	Universal health insurance, disease prevention, improvement of the quality and supply of medicines.
FAETA	Increase coverage and decrease adults' lag in education.
FAM	Reduce food poverty and ensure equality of opportunity.
FAIS	Strengthen infrastructure in high marginalization zones and urban zones in conditions of extreme poverty.
FORTAMUN	Meet financial obligations, publicsecurity and payment of water rights.
FASP	Reduce crime, take actions against drug dealing, and strengtherpublic security equipment and infrastructure.
FAFEF	Strengthen infrastructure, financial restructuring and pension plans.

According to the *Fiscal Coordination Law's* articles, each fund has a percentage of federal participable collection.

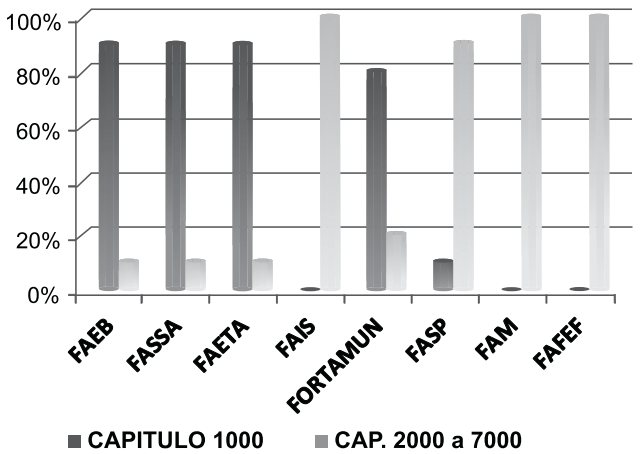
[15] The *Federal Budget and Tax Responsibility Law* was issued on May 30th 2006, the *General Governmental Accounting Law* on December 31st 2008 and the *Superior Taxation and Accountability Law* on May 29th 2009.

FUNDS Ramo-33	% / Participable Federal Collection	% / States' Total Income_1/
RAMO 33 TOTAL	*25.0*	*38.6*
FAEB	*14.0*	*21.7*
FASSA	*3.1*	*4.5*
FAM	*0.8*	*1.1*
FAIS	*2.5*	*4.1*
FORTAMUN	*2.6*	*3.3*
FASP	*0.3*	*0.5*
FAETA	*0.3*	*0.4*
FAFEF	*1.4*	*1.8*

Source: Developed by the author based on data from SHCP and INEGI.[16]

According to the previous chart, in Ramo 33, most of the resources are given to funds that mainly deal with education and health to meet cover the states' expenses.

And even though resources are transferred to states through Ramo 33, a very important part of them are spent on payrolls especially in FAEB and FASSA; thus, the money is not spent to fulfill the goals of certain funds. This is especially important if we consider that both funds take up almost 70% of the resources of Ramo 33 as shown below:



Source: 2009 study carried out by the INAP's consulting division for IDB (through a consultancy to evaluate Ramo 33), 1998-2008

[16] 2009 study carried out by the INAP's consulting division for IDB (through a consultancy to evaluate Ramo 33).

The transfer of resources to be spent by states and municipalities does not have any relationship with the funds' goals; the fact that there aren't any impact and progress measurements in local public policies consistent with federal ones for these funds; this is especially serious.

The topic of performance indicators has been predominant in budget laws, governmental accounting and accountability; however, there is not a stronger link regarding resource exercise of Ramo 33.

For example, based on article 24 of the Regulations of the Budget and Tax Responsibility Law, the Ministry of Finance and Public Credit has adopted the Logical Framework Methodology to ensure that the exercise of resources can be linked to administration in a consistent manner. This methodology is mandatory for offices and institutions of the Federal Public Administration; however, expenses exercised in federal offices are not necessarily linked to the budget process to achieve results[17]. This is an inconsistency in the federal Executive's budget process; its offices have to be accountable for the exercise of their resources of an item of federal expenses, like Ramo 33.

Conclusions

Efforts made to give structure and functionality to tax federalism has resulted in a national fiscal coordination system that has been forced to migrate and consider different distribution formulas of federal participable collection, due to the sovereignty of the states, once they have entered their local finance offices there is no way to evaluate and monitor the impact of said income translated into local spending. Additionally, we can identify there is a big difference between a constitutional precept of liberty and state and municipal autonomy and a real technical and legal capacity so that the states and municipalities can have maneuverability and fulfill their local development plans.

Federal plans are far from strengthening local public finance offices; instead they have generated a greater dependency in the collection of funds; however, it greatly influences the operation, monitoring and accountability of public budget where concept such as grants, contributions and resources of their own get mixed up. We should also recognize that local authorities –state and municipal- have a lot of work to do to strengthen municipal

[17] PEF (2008), Article 9, Section IV. General operation guidelines for the allotment of General Ramo 33 resources.- Federal Contributions for states and municipalities. SIXTEENTH-. States, according to their competences, **will** be able to implement the Budget based on Results approach and Performance Evaluation System of the Federal System. Particularly, the indicator matrix that identifies a program's goals, causal relationships, indicators, means of verification and risks that can influence the success or failure of said program (**the underlined words are ours**).

tax powers; this work includes technical legislative one regarding local tax rights and the development of financial administration instruments to give a straight answer to constitutional precepts of municipal liberty and autonomy.

In contrast, funds and modalities to help states contribute to the exercise of expenditures through Ramo 33 contributions have been developed, although this has only been for expenditure only, it does not have a more technical element, this results into transparency and accountability policies for tax bodies and especially for citizens themselves. Aspects related to the fulfillment of programmatic goals that impact the sectors of real economy and concrete results, they have not been fulfilled due to the fact that there is a high concentration of resources in two funds that basically only fulfill their obligations to pay salaries of their staff which work in basic education and health services, like FAEB and FASSA. These two funds take up 70% of all the Ramo 33 resources.

Bibliography

Books:

Faya, J. (1998). *El Federalismo Mexicano*. Mexico: Editorial Porrúa, p. 15.

Gámiz, M. (2000). *Derecho y Doctrina Estatal*. Mexico: Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Martínez, G. (1985) "*La Administración estatal y municipal en México*". México: INAP.

Poder Ejecutivo Federal, (n.d.). "Convenio Único de Desarrollo", in *Antología de la Planeación en México,* Volume 17.

Journals:

Astudillo, M. (1981). "La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo xx". *Textos breves de economía*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

Carpizo, J. (1981). "Sistema Federal Mexicano". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 3.

Hoyo, R. (1996, June 30). "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)", *Revista Bimestral INDETEC*, Volume 22.

Núñez, A. (1981). "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP.

Laws:

Political Constitution of the United Mexican States.
Fiscal Coordination Law.
Federal budget and fiscal Responsibility Law (LFPRH).
General Governmental Accounting Law.
Law on Control and Accountability of the Federation.

Revista de Administración Pública

INAP

Democratizing aspirations and realities in Mexico. Decentralization of public spending through budgetary item 33 (Ramo 33) in the context of alternation

Yanella Martínez Espinoza*

Introduction

Political plurality in Mexico has generated important changes in the political regime, relationships between different levels of government –federal, state and municipal-, as well as between different powers of the nation –Executive, Legislative and Judicial- begin to have a different logic. New actors also begin to have greater presence in the political arena (such as governors, political parties, congress representatives and society) which influence important aspects of public decisions; however, this has not been enough to speak of true progress in the consolidation of fiscal federalism.

State governments are currently in "process of occupation" of spaces of the public policy agenda. Furthermore, political actors of federalism become known in the National Governors' Conference (CONAGO)[1]. The new composition of several scales of power materializes the change in relationships; governors are key figures in mobilization and conflict which allows them to play in a new arena that seeks to modify the central power-local power relationship.

The decentralization of federal public resources topic is an unresolved one in public agenda, it is cause for negotiation and conflict for new actors and more and more of them have influence in the process; in many cases some of them keep putting their own interests with corrupt practices, clientelism and corporatism before social the social interests of local governments and their citizens.

* The author has an undergraduate degree in Political and Public Administration Sciences and holds a master's degree in Government and Public Affairs from the UNAM.

[1] See Cabrero, E. (2005). p. 227-255.

This paper tries to explain in light of alternation in Mexico how the decentralization of public resources has been carried out and show the poor efforts that have been made to consolidate a fiscal federalism that allows more democratic processes in the country.

The challenge of this research is to prove through qualitative analysis how federal public expenditure is decentralized in an alternation context through Federal Contributions (Budgetary Item 33 / Ramo 33). Despite the changes the political system has suffered with alternation, there is not a genuine fiscal decentralization in Mexico.

To achieve the research's goal, firstly, an attempt is made to explain the political alternation process, due to the composition of the political regime of the last decade has spurred political pluralism, which to tell the truth has not been an important step to consolidate democratic transition in Mexico an consequently, an effective fiscal federalism.

Secondly, explain the decentralization process in Mexico and the new intergovernmental relationships, trying to make a brief compilation of the most important events and progresses made in this topic, as well as the difficulties the Mexican federal system has faced now that it is more heterogeneous and lacks an authoritarian presidential rule.

Thirdly, a brief description of public expenditure through Federal Contributions (Ramo 33) will be made to explain its configuration and the areas each one of the funds cover, to prove that despite the efforts that have been made to decentralize public resources, states still greatly depend on the federation and centralism is still present.

Finally, conclusions will be presented.

Alternation in Mexico

In the past, the political system in Mexico has promoted and tolerated authoritarianism. According to Paoli Bolio[2], it is a passive, providentialist, ritualistic culture which is full of implicit consensus or widespread innuendo. Mexico lived through a presidentialist political culture that highly valued personal power and national representation to govern and develop government opposition. If power is exercised by accumulating legal and real powers in the presidential figure, the opposition is also constructed with individual figures which have become a social force known by its name, resources and prestige for a number of reasons[3].

[2] Paolo, J. F. (2012) p. 103 and 108.

[3] Bolívar, R. (2003) p.190.

According to Attili Cardamone, democratic transition in Mexico is seen as a slow and trying process that has not been generated by a single decisive moment; it has been historically characterized by the construction of a legal normative and institutional framework that was able to open the causes and conditions of the suspicion towards the elections, make possible and finally ensure political participation all parties and citizens, as well as change and democratic exercise of power.[4]

Base on this idea, it can be said that Mexico, in the last few years has created better legal and institutional conditions that lead to democracy. Changes resulting in the construction of new regulations and institutions to confer credibility on electoral processes and settlement of political conflicts entail a number of deep changes in the political system, political system and Mexican state.

The structure of the Mexican political system, until almost two decades ago, had been a unified government structure in its three levels: federal, state and municipal; one hegemonic party led the federal and state government and was characterized by high levels of concentration of political power and meta-constitutional powers of the President. Going from a highly centralized one-party government system to a divide government system has been possible thanks to the ever growing electoral competitiveness and various constitutional reforms[5] which have given greater political independence to institutional actors and greater participation margin to social actors in government matters.

Nonetheless, the new political system's operation also generated problems in the political regime[6] by demonstrating constitutional omissions and contradictions (in regards to the relationships between the three government orders, the federal, state and municipal ones too); this was previously less evident because of the presence of a single party (Institutional Revolutionary Party (PRI)) and centralist and vertical presidential authoritarianism.[7]

In turn, this had consequences in the general configuration of the State. By partly modifying this new fundamental political framework (political regime) some changes were made in the state type or model. On the one hand,

[4] Attili, A. (2010) p. 171.

[5] The 1994 Constitutional Reform gave greater political Independence to the Supreme Court and since 1997 the President's political party has not had the majority in Congress.

[6] The political system is understood as the set of current relationships or interactions between public powers and political actors, refers to rules and practices, formal and informal that several actors (public authorities, parties and civil society organizations) follow. In other words, it refers to the set of effective and stable political relationships practiced in real life to reach government positions. See Attili, A. (*op. cit.*).

[7] Attili, A. (*op. cit.*). p. 171.

democratic transition gradually led to a significant transformation of the State, leaving behind the presidentialist, authoritarian, one-party State that allowed the genuine separation of powers, control of the Congress of the Union, governors, local governments, cancelled essential democratic rights (free speech, grouping and representation, manifestation, independent press, free vote certainty, etc.). Unlike the authoritarian, corporatist State, the current State is limited and redemensioned by neoliberal reforms.

When alternation reaches the Executive Power, in the year 2000, Vicente Fox Quesada wins the presidency as candidate of the opposition with the National Action Party (PAN); however, this moment of change was not the only one to achieve alternation and vanquish the prevailing political regime; several factors also helped, like the internal crisis of the hegemonic party, the scope of the electoral popular demonstrations by considering ballot boxes as effective channels to manifest their nonconformity; as well as political transition that had before taken place in municipalities, in terms of power alternation[8].

It is true that the result of the 2000 elections meant the arrival of a "democratically limited president" to the Republic's presidency; who is forced to negotiate and make agreements with oppositional forces of the three levels of government and between the federal powers and the Executive and Legislative ones to be more precise[9].

According to Bolívar (2003), the July 2nd 2000 political alternation occurred gradually and several situations presented themselves:

- The President loses control of Congress
- The President of the Republic no longer belongs to the PRI.
- The President loses most of its power which came from the party's control.
- Seventy-one years of clientelist mechanisms of political control are disarticulated.
- Social corporations (unions, peasant unions, urban movements, business associations, professional associations, etc.) have the opportunity democratize themselves because their traditional leaders no longer have the President's support and their party no longer holds the power.
- The Judicial Power could acquire greater autonomy by breaking ties with the PRI and the President.

It is important to note that this does not ensure the complete disarticulation of authoritarian mechanisms of control, the absence of authoritarian

[8] Alternation is the change of ruling party in local Executive Power.

[9] Woldenberg, J. (2002). p. 383.

power structures in states, equal development levels in state and federal institutions or the existence of effective accountability mechanisms.

It is necessary to consider that alternation is just an important part of transition, competence conditions among parties have changed, one party substitutes another one; however, the State's general and institutional structure has not changed.[10]

Alternation has brought forward existing omissions and antinomies in the constitutional design of the relationship among the Executive, Legislative and Judicial powers, as well as among different levels of the federation's government which has generated crisis in political parties and corporative associations associated to the one-party regime.

These constitutional omissions and antinomies, worsened by the inexperience and stupidity of the group that had won the Presidency, had been hidden by the hegemonic system of the PRI; nonetheless, electoral alternation and pluralism have become a real obstacle to discuss, elaborate and implement public policies to solve problems which overwhelm our society.

Thus, if we want to speak of democratization in Mexico, we must not only think about electoral openness, but also of division of powers, adequate administration of justice, respect of human and citizen rights, respect to the enforcement of the Law and the modernization and objectivity of the media. And even though the Mexican political regime has become more open and plural in its political representation, it is also true that it is very far from being democratic, some conditions need to be met to achieve this.

The decentralization process in Mexico

The Mexican federal system throughout its history has been characterized by a high degree of centralism and inequity, which makes it difficult to promote development and increases the states' and local's governments' dependency on a central power. Resources transferred by the federation to the states represent over 90% of the states' total income; this generates a strong dependency to the federal order and at the same time does not allow state and municipal governments to generate alternatives to control their own development. Excessive centralization makes local governments more vulnerable to fluctuations in the main macroeconomic variables, denying or limiting their response capacity to the ups and downs of national and global economy.

The relationship between states and the federal government has been historically tense because the political center had to face the enormous power of the states on several occasions to take on these responsibilities.

[10] Bolívar, R. (*op. cit.*). p. 190.

They themselves and their governments have had an outstanding participation in the most delicate moments in national history and their power and autonomy often endangered the central power and most importantly even national unity. Centralism which would disrupt the essence of federalist principles was not the result of political perversity, but of a need to solve an historical tension.[11]

Since the eighties there were frequent changes in the system that gradually increased local power and autonomy. Economic pressures led to a compulsory process of administrative decentralization that gave local governments tasks that had previously been addressed by the federation and shortly to significant financial resources. In a parallel fashion, democratic pressures became greater and promoted competition among parties and made it possible for the old opposition to win important positions.[12]

Since then, relationships between governments would be modified to the extent that leaders would be strengthened considerably as the Presidency and federal government lost handed over power, by their own decisions or mostly because of circumstances that forced them. Thus, those changes did not always respond to a clear plan, but to specific needs or situations.[13]

The first change was the administrative decentralization process that the federal government began in the early eighties so as to transfer tasks and responsibilities to states and years later, financial resources. Up until then, governors did not have to address important public matters, the federation automatically tackled them. And even though it entailed an obvious dependency, it also meant not having to deal with administrative and economic problems which gave them a lot of freedom to take care of internal politics.

As Hernández says, decentralization was not requested by states and was not welcomed either, it will substantially increase state autonomy and strengthen the role of governors making them responsible for politics and also economy. Little by little, these administrative responsibilities would bring resources that had been previously controlled by the federation and that would be handled entirely by the governors. Up until then, budget matters and federal interference in public works had not been politically discussed; when governors took control of administrative authority and powers, they pressured the federal government more and more to face them.

---

[11] Hernández, R. (2008). p. 335.
[12] *Ídem.*
[13] *Idem*.

Besides these two administrative and financial processes, two other political ones will happen and widen state autonomy. One will be the ever growing electoral competition that throughout history has been focused on states and will force the PRI system to give up the control of candidate selection to local positions, including positions of governors, and face the opposition. Another change will be the political modernization project that will be launched by President Carlos Salinas and that he will try to force upon the elite and governors.

Centralization of budget resources not only wants to generate an economic equilibrium, but also be useful means to control states and its authorities. These means depended on a presidential referee and could be modified voluntarily to support a governor or to make their distancing obvious[14].

In the nineties –the scene of democratic transition- the game changes little by little. Governors and mayors members of the opposition that gain power by the will of the citizens are not indebted to the federal Executive Power (or very little) or the current governor.

From the beginning of the presidency of Ernesto Zedillo, in 1994, a "renewed federalism" initiative was put forward, it recognized the autonomy areas and respect to the competences of each order of government. In this scenario initiatives to redistribute functions between different government orders were generated, particularly in health, education, social development and fight against poverty areas[15].

We can then say that an interesting element of the dynamics of intergovernmental relationships in Mexico is that the process not only depends on the center's logic, but also on the growing participation of local governments that agitates and mobilizes centralist tradition. State governments undertake some initiatives of their own which increase their autonomous action areas. On the other hand, municipal governments are being pressured by more participative citizens that demands efficiency in actions done by the local governments, the latter have been forced to develop innovative proposals and alternative strategies of local public management. Some of these innovations have been adopted by the federal level and recommended to other states. And even though these are isolated experiences, we can understand these are the beginning of a greater process that pressures the center more and more to hand over greater decision areas.[16]

The absence of deep reforms that result in an adequate equilibrium of the Mexican fiscal system, the lack of equity and a non-subordinated treatment

[14] Interview made to César Camacho. See Hernández (*op. cit.*). p. 335.

[15] Cabrero, E. (2005). p. 227-255.

[16] *Idem*.

in the fiscal pact, as well as the significant reductions of the federalized expenditure that weaken state and municipal finances; these are factors that have led state governments to create expression, analysis, dialog and discussion spaces of national topics, a dialog area with the federal government to achieve an authentic fiscal federalism.

In this sense, there have been little breakthroughs in fiscal federalism topics to decentralize public expenditure. In 1998, the Fiscal Coordination Law (LCF)[17] was created; the federal contribution funds (Ramo 33) which are seven federal contribution funds in education, health, social infrastructure, public security and municipal strengthening.

LCF is an instrument that the Ministry of Finances and Public Credit (SHCP) uses to strengthen the relationship between states and municipalities of the federation. The SHCP recognizes the Contributions and Grants system offers the following advantages:

- Provide legal security to states and municipalities regarding the availability of public resources;
- Define the three orders of government's responsibilities in the execution, monitoring and accountability of these resources;
- Establish clear rules to allocate resources to states and municipalities;
- Allow these to know in advance the availability of these resources, strengthening their expenditure planning activities. Resources are used to finance services and obligations specified in the LCF;
- Ensure financial solvency by handing in the resources the first days of each month;
- Finally, it promotes the community's involvement in the destiny, implementation and monitoring of works and services as a result of the exercise of these resources.

Regarding this last statement, there are still has citizen participation lags in the monitoring of the use of resources, at the same time, authorities issue little and confusing information on this matter.

The decentralization of federal public resources topic is an unresolved one in public agenda, it is cause for negotiation and conflict for new actors and more and more of them have influence in the process. The new intergovernmental relationships logic maintains the essential bond of dependency of state governments and the federal level; in other words,

[17] The Fiscal Coordination Law (1978) regulates the national fiscal coordination system. The essence of said system is that the federation and states can sign fiscal coordination agreements in which states agree to limit their tax powers in favor of the federation in exchange for a part of the return of federal taxes. One of the goals of the LCF is to determine the states' contributions.

centralization is still present. It is clear that there has been progress, but fiscal dependency is still very strong.

The prevailing vision of decentralization has been in accordance to the "up down" approach that has not necessarily meant the strengthening of regions and localities' building of policies, they have the role of policy operators that have been centrally defined[18]. It would be interesting to know to what extent political and institutional actors are taking on their functions or of they are still mere operators and on the hand, the role of social actors and their influence on the definition of these policies that undoubtedly still come from the center and that should be translated into public policies that benefit citizens.

The transfer of resources to state and municipalities through federal contributions has been an important source of income for these governments which have had to take on more responsibilities. Even though the Fiscal Coordination Law established control, evaluation and monitoring responsibilities of federal funds among different government levels, it cannot be said that there is an institutional infrastructure so that the decentralization fiscal system works efficiently, transparently and that has the obligation to be accountable in the new intergovernmental relationships framework.

Public expenditure and resources of Ramo

In the eighties, changes made regarding decentralization and the search for greater federal equilibrium show that the states' financial dependency of the federal government is still there, this not necessarily mean governors have shown subordination. In this sense, the maneuver margin that governors have over public resources is very big and the federal government has lost all control.

One of the states' most important resources is federal public spending. In spending matters, there are three aspects. Firstly, funds given by Ramo 33 to City halls, which lack of precise regulations and specificity and are imprecise in their accountability. Secondly, funds executed by state or municipal governments that address federal regulations and attack state sovereignties and municipal autonomies. Finally, defines resources, which makes it necessary to induce state public spending to attract an agreed proportion of federal resources.

We also have to distinguish three public spending functions: *provision or allocation* –provide social goods and services or provide resources for their satisfaction-; *distribution or redistribution* –adjustment of distributive policies that have to be established at national level and can entail the dispersion of

[18] Attili, A. (*op. cit.*). p. 171.

public spending (redistribution) or be linked to tax systems for an agile and democratic answer- and stabilization –while acknowledging the difficulty of carrying out local or state macroeconomic stability excluding money and credit criteria, it is necessary to adopt criteria of state stabilization by means of budget equilibrium through deficit control and surplus in this matter-.

An important step in the decentralization of federal public spending began in late 1997, with the reform and amendment of Chapter V of the Fiscal Coordination Law which gave birth to the Federal Contributions for States and Municipalities figure, which in turn led to the creation of Ramo 33, including the Expenditure Budget of the Federation for the 1998 tax period.[19]

I consider important to generally revise the process of decentralization of federal public resource to states and understand how these resources are distributed. In 1980 state and federal governments decided to create a system so that states could relinquish their fiscal powers in favor of the federal government, which would collect taxes nationally and redistribute these resources to the states. The National Fiscal Coordination System[20] established an homogeneous fiscal order, this reduced administration costs making it more efficient and gave greater resources to subnational governments by limiting their tax powers.

These coordination agreements stated that the federal government through non-conditioned transfers (grants) would distribute among the states income generated by taxes the same states had given the generation plus income generated by PEMEX. Once these non-conditioned funds reached state governments, they are considered as income of their own, governments can then freely distribute non-conditioned funds to sectors and programs; these funds are resources that allow governors to differentiate their political offerings from those of political opposition parties.

Conditioned transfers (contributions) are used by the federal government to address subnational crucial issues. These funds are mainly spent in education, health and fight against poverty. These funds are not only spent in specific sectors, but in specific programs. Resources are transferred to state and municipal governments through Budgetary Item 33 or Ramo 33[21]

[19] See, www.cefp.gob.mx

[20] National Fiscal Coordination System (SNCF), its explicit goal was to avoid double taxation by limiting the taxable competences for each level of government and distribute among states a part of federal collection through the establishment of adherence agreements signed by sovereign powers: Federation and states.

[21] Article 25 of the Fiscal Coordination Law establishes that the Federation transfers Ramo 33 resources and conditions its spending to the fulfillment and achievement of goals for each contribution stated in the aforementioned law; each one of these funds has different criteria to distribute their resources and specifies areas in which said resources can be used. See Barceinas, C. and Monroy, R. (2002).

of the federal budget. Unlike non-conditioned transferences, states have to legally account for the spending of these funds[22].

These contributions are established in the federal budget which includes Ramo 33 since 1998 and is divided into specific funds. In 1998 it included the Basic Education Fund (FAEB); Health Services Fund (FASSA); Fund for Social Infrastructure (FAIS); The Fund to strengthen municipal finance (FORTAMUN-DF); Multiple Contributions Fund (FAM); a year later, in 1999, the Technological and Adult Education Fund (FAETA) and the Public Security Support Fund (FASP) were added. Finally, the reform made to the Fiscal Coordination Law (LCF) in 2006 made it possible to add to Ramo 33 the Strengthening of the States Fund (FAFEF)[23].

It is important to note that the transfer of resources to states and municipalities through federal contributions has been an important source of income for these governments; however, it has made them take on more responsibilities.

Configuration of Ramo 33:

Basic Education Fund (FAEB): these resources are to be used for basic education, including education for indigenous communities, special and teacher training.

Health Services Fund (FASSA), resources from this fund must be spent to address health services; respecting the Federation's and states' health competences in general health and coordinating powers according to the agreements signed by the Ministry of Health and the states in the Single Agreement for Development framework.

Fund for Social Infrastructure (FAIS) is divided into two funds:

State Social Infrastructure Fund (FISE) and / or Municipal Social Infrastructure Fund (FISM). Specifically FISM addresses: drinkable water, sewerage, drainage and latrines; municipal urbanization; rural electricity and poor neighborhoods; basic health infrastructure; basic education health; housing improvement, rural roads and productive rural infrastructure[24]. FISE takes care of regional or inter-municipal works and actions.

The Fund to strengthen municipal finance and the Federal District's territories (FORTAMUNDF), also known as FAFM. The federal contributions

[22] See Flamand, L. (2006). p. 315-359.

[23] See Cejudo, G. and Gerhard, R. (2010). p. 205-233.

[24] LCF states that municipalities can use up to 2% of FISM for an institutional program of municipal development that will be signed between SEDESOL, the State Government and the corresponding municipality.

of FAFM that municipalities receive from states and territories of the Federal District will be used to meet the needs, giving priority to "the fulfillment of financial obligations, payment of rights and better use of water resources and the direct addressing if needs that have to do with the citizens' public security" [25].

Multiple Contributions Fund (FAM), divided into Basic Education Infrastructure Fund and / or Superior Education Infrastructure Fund; LCF establishes that this fund's resources are divided into two components: I. Social aid: breakfasts in schools, food aids and social aid for extreme poverty and homeless population. II. Education Infrastructure: construction, equipment and rehabilitation of physical infrastructure of basic and superior level education.

Technological and Adult Education Fund (FAETA), this fund operates thanks to two components: FAETA-INEA which contributes to the formation of adults through education that allows them to have better development for life and work; this fund's resources strengthen the operation of existing services and widens educational spaces for adult education, according to regional needs FAETA-CONALEP also tries to strengthen the technical professional education in states.[26]

Public Security Support Fund (FASP) for States and the Federal District: LCF states that resources of FASP "… must be exclusively spent for the recruitment, training, selection, evaluation and purge of human resources that work in public security". FASP's goal is to also provide extraordinary payments to public ministry agents, experts, judicial police or their equivalents in *state* justice departments, preventive police or prison guards.[27]

Strengthening of the States Fund (FAFEF), its resources are used for "physical infrastructure investment including construction, reconstruction, enlargement, maintenance and conservation of infrastructure", acquisition of goods to equip acquired or generated works; hydro-agricultural infrastructure and indirect spending to carry out research, development and evaluation of projects; monitoring and control of this infrastructure works –up to 3% of the program's cost or programmed project in the fiscal period-.[28]

---

[25] Article 37 of LCF.

[26] It is important to note that even though LCF states that economic resources FAETA provides to states and the Federal District have to be used to finance technological and adult education services, said resources are complementary ones used in said activities through Budgetary Item 11 (Ramo 11: Public education).

[27] See www.cefp.gob.mx

[28] See, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2011).

In 2007 the Law defined the formula to annually distribute the approved resources in the budget[29]. The creation of Ramo 33 gave States and Municipalities greater legal certainty and certitude in regards to resource availability and more responsibilities on the use and monitoring of these. According to the Fiscal Coordination Law (LCF), the eight funds that Ramo 33 includes are assigned, distributed and implemented to meet social needs in regards to education, health, social infrastructure, public security, etc. These resources are earmarked transfers that can be used only for the purposes stated in LCF.

In general terms, the distribution of expenditure powers in each federation depends on the combined legislative and administrative responsibilities allotted to each government area within the federation.[30]

Even though the Fiscal Coordination Law established control, evaluation and monitoring responsibilities of federal funds among different government levels, it cannot be said that there is an institutional infrastructure so that the institutional infrastructure works efficiently, transparently and has the obligation to be accountable.

In this sense, citizen participation in Mexico is still incipient, although alternation has allowed the development of some democratic processes such as freedom of organization and speech, there is still a great distance between State and society.

Conclusions

The logic present in intergovernmental relationships has not been a simple one since its historical origins and has been full of complexities due to alternation and processes that materialized it thanks to the changes in government, the Executive Power and the presence of greater plurality in congresses, it has been a logic with greater participation of citizens and social actors which pay more attention to public affairs; however, we need to emphasize that this logic has also replicated centralist ideas in more than one way.

From this point of view, it can be said that Mexico has created legal and institutional conditions to make way for democracy. Nonetheless, democracy means more than regular and clean elections that have an honest counting of the votes.

It is worth mentioning that when the regime is democratized and pluralized it makes current legal omissions in the relationships between public powers;

[29] See Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2009).

[30] See Astudillo, M. (*op. cit.*). p. 65-86.

which reflects complex and deficient intergovernmental relationships. The complexity of the institutional framework among powers and the role and influence of new actors in the political arena where corruption and clientelism practices are still in force; these elements have not paved the way for a real consolidation of the decentralization of states' public resources.

Decentralization is still seen as out of time, erratic and with uneven effects, this is why the strengthening or weakening of state governments will mainly depend on the way their main representatives (governors and local congresses) put social interests before political and personal ones. On the other hand, it is essential to have a more participative and committed citizenry in government affairs.

Thus, considering the Fiscal Coordination System's goal we can see there is not a genuine fiscal federalism in Mexico, there is a lot to think about before the consolidation of a true decentralization of the federal public spending through Federal Contributions that translate into tangible results to strengthen the states of the federation through public policies that benefit society, decrease great economic and social inequalities to give citizen's a better quality of life and make intergovernmental relationships more efficient.

It is also true that with alternation, there has been greater political plurality in the three levels of government and although divided governments have greater participation and influence in political decisions of their governments, we cannot say that in Mexico there has been a real consolidation of fiscal federalism, a true decentralization of federal public resources to states it is still under construction.

The democratic transition process in Mexico is still under construction, political pluralism has been the reflection of greater electoral competition, a system which evaluates and negotiates every governmental initiative and the last thing it has done is generate proposal and position diversity that benefit social interests; on the contrary it has allowed the participation of new actors that have empowered public areas of power. We cannot speak of genuine fiscal federalism in our country, due to the lack of institutional coordination that does not have the necessary mechanisms to make government exercise more efficient and mainly because different actors do not have the will to put the interests of common citizens before their particular ones and those of their friends.

The political class in no longer subject to old rules, but it does not comply with written rules of a democracy under construction. I think it is important that Mexico builds a society that pays more attention to government affairs, which takes responsibility and monitors each decision made by their rulers.

The latter also have to carry out their functions in a transparent manner and make the results of their actions known and be accountable for them.

Bibliography

Astudillo, M. (2004). "Las relaciones fiscales intergubernamentales en México", in *Revista Latinoamericana de Economía,* Volume 35 (136), p. 65-86.

Attili, A. (2010). *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008,* México: Porrúa and Universidad Autónoma Metropolitana. p.171.

Bolívar, R. (2003) *La construcción de la alternancia política en México,* México: Instituto Politécnico Nacional. p.190.

Cabrero, E. (2005). "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", in *Globalización, poderes y seguridad nacional,* México: Porrúa. p. 227-255.

Cejudo, G. and Gerhard, R. (2010). "La rendición de cuentas de Transferencias Intergubernamentales. El caso del FAIS", *La estructura de la rendición de cuentas en México,* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. p. 205-233.

Flamand, L. (2006). "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", *Política y Gobierno*, Volume XIII (2). p. 315-359.

Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores,* México: El Colegio de México. p. 335.

Paolo, J. F. (2012), "El régimen presidencialista del partido de estado y su cambio", in *Sociología*, (75). p. 103 y 108. (Also see from the same author "Providencialismo, rasgo de la cultura política mexicana" in *Revista A,* January-August 1988. p. 31 y 35.)

Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza & Janés. p. 383.

Revista de Administración Pública

INAP

Accounting harmonization process in state and municipal bodies: goals, instruments and function redefinition

José Manuel Flores Ramos*

Introduction

The subject of governmental accountability becomes important after December 31st 2008, when the regulations were published; nonetheless, the year 2012 is important, because it is the first year, according to the fourth transitory article of the Law itself, "…the Federation, federal bodies, harmonization of accounting systems of the bodies of the Executive, Legislative and Judicial Power. Autonomous bodies shall carry out accounting records of patrimony and its valuation, generate index results regarding goal fulfillment and publish accounting, budgetary and programmatic information in their web pages so the general population can access them; all of this must be done no later than December 31st 2012; also, public accounts should be created by the beginning of the 2012 period".[1]

In relation to municipalities and political-administrative bodies of the Federal District and its territories, the Law established section V of the same transitory article; periodic information must be available and a public account must be created no later than December 31st 2012. The latter should at least include accounting and budgetary information put forward in this paper and stated in accounting regulations.

The conceptual framework of Governmental accountability must be applied to all public sector bodies of different government levels, including autonomous bodies.

* BA in Economics and Specialist in the history of Economic Thought, graduated from the Faculty of Economics, UNAM, Master in Public Administration from the Faculty of Social and Political Sciences of the same University. Both degrees earned him honorable mentions, has a PhD in Economics from the same Faculty. At the Institute of Public Administration (INAP) he is a permanent professor of presential and virtual courses of Governmental Accounting, Planning, Programming, Budget and Fiscal Responsibility, addressed to federal, state and municipal public employees.

1 General Governmental Accounting Law, fourth transitory article, section III.

The goals of this paper are:

- To analyze accounting harmonization, which is seen as an intergovernmental integration system among state and municipal bodies, as well as the Federal District and its territories; respecting the federal order and regulations derived from the General Governmental Accounting Law, which certifies the use and allocation of public resources within the analyzed bodies;
- To examine new accounting instruments state and municipal bodies, as well as the Federal Districts and its territories will use, in accordance to the General Governmental Accounting Law (LGCG) and regulations issued by the National Accounting Harmonization Commission (CONAC), and
- To check to current accounting structure and functions within state and municipal bodies, so as to suggest which should be used, in light of the new regulations on the subject.

According to these goals, this analysis will first address local competence: organization and legal authority invested in it by the Constitution; later, operative and regulation instruments used in accordance to LGCG and CONAC are analyzed and finally, the last part of the analysis identifies current accounting functions carried out by municipalities and territories, suggesting which ones related to accounting harmonization could be included and which administrative bodies should carry them out in the municipal arena.

Goals and instruments of the Accounting Harmonization Process in state and municipal bodies

In this first section I will begin with analyzing competence or legal authority held by federal bodies, the latter can be found in the Mexican Constitution, 40th and 41st articles and in the *Fifth Title: The States of the Federation and the Federal District* articles 115-122. I will analyze the goals and instruments of the Accounting Harmonization Process in state and municipal bodies in the following paragraphs.

1. Local competence or legal authority

Regarding local legal authority, the Mexican Constitution states that "… states should also adopt the form of a republican, representative and popular government, with the basis of their territorial division and their political and administrative organization being the Free Municipality".[2]

Power in these states is exercised through local Legislative, Executive and Judicial powers.

[2] Political Constitution of the United Mexican States. 115th article.

The Legislative Power is made up by the local Congress which includes local deputies of direct popular election; the Executive one is placed upon a governor which is elected directly and has several bodies that help him; the Judicial one is made up by a High Court of Justice and the Federal District has a head of government or governor elected through popular voting and also has several bodies that help him.

1.1. Free municipality

Free municipality is the basis of territorial division and political and administrative organization of the States, it is the body closest to the citizen, "…thus, it is essential to know its problems and put forward solutions that state municipal government actions that satisfy the needs of the community".[3]

1.2. Municipal autonomy

One of the basic characteristics of the municipality is its autonomy, "…in federal administration, as well as local administration; it also has political and legal transcendence because it is based on a system of democratic elections to appoint members of City Hall; there is no need to have intermediate bodies between the municipality and central, federal administration or the state's government".[4]

This generates some degree of controversy, some researchers state that two autonomous bodies cannot coexist like they do in Mexico where federal and municipal bodies coexist.

Municipal autonomy is limited to the urban or rural region that comprises its territory and it should be ensured by its own income which will allow it to fulfill its faculties, attributions and tasks appointed by the Constitution.

1.3. Municipal competences and faculties

Municipal competences are stated in the 115th article of the Constitution, municipal government is in charge of City Hall, which is made up by a collegial body elected popularly that mainly carries out administrative functions; in some cases, it has the power to propose laws and in other cases it has municipal courthouses; this happens because municipal regulations in Mexico are very diverse.

Municipal characteristics and competences are established in article 115th of the Constitution:

[3] González Navarro, Pedro, El federalismo en México, Colegio de Economistas de Jalisco, 2011: 123-124.

[4] Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, S.A. México, 1995: 697.

"…Each municipality will be governed by a City Hall which will be popularly and directly elected, it will be made up by a Municipal President and councilors and trustees whose number will be appointed by law. The competence awarded to the municipal government by the Constitution will be exercised exclusively by City Hall and there will be no intermediate authority between the latter and the State's government…".[5]

1.4. Legal personality

"…municipalities will have legal personality and will manage their patrimony in accordance with the Law.

Municipalities will have the power to approve, according to municipal laws issued by states' legislatures, police and government forces, regulations, administrative announcements and regulations of general observance within their own jurisdictions, organize municipal public administration, regulate properties, procedures, functions and public services and promote citizen and neighborhood participation".[6]

Thereupon, municipalities are constituted as legal personalities of public law, which have political-administrative bodies with enough autonomy to manage strictly local municipal issues within their territories. The latter includes aspects related to potable water, drainage, sewerage, treatment and disposal of wastewater; public lighting; cleaning, collection, transportation and final disposal of waste; markets and supply centers; cemeteries; slaughterhouses; streets, parks and gardens and their equipment; and local public security, under the terms established by the Constitution.

1.5. Municipal Coordination

After municipalities' city halls have reached an agreement among themselves, "…they can coordinate and associate themselves to provide more efficient public services or better exercise their functions. In this case, if municipalities of two or more states associate themselves, they shall have the approval of these states' legislatures. Likewise, when the corresponding city hall deems it necessary it can sign agreements with the State in a direct manner or through an appropriate body so that the State can temporarily take care of some of them or be provided jointly by the State and the municipality itself.

Indigenous communities within municipalities will be able to coordinate and associate themselves according to the terms and effects provided by Law".[7]

[5] *Ibidem*. 115th Article, section I.

[6] *Ibid.* Article 115th, section II.

[7] *Ibid.* Article 115th, section III.

1.6. Fiscal Competence

In regards to fiscal matters, the Constitution states: "municipalities will freely manage their finances, which include profits of their properties, taxes and other incomes established by legislatures; in any case:

a) They will receive taxes, including additional rates established by the States on real estate, their division, consolidation, transfer and improvement; as well as those based on the change of property value. Municipalities will be able to sign agreements with the State so the latter can take care of functions pertaining to the administration of said taxes.
b) Municipalities' federal taxes will be covered by the Federation according to bases, amounts and terms determined annually by the States' legislatures.
c) Incomes derived from the provision of public services under their care.

Federal laws will not limit the States' faculty to establish taxes mentioned in a) and c), nor grant exemptions in relation thereto. State laws will not establish tax exemptions or subsidies to benefit any person or institution. The only properties subject to exemption will be public properties of the Federation, States or Municipalities, except if said property is being used by public-sector or private bodies, under any title, for administrative purposes or any other purpose different to public order ones.

According to their competence, city halls will propose fees and shares on taxes, duties and improvement contributions and unit value tables for lands and constructions as a basis for the collection of property taxes.

The States' legislatures will pass municipal income laws and will revise and control their public accounts. Expenditure budgets will be approved by city halls according to available incomes and should include detailed salary tabulation for municipal public employees based on Article 127th of the Constitution".[8]

Resources pertaining to municipal funds will be exercised directly by city halls or by those authorized by Law.

According to the studied faculties, municipalities have a broad autonomy in the planning, programming and execution of programs and projects that promote their economic growth.

González Navarro states: "The federal system facilitates and promotes access to a solidarity system, with greater equity, balance and cooperation

[8] *Ibid.* 115th Article, section IV.

among states themselves and the federation. At the same time it must not become egalitarianism or uniformity; federalism should live, feed on healthy and democratic competition among states that are members, and have a diversity of regions, customs and daily lifestyles.

By definition, federalism leads to the decrease of centralism and intensification of function and competence deconcentration in lower levels of government.

This system drives states and municipalities to broaden their participation in the offering of public services to the population living in their territories; this translates into greater openness, more options and more democracy".[9]

This is why LGCG places state and municipal bodies, the Federal District and their territories at the heart of accounting harmonization.

2. Accounting Harmonization as means of State and Municipal Integration

On May 7th 2008, a decree to amend, add and abolish certain regulations of the *Political Constitution of the United Mexican States* was published*;* it adds to the 28th section of the 73rd article of our Political Constitution, which allows Congress to "…issue governmental accounting laws to control public accounting and the homogeneous presentation of financial, income and expenses information, as well as patrimonial one for the Federation, states, municipalities, the Federal District and political-administrative bodies in their territories to ensure their harmonization at a national level".[10]

This helped to resolve one of the priorities shared by different government orders, which aim to achieve transparency and accountability; with comparable information, "…not only citizens can evaluate with certainty the results yielded by their leaders' administration; but they will also have a key instrument to make decisions, holding their ground on compatible and congruent reports, adapted to their technical basis and better financial administration national and international practices.

According to this framework, governmental accounting no longer believes its only purpose is the generation of information to integrate public accounts in different levels of government".[11]

Governmental accounting is an important, permanent and recurring instrument in decision making, transparency and accountability in public sector that includes three government orders, powers of the federation, as well as autonomous bodies.

[9] González Navarro, *op. cit.,* p. 67.
[10] Initiative to enact the General Law of Governmental Accounting, 2008.
[11] *Idem.*

This can be achieved thanks to some of the LGCG's goals:

- "It establishes criteria and general guidelines for accounting records for financial operations, and for the issuance of accounting information and Public Account for the three levels of government.
- It proposes a clear regulatory framework in its approach and direction; but flexible in the incorporation of up to date rules, instruments and criteria as needed by the dynamic of public management.
- It assumes as its basic premise the registration and valuation of the State's patrimony.
- It entails the adoption of an accounting model to promote the improvement of national and international practices, it considers, among other elements, the accrual basis accounting for the registry and processing of values of economic-financial facts; recognition of assets, liabilities, income and public expenses; state patrimony; and the implementation of basic premises of governmental accounting.
- In regards to Public Account it establishes the minimum information needed to integrate a document; budget and programmatic information must be included and should relate to the goals and priorities of National and State Planning.
- It foresees that the Federation, states, municipalities and Federal District's Public Accounts should include performance evaluation results in accordance with the provisions of the Federal Fiscal Coordination of Budgets and Tax Responsibility".[12]

The goal is that different public bodies of all levels of government have a harmonic governmental accounting that reflects assets, liabilities, revenues and expenses.

Likewise, LGCG states the content of Public Account so the Legislative Power of each level of government has better elements to control public spending and monitor accounting records of expenditures.

These elements allow accounting harmonization as means of integration based on a municipal basis.

3. Accounting Harmonization Process in State, Municipal Bodies, the Federal District and its Territories

The LGCG and the Governmental Accounting Framework (MCCG) applies to every public body in the legal environment; the following section will focus on the operation of state and municipal bodies, the Federal District and its territories as an element of intergovernmental coordination.

[12] *Idem.*

In its first article, the LGCG states that "…State governments should coordinate with municipal ones to harmonize their accounts in accordance with the provisions of this Law. The Federal District's Government should coordinate with the political-administrative bodies of its territories".[13]

It also establishes that "Federal states shall respect the rights of municipalities with indigenous population, which includes the right to decide internal ways of political coexistence and the right to choose according to their rules and customs, authorities or representatives to exercise their own forms of internal government".[14]

Governmental accounting in different levels of government shall observe applicable legal regulations in every transaction made by the public body, insofar as multiple institutions interact among them to achieve the goals for which they were created.

This regulation operates in different bodies, from the body in charge of issuing the regulation, the one responsible for the registry, the one presenting the information, to the one which reviews it reasonableness.

The goals governmental accountability has to fulfill at its federal, state and municipal level are:

"a) To establish special attributes to develop governmental accounting regulations;
b) Include the application of registry in operations and transactions that can be assessed and quantified;
c) Provide the essential concepts that rule governmental accounting, identifying precisely the bases that support it;
d) Harmonize the generation and presentation of financial information".[15]

4. System of Governmental Accounting (SCG) and its implementation in State and Municipal bodies, the Federal District and its Territories

The implementation of SCG in state and municipal bodies, the Federal District and its territories, will be "…made up by the collection of registries, procedures, criteria and records organized according to common technical principles destined to capture, value, register, classify, extinguish, inform and interpret transactions, transformation and events that derive from economic activity, modify the economic, financial and patrimonial situation".

[13] General Law of Governmental Accountability, 1st article.
[14] *Ibidem.*
[15] Characteristics of the Governmental Accounting Framework (MCCG).

4.1. Basic Postulates of Governmental Accountability

The Basic Postulates of Governmental Accountability (PBCG) that state and municipal bodies, the Federal District and its territories have to fulfill are:

- Substance, Public Entity, Permanent Existence, Enough Disclosure, Relative Importance, Budget Registry and Integration, Consolidation of Financial Information, Accrual Accounting, Valuation, Economic Duality and Consistency.

These postulates are consistent with national and international principles of general and governmental accounting; issued by bodies and authorities on the subject.

4.2. Characteristics of financial information

Financial information generated by state and municipal bodies, the Federal District and its territories, must comply, to make decisions, with user requirements in the field of their competence:

– Monitoring state bodies and internal bodies of control;
– Public entities;
– Entities which provide funding and rate the creditworthiness of public entities; and
– General Public.

4.3. Information Qualities

Qualities of financial information that state and municipal bodies, the Federal District and its territories have to provide must meet essential attributes and requirements of accounting and budget information, it must "…include all information that allows the correct interpretation of the economic and financial situation, achieved results of the development of attributions legally granted to the public entity must be reflected accurately and clearly".[16]

4.4. Characteristics of the Governmental Accounting System

The characteristics of the governmental accounting system of state and municipal entities, the Federal District and its territories will be: usefulness, trustworthiness, reliability, representativeness, objectivity, verifiability, sufficient, relevant and understandable information; as well as the possibility of comparing it to the one generated by other entities.

[16] *Official Journal of the Federation* (DOF), G*overnmental Accounting System (SCG),* December 9th 2009, Ministry of Tax and Public Credit. National Council of Accounting Harmonization.

The charts 1, 2 and 3 clearly show us government financial information that accounting entities from different government entities have to present.[17]

Federal states and municipalities must present governmental accounting information, including financial, budget and economic statements which must meet user requirements within the applicable legal framework.

The integration of said information will be based on data and numbers generated by state and municipal entities, according to their particular faculties and characteristics.

State and municipal entities, the Federal District and its territories must issue periodically financial information, accounting, budget and programmatic statements and additional information to generate national accounts and pay attention to other requirements from international organizations to which Mexico belongs.

5. Accounting, Budget and Financial Information which federal and municipal entities, the Federal District and its territories must integrate[18]

5.1. Accounting information

The 48th article of the LGCG states: "…in regards to municipal city halls and political-administrative bodies of the Federal District's territories, the systems must produce, at least, accounting and budget information referred to in the 46th article, based on the following:

a) Financial situation statements;
b) Statements of change in public finance;
c) Statements of change in financial situation;
d) Reports of contingent liabilities (states only);
e) Notes to financial statements;
f) Analytical state of assets;
g) Analytical state of domestic debts according to short and long term classification and funding source (states only).

Notes to financial statements are integral part of these; they should reveal and provide additional and sufficient information to expand and give meaning to the data contained in the reports.

---

[17] *Official Journal of the Federation* (DOF), *Regulations and Methodology to issue financial information and structure of basic financial statements of Public Entities and Characteristics of their notes.* December 9th 2009, Ministry of Tax and Public Credit. National Council of Accounting Harmonization.

[18] *Ibidem.*

States and the Federal District will not have to generate *Results Statements* because of their state or Federal District character; they have business entities and *Activity Statements* which are part of the financial statements that public entities produce with non-profit purposes.

Chart 1

GOVERNMENT FINANCIAL INFORMATION	Federation	States	Municipalities
I. ACCOUNTABLE INFORMATION, WITH THE FOLLOWING DISAGGREGATION:			
a) Financial situation statement	✓	✓	✓
b) Statements of change in public finance	✓	✓	✓
c) Statements of change in financial situation	✓	✓	N/A
d) Reports of contingent liabilities	✓	✓	✓
e) Notes to financial statements	✓	✓	✓
f) Analytical state of debt and other liabilities; the following classifications are derived from it	✓	✓	✓
i.- Long and short term (as well as by origin: internal and external, only for the Federation)	✓	✓	N/A
ii.- Funding source	✓	✓	N/A
iii.- Currency of transaction	✓	N/A	N/A
iv.- Creditor country	✓	N/A	N/A

Source: **General Governmental Accounting Law**

Accounting statements must reflect:

- Assets, liabilities and patrimony or public finances and the ones originated by patrimonial changes;
- Rights and obligations must be distinguished by considering their short and long term realization, including property ones and the ones the government is responsible for and the ones they take care of for some reason;
- Through notes to financial statements, assets and liabilities of uncertain amount or subject to a future condition which must be confirmed by a subsequent legal act o or by a third party must be disclosed. If the event is quantifiable it will be registered under memorandum accounts to control effects until it affects the financial situation of the public entity;
- Incomes and expenses derived from the exercise and execution of public budgets will be presented."

5.2.1. Budget information

The following list mentions the budget statements states and the Federal District must carry out:

a) Analytical review of income, all of the estimated income and the actual one obtained during a period according to their classification in the State Revenue Act and Revenue Classification; as well as

b) Analytical review of expenditure budget, which reflects the behavior of the original budget authorized by local congresses and the Legislative Assembly of the Federal District, changes authorized during certain period and the exercise of paid and unpaid budget of every public entity. From this document the classification analysis derives: administrative, economic, object of expenditure, as well as functional programmatic.

c) Net internal debt, funding minus depreciation and debt interests.

d) Debt interest, the following classifications are derived from it: short and long term and funding sources.

e) Flow of funds, summarizes operations and fiscal indicators.

CHART 2

GOVERNMENT FINANCIAL INFORMATION	Federation	States	Municipalities
II. BUDGET INFORMATION WITH THE FOLLOWING DISAGGREGATION:			
a) Analytical review of income, the presentation of economic classification derives from it and is divided into funding and concept	3	✓	✓
b) a) Analytical review of expenditure Budget, divided into the following classifications:	✓	✓	✓
i.- Administrative	✓	✓	✓
ii. Economic and object of expenditure	✓	✓	N/A
iii.- Functional-Programmatic	✓	✓	N/A
c) Net internal debt, funding minus depreciation, divided into classification by origin: internal and external	✓	✓	N/A
d) Debt interest	✓	✓	N/A
e) Flow of funds that summarizes operations and fiscal indicators	✓	✓	N/A

Source: **General Governmental Accounting Law**

Budget statements must include:

- Income derived from the enforcement of the local Revenue Act, mainly considering numbers that show estimated, modified, accrued, collected, their difference and of the different sections of said Act;
- Income derived from the final results of funding operations, limits and sections from the Revenue Act;
- Expenditures derived from the exercise of the expenditure Budget, presenting different stages such as: approved, modified and
- Committed, accrued, exercised and paid. Said information should allow its presentation by different levels of aggregation.

5.2.2. Budget information integrated by municipalities and territories of the Federal District[19]

a) Analytical Review of municipal income, all estimated income obtained during the period according to their classification in the State Revenue Act and Revenue Classification; as well as…

b) Analytical review of expenditure budget, which reflects the behavior of the original budget authorized by local city halls and the Legislative Assembly of the Federal District, changes authorized during certain period and the exercise of paid and unpaid budget of every public entity.

From this document, municipalities and territories shall also derive the analysis of classifications: administrative, economic, object of expenditure and functional programmatic.

5.2.3. Programmatic Information

Programmatic information states and the Federal District must integrate, with the detailed disaggregation, are the following:[20]

1. *Expenditure in each programmatic category*
2. *Programs and investment projects.*
3. *Result indicators.*

Municipalities will not have to produce programmatic information.

Chart 3

GOVERNMENT FINANCIAL INFORMATION	Federation	States	Municipalities
III. INFORMACIÓN PROGRAMÁTICA CON LA DESAGREGACIÓN SIGUIENTE:			
a) Expenditure in each programmatic category.	✓	✓	N/A
b) Programs and investment projects.	✓	✓	N/A

[19] Standards and methodology for the issuance of budget information. CONAC.
[20] Standards and methodology for the issuance of financial information and structure of basic financial states of public entities and characteristics of their notes. CONAC.

c) Result indicators.	✓	✓	N/A
IV.- Complementary information to create national accounts and attend other requirements from organizations to which Mexico belongs.			

Source: **General Governmental Accounting Law**

It is noteworthy to mention that the list of accounting, budget and programmatic information is the minimum requirements they have to produce; this can vary among state and municipal entities, the Federal District and its territories according to internal regulations that this entities establish regarding governmental accounting.

5.3. Instruments to implement governmental accounting in states, municipalities and territories of the Federal District

5.3.1. ***Income,*** states and municipalities, as well as the Federal District and its territories must elaborate their source of income classifier in accordance to the established in Constitutional article 115th section IV, which reads: "…states will adopt, for their inner regime the form of a republican, representative, popular government; territorial division, political organization based on the following…:

IV. Municipalities will freely manage their finances, which include profits of their properties, taxes and other incomes established by legislatures; in any case

a) They will receive taxes, including additional rates established by the States on real estate, their division, consolidation, transfer and improvement; as well as those based on the change of property value.
b) Municipalities will be able to sign agreements with the State so the latter can take care of functions pertaining to the administration of said taxes.
c) Municipalities' federal taxes will be covered by the Federation according to bases, amounts and terms determined annually by the States' legislatures.
d) Incomes derived from the provision of public services under their care.

Federal laws will not limit the States' faculty to establish taxes mentioned in a) and c), nor grant exemptions in relation thereto. State laws will not establish tax exemptions or subsidies to benefit any person or institution. The only properties subject to exemption will be public properties of the Federation, States or Municipalities, except if said property is being used by public-sector or private bodies, under any title, for administrative purposes or any other purpose different to public order ones.

According to their competence, city halls will propose fees and shares on taxes, duties and improvement contributions and unit value tables for lands and constructions as a basis for the collection of property taxes.

The States' legislatures will pass municipal income laws and will revise and control their public accounts. Expenditure budgets will be approved by city halls according to available incomes and should include detailed salary tabulation for municipal public employees based on Article 127th of the Constitution.

Resources pertaining to municipal funds will be exercised directly by city halls or by those authorized by Law.[21]

5.3.1.1. Income Classification (CRI)[22].

Based on these elements states, municipalities and territories of the Federal District must have an Income Classification, which has the following goals:

- Identify public entitities' income depending on the activity they carry out;
- Carry out an economic-financial analysis and make decision making processes easier for public entities;
- Contribute to the definition of budget policy of a specific period;
- Try to measure the collection effect within public entities in different sectors of economic activity;
- Determine the elasticity of taxable income in regards to variables that constitute its tax base;
- Establish the characteristics and importance of resources in public-sector economy, and
- Identify the means of funding arising from the difference in assets and liabilities.

5.3.1.2. Revenue Accounting Moment.

The General Governmental Accounting Law establishes the need to enter revenue accounting moments to have greater budget control; thus, accounting in state and municipal entities, Federal District and its territories will have to follow these guidelines.

Revenue accounting moments, according to LGCG are:[23]

---

[21] 115th Article, section IV, *op. cit.*

[22] Income Classification. CONAC.

[23] Ministry of Tax and Public Credit, *Momentos Contables de los Ingresos.* CONAC.

Chart 4
REVENUE ACCOUNTING MOMENTS

Estimated Revenue:	Modified Revenue:	Accrued Revenue:	Collected Revenue:
Approved by the Revenue Act	Budget allocation regarding the Revenue Act that stems from the incorporation of estimated revenue modifications are reflected; established in the Revenue Act.	When there is a legal right to collect.	Reflects cash collection or any other means of payment.

2 Revenue Types depending on who determines it

Determinable when public entities identify the taxable fact, taxpayer and tax amount	Self-determinable when taxpayers make the determination

Source: **General Governmental Accounting Law**

5.3.2. Expenditure

For the single record of budget and accounting operations, state and municipal entities, the Federal District and its territories must have budget classifiers, list of accounts and a catalogue of similar goods or instruments that will allow their automatic interrelationship.

5.3.2.1. Object of Expenditure Classification[24]

The classification of object of expenditure will allow expenditures to be classified according to international criteria and clear, precise, integral and useful accounting criteria; so as to promote an adequate registry and presentation of operations and make interrelation among patrimonial accounts easier.

The goal of this classification is to register expenditures made in the budget process. It summarizes, orders and presents programmed budget expenditures according to the nature of the goods, services and financial assets and liabilities. It includes all of the transactions made by public entities to obtain goods and services which area used to provide public services and carry out transfers in the expenditure budget framework.

[24] Ministry of Tax and Public Credit, *Clasificador por Objeto del Gasto*. CONAC. *Official Journal of the Federation*, Wednesday, December 9th 2009.

The classification of object of expenditure gathers in a systematic and homogenous manner every concept of expenditure described and includes financial assets and liabilities. In that order, an essential element of the general account system is constituted; every component highlights specific aspects of budget and provides information that meets different yet connected needs, allowing the accountability bond.

The "Object of Expenditure Classifier" has been designed with a disaggregation level that allows the single transaction record with economic-financial incidence carried out by a public entity, in the budget framework.

It is an instrument that allows the obtainment of information for governmental financial management analysis and monitoring, it is the operative classification that allows us to know what is being spent (registry of economic-financial transactions) and also allows the quantification of the demand of goods and services provided by municipal and state entities, the Federal District and its territories.

Codification Structure

Th estructure of the "Object of Expenditure Classifier", was designed with a disaggregation level that allows its accounts to make single transaction records with economic-financial incidence easier; thus, harmonization takes place in the third digit of the generic entry, building the following structure:

- **Chapter.** Highest aggregation level that identifies the homogeneous and organized collection or groups of goods and services public entities need.
- **Concept.** Homogeneous and specifically organized subgroups, product of the disaggregation of goods and services, included in every chapter.
- **Entry.** Most specific aggregation level where specific and detailed expressions of goods and services are found; its components are:

  a) **Generic entry**, refers to the third digit in which the harmonization takes place in all levels of government; and
  b) **Specific entry,** refers to the fourth digit that administrative units or competent instances of governmental accounting and budget of each level of government will agree on according to their needs, preserving basic structure so as to maintain harmonization in the account plan.

Expenditure chapters

The most used expenditure chapters by state and municipal entities, the Federal District and its territories are: Personal Services (1000); Materials

and supplies (2000); General Services (3000); Chattel, Real Estate and Intangibles (5000); Public Investment (6000); Financial Investment and other provisions (7000); as well as chapter 9000 Inner Public Debt, used only by states and the Federal District.

Chart 5

Codification Structure			
		Entry	
Chapter	Concept	Generic	Specific
X000	XX00	XXX0	XXXX

5.3.2.2. Expenditure Type Classification[25]

Classification of types of expenditure links public transactions that generate expenditures with great aggregates of economic classification presenting current capital, amortization of debt and reduction of liabilities.

- **Current expenditure:** consumption and/or operational expenditures, leasing of the property and transferences given to other institutional components of the economic system to finance expenditures of this nature.
- **Capital expenditure:** expenditures to be used in capital investment and transferences to other institutional components of the economic system to finance expenditures of this nature.
- **Amortization of debt and reduction of liabilities:** It entails the amortization of acquired debt and reduction of liabilities in the private, public and external sector.

5.3.2.3. Functional classification of expenditure

Functional classification of expenditure puts expenditures into groups depending on their purpose or socioeconomic goals of different public entities. It presents public expenditure according to the nature of governmental services that are provided to the population.

Said classification identifies the Budget for function such as: Government, Social development, Economic Development and other unclassified ones.

This classification allows the determination of general goals of public policies and financial resources allocated to achieve these.

[25] Ministry of Tax and Public Credit. Clasificador por tipo de gasto. Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Second Section, Official Journal of the Federation, June 10th 2010.

Information of this functional classification is of primary interest to citizens in general, high level public employees of the State, for those who exercise political activity and for analysts who carry out studies regarding the execution of public policies.

Functional Classification links and connects, among others, with administrative, programmatic and object of expenditure classifications.

The proposed classification model was developed in accordance with technical criteria used in the best national and international practices such as: Classifications of Expenditure According to Purpose of the United Nations (UN), Government Finance Statistics Manual of the International Monetary Fund (IMF), System of National Accounts (2008) developed by the European Union (EU), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank (WB).

The functional classification of expenditure has been structured as follows:

– 4 purposes identified by the first digit of the classification;
– 28 functions identified by the second digit; and
– 111 subsumptions related to the third digit.

It is important to note that each one of the budget classifications has a specific utility; however, if we use them jointly, we can obtain greater value-added and more appropriate information to comprehend and analyze budget expenditures because it is not possible to satisfy every analytical purpose with only one classification.

5.3.2.4 Accounting moments of expenditure

Accounting records of public entities are cumulative. Accounting of expenditure transactions will be carried out according to their execution date, regardless of their payment.

The registry of budget stages of public entities will be carried out in countable accounts, established by the Council which should reflect regarding expenditure the following:

Chart 6

	ACCOUNTING MOMENTS OF EXPENDITURE				
1	2	3	4	5	6
Approved	Modified	Committed	Accrued	Exercised	Paid

1. Accounting moment of approved expenditure, reflects annual budget assignments committed to the expenditure budget.

2. Modified expenditure is the accounting moment that reflects the budget allotment that comes from the incorporation of budget adaptations to the approved budget.
3. Committed expenditure is the accounting moment that reflects the approval by the competent authority of an administrative act or other legal instrument that makes a legal relationship with third parties to acquire goods and services or execute works legal.
   When talking about works to be executed or the provision goods and services for several periods, the commitment shall be registered by the party that will execute or receive, on each period.
4. Accrued expenditure is the accounting moment that reflects the acknowledgment of payment obligations in favor of third parties for the reception of goods, services and appropriately hired works; as well as obligations derived from treaties, laws, decrees, resolutions and final judgments.
5. Exercise expenditure is the accounting moment that reflects the emission of an unpaid certified account or an equivalent document duly approved by the competent authority.
6. Paid expenditure is the accounting moment that reflects the absolute of part payment of obligations done by means of cash disbursement or other means of payment.

Exceptionally, when the nature of the operations do not allow the consecutive registry of every accounting moment of expenditure, these will be simultaneously registered according to guidelines which have been previously defined by administrative units or competent instances in charge of governmental accounting.

5.4. Indicators to measure physical financial progress related to federal resources.

Public entities that exercise federal public resources shall have performance indicators to measure physical and financial progress to allow the evaluation of the use of federal public resources for the purpose they were intended.

Performance indicator to measure physical progress must be associated to the fulfillment of budget programs' goals; have annual goals for the current year and for at least three years later and trimestral ones, as well as technical specifications that explain the indicator.

Performance indicators shall allow the measuring of goals in the following dimensions: effectiveness, efficiency, economy and quality.

To measure generated financial progress, performance indicators will be developed according to the expenditure classifications recognized by Law: Administrative, Functional-Programmatic and Economic.

For each countable-committed, accrued, exercised and paid moment the following indicators shall be developed, in a gradual framework, regarding approved and modified budget:

- Percentage of progress regarding annual budget;
- Percentage of progress regarding scheduled amounts for the period;
- Percentage, nominal and real variation relative to the amount registered in the same period last year.

5.5. Governmental Accounting Handbook[26]

Within the regulatory frame work, CONAC developed an operational handbook that implements actions that regulate accounting harmonization and its implementation by public entities.

Chart 7
GOVERNMENTAL ACCOUNTING HANDBOOK

The handbook's goal is to show in one single document all of the elements of the accounting system that the Accounting Law states, as well as the necessary tools and methods to appropriately register financial operations and produce automatically and on real time the necessary information and accounting, budgetary, programmatic and economic statements. Their content makes accounting harmonization of accounting systems of the three levels of government easier by eliminating existing conceptual and technical differences.

The Governmental Accounting Handbook mentioned in the third transitory article, section IV of the Accounting Law has the following chapters:

- Chapter I General Aspects of Governmental Accounting;
- Chapter II Methodological Fundamentals of the Integration and Production of Financial Information;
- Chapter III Account Plan;
- Chapter IV Account Management Instructions;
- Chapter V Entry Model for Accounting Records;
- Chapter VI Accounting Manual;
- CHAPTER VII Methodological regulations for the emission of financial information and structure of basic financial statements of the public entity and characteristics of their notes;
- Appendix I Conversion Matrices.

[26] Deloitte. Workshop of the General Governmental Accountability Law, March 2011.

Chart 8
Chapters I, II and III

Chapter I **General Aspects of Governmental Accounting**	General regulatory and theoretical aspects that frame and condition the number of the Accounting System (SCG), which comply, mostly, with dispositions issued in the Accounting, as well as reductions issued by CONAC and the general accounting theory are explained.
Chapter II **Methodological Fundamentals of the Integration and Production of Financial Information**	• Comprises the conceptual basis and general criteria to be applied in functional and computer design to create the Integrated Government Accounting System (SICG) • This system will be supported by a modular automatic tool whose primary function is making single record of budget and accounting operations easier, performing automatically when administrative processes that gave rise to them happen; thus, real -time reports on the exercise of the Expenditure Budget and the Revenue Act, as well as accounting and economic ones will be available.
Chapter III **Account Plan**	• Based on the structure and content approved by CONAC, it will present an updated version, adding the necessary descriptions up to the fourth level of openness. • This account plan was developed according to legal and technical basis established in the Accounting Law, the Conceptual Framework and Basic Postulates that rule governmental accounting; and to attend the information needs of non -business public entities. • Additionally, it is needed that some of the accounts that make up the Account Plan be administered up to the fifth level of disaggregation (Subaccounts).

Source: Deloitte, Workshop of the General Governmental Accountability Law, Mexico 2011.

- Their purpose is to orient the record of operation results to those who are responsible for their execution, and for those who want to know the criteria used in each operation.
- In said manual, records are organized by administrative/ financial process and accounting entries that have to be carried out in their main stages are shown in sequence.

Chart 9
Chapter IV
INSTRUCTIVOS DE MANEJO DE CUENTAS

NUMBER 1.1.1.2	TYPE Active	GROUP Current Asset	AREA Cash and equivalents	NATURE Debtor
ACCOUNT	Banks/Treasury			

1 Opening of books according to the balance of the preceding period.

2 Revenue Collection:
- Taxes
- Social security premiums and contributions
- Improvement contributions.
- Rights
- Products

3 Better use of the collection of:
- Shares
- Contributions
- Revenues of agreements
- Subsidies and subventions
- Social support
- Pension and Retirement

4 Resource income from the cancellation of revolving funds.

5 Collection of sales of goods and the provision of services.

6 Sale of fixed assets or inventory.

1 Payment of refunds:

- Taxes
- Social security premiums and contributions
- Improvement contributions.
- Rights
- Products
- Improvements

2 Payment of refunds:
- Shares
- Contributions
- Revenues of agreements
- Subsidies and subventions
- Social support
- Pension and Retirement

3 Payment to:
- Sundry debtors
- Funds with specific attention
- Personal expenses (payroll, fess, etc.: per-sonal services)
- Salary expectations to third parties
- Labor management fees and contributions

Source: Deloitte, Workshop of the General Governmental Accountability Law, Mexico 2011.

Chart 10
Chapter V
Entry Model for Accounting Records

- It shows the group of accounting entries that revenue, expenditure, public financing and other financial operations carried out in the Tax Cycle framework, whether they are budgetary or not.
- Their purpose is to have an orientation guide regarding how each relevant and habitual economic entry of public entities that impact patrimony must be recorded.
- The model presents, firstly, entries related to the exercise of the Revenue Act and Expenditure Budget that are automatically generated through conversion matrices; it continues with non-budget ones and funding operations. Lastly, it has a double-entry model of budget operations.

II.1.4.4 Accrued record and collection by self-determined rights.

Document of Source of Entry: Authorized Payment Form. Official receipt, bank statement.

CHARGE		CREDIT	
1.1.2.4	Short-Term Recovery of Revenue		
		4.1.4.1	Use, possession or exploitation rights of Public Property goods
		4.1.4.2	Hydrocarbon Rights
		4.1.4.3	Provision of services Rights
		4.1.4.4	Accessories Rights
		4.1.4.9	Other rights
		4.1.9.2	Improvement contributions, rights, products and exploitation not included in sections of the Revenue Act carried out in previous Fiscal periods that have not been paid.
1.1.1.1	Cash		
1.1.1.2	Banks/Treasury		

Source: Deloitte, Workshop of the General Governmental Accountability Law, Mexico 2011.

Chart 11
CHAPTER VI
ACCOUNTING MANUAL

- Their purpose is to orient the record of operation results to those who are responsible for their execution, and for those who want to know the criteria used in each operation.
- In said manual, records are organized by administrative/financial process and accounting entries that have to be carried out in their main stages are shown in sequence.

VII.1.1 RECORD BUDGET OF THE REVENUE ACT								
No.	**CONCEPT**	**DOCUMENT SOURCE**	**PERIODICITY**	**RECORD**				
				ACCOUNTING		**BUDGET**		
				CHARGE	**CREDIT**	**CHARGE**	**CREDIT**	**CREDIT**
1	Estimated Revenue Act	Approved Revenue Act	Annual			8.1.1 Estimated Revenue Act	8.1.2 Revenue Act to be Executed	8.1.2 Revenue Act to be Executed
2	Positive Modifications to the Revenue Act	Modifications to the Revenue Act	Eventual			8.1.3 Modifications to the Estimated Revenue Act	8.1.2 Revenue Act to be Executed	8.1.2 Revenue Act to be Executed
3	Negative Modifications to the Revenue Act	Modifications to the Revenue Act	Eventual			8.1.2 Revenue Act to be Executed	8.1.3 Modifica-tions to the Estimated Revenue Act	8.1.3 Modifica-tions to the Estimated Revenue Act
4	Accrued Revenue	Document issued by the competent Law	Frequent			8.1.2 Revenue Act to be Executed	8.1.4 Accrued Revenue Act	8.1.4 Accrued Revenue Act
5	Collected Revenue	Authorized Payment Form. Official receipt	Frequent			8.1.4 Accrued Revenue Act	8.1.5 Collected Revenue Act	8.1.5 Collected Revenue Act

Source: Deloitte, Workshop of the General Governmental Accountability Law, Mexico 2011.

Chart 12
Chapter VII

REGULATIONS AND METHODOLOGY TO ISSUE FINANCIAL INFORMATION AND STRUCTURE OF BASIC FINANCIAL STATEMENTS OF THE PUBLIC ENTITY AND CHARACTERISTICS OF THEIR NOTES

It includes in an integral manner the new, adjusted and updates version, which shows financial statements and information (accounting, budget, programmatic and economic) that every public entity has to generate according to the 46th article of the Accounting Law.

CHARACTERISTICS OF THEIR NOTES

NAME OF THE PUBLIC ENTITY **STATE OF ACTIVITIES** **XXXX - XXXX** **(thousands of pesos)**
REVENUE AND OTHER BENEFITS
Management Revenue
Taxes
Revenue Taxes Property Taxes Production, consumption and transaction Taxes Foreign Trade Taxes Payroll and similar Taxes Environmental Taxes Accessories Taxes Other Taxes
Improvement Contributions Rights Current type products Revenues from sales of produced goods and services Government establishments Other contributions made in previous periods
Shares and Contributions Shares Contributions Agreements
Transferences, Assignments, Subsidies and other aids Internal transferences and public sector assignments Transferences to the rest of the public sector Subsidies and Subventions Social Aids Pensions and Retirements
Other Revenues and Benefits
Financial Revenues Interests from Securities, Loans, bonds and other Financial Revenues

Source: **National Accounting Harmonization Commission, Regulatory Documents Investment Matrixes are added to the Governmental Accounting Handbook**

Chart 13
Appendix I Conversion Matrices

- Shows the implementation of the methodology to integrate elements that originate the conversion of operation accounting budget records.
- To this regard, the operation of the matrix is exemplified for each one of the main budget transactions of revenue and expenditure. As a result of the implementation of this matrix it is possible to generate entries, records in accounting books and movements in financial statements in an automatic manner and in real time.

					Financial Accounts			
COG	**Name of COG**	**Type of expenditure**	**Characteristic**	**Means of Payment**	**Charge**	**Charge Account**	**Credit**	**Credit Account**
382	Social and cultural expenditure	1		Foreign currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury
383	Conferences and conventions	1		National currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury
383	Conferences and conventions	1		Foreign currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury
384	Expositions	1		National currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury
384	Expositions	1		Foreign currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury
385	Representation expenses	1		National currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury
385	Representation expenses	1		Foreign currency bank	2.1.1.2	Short-term payments to suppliers	1.1.1.2	Banks/ Treasury

Source: **Deloitte, Workshop of the General Governmental Accountability Law, Mexico 2011.**

New Governmental Accounting, a Redefinition Process of Functions to Develop within Municipalities

The new *General Governmental Accounting Law*, states as mandatory for state and municipal entities, the Federal District and its territories the implementation of accounting harmonization; this entails the development, establishment, operation and control of an Accounting system that issues financial statements and periodical reports according to the regulations analyzed in this chapter.

Municipalities of less than twenty five thousand inhabitants, simplified systems will be established, their regulations will be developed by CONAC

and INFOTEC, which will develop computing tools regarding: Budgeting, Expenditure execution management, collection, land registry, Services provided by municipalities, Treasury, Investments and public works, Public debt, Acquisitions and contracting, Human Resources, Asset management and transparency.

To develop these activities, municipal public administrations according to their specific characteristics, have municipal presidents or mayors, collegiate bodies which have aldermen, councilmen or town councilors. Their number varies according to the municipalities' importance.

There are several systems to determine the job positions of each of city hall's members will hold "…aldermen of a certain industry (markets, slaughterhouses, entertainment, treasury, secretariat, municipal presidency) can be elected or their election can be done by groups, once they have been elected they distribute among themselves the different branches of municipal administration".[27]

7. Municipal Public Administration Organization[28]

Municipal public administration is mainly made up by city hall, a body of popular representation in charge of the government and municipal administration. City hall is elected directly in accordance with Municipal Organic Law and completes three years in office.

7.2. Accounting activities developed by elements integrating City Hall

City Hall develops different activities, this part only mentions the ones related to accounting harmonization and development of the new "Governmental Accounting System".

City Hall is integrated by: *the Municipal President, Aldermen and Councilmen.*

– The municipal president is in charge of implementing decisions taken by city hall and is responsible for the proper functioning of municipal public administration. Currently, his functions regarding accounting are: Obey and enforce city hall's resolutions regarding governmental accounting; control the implementation and exercise of the Revenue Act and Expenditure Budget; monitor the implementation of state and municipal development plans and programs; annually inform the population of the situation of municipal administration, giving detailed accounts of activities carried out by municipal departments and the use of public funds.

[27] Acosta Romero, *op. cit*. p. 701.

[28] This section takes into account INAFED analysis.

– Aldermen are in charge of defending municipal interests and legally represent city hall in lawsuits in might get involved in. They are also responsible for the monitoring of municipal public tax management in accordance with the Municipal Organic Law. The accounting functions they carry out are: monitoring of municipal public finances; keep up to date the general inventory of municipal chattel and real estate; check and sign account statements of the municipal treasury and send them to the Accounting Gloss Office of the State's Congress; make sure the public account gets on time to the Local Congress to be reviewed, as well as monthly accounting and financial reports.
– Councilmen are member of City Hall in charge of different commissions regarding municipal public administration. Their current accounting functions are: preside and perform the Governmental Accounting Commission and inform City Hall about its results; propose City Halls agreements to achieve better municipal governmental accounting; monitor the functioning of administrative departments and take care of the issues they are responsible for; present their annual work program and inform City Hall of the fulfillment of their tasks.

Chart 14 **Municipal Organization**		
MUNICIPALITY	**Power** **City Hall** **Town Council**	**COLLEGIATED BODY** **Elected by the people**
PUBLIC ADMINISTRATION OF CITY HALL		
	Public Administration **of City Hall**	
Central Sector		**Public-Sector (1)**
Municipal President Secretary Treasurer Aldermen Councilmen		Decentralized Bodies Public Enterprises Public Trusts

Source: Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, page 703.
Note: This municipal organization was developed by the author based on the Naucalpan the Juárez municipality in the State of México.
(1) Not every municipality has this sector.

City Hall's accounting functions

Governmental accounting functions currently being carried out by City Hall are:

- Analyze, discuss and approve the Expenditure Budget and the Revenue Act of the municipality.

- Monitor the appropriate and correct collection of municipal income; as well as presenting appropriately accounts and collection and public fund expenditure receipts to the Local Congress.

7.3. Organization of City Hall

Town Council

Town Council is the reuinion of City Hall's members to exercise their responsabilities. To have better work performance, the Town Council carries out sessions and commissions; there, the Tax Commission is in charge of distributing guidelines for the appropriate functioning of municipal administration and this is where functions of the new governmental accounting should be implemented.

Besides this commission, city hall also requires administrative bodies that have sufficient technical and human elements to fulfill their new obligations and functions and implement the new General Governmental Accounting Law.

Municipal Treasury

The Treasury is the municipal administration body that is in charge of budget functions, to which should be added those of governmental accounting:

Collect income that belongs to municipalities according to the Tax Law and the Municipal Revenue Act; administer funds and values with strict adherence to the expenditure budget; program and coordinate activities regarding collecting, accounting and city hall expenditures; and control of municipal property assets.

It is very important for the municipality the administration and allocation of its resources; thus, the Treasury should inform City Hall on a monthly basis of the state of income and expenses.

This office is headed by a municipal treasurer, appointed by City Hall. His main budget and accounting functions are:

- Coordinate and program collection, accounting and municipal expenditure activities;
- Establish an inspection, control and fiscal execution system;
- Develop and present city hall's financial reports;
- Promote and maintain necessary fiscal coordination mechanisms with state and federal authorities;
- Keep city hall's accounting and financial systems up to date;
- Permanently develop and update taxpayer's registry;
- Develop the Income Law project;

- Plan and program city hall's expenditure to formulate the expenditure budget of the current fiscal period; and
- Prepare an auxiliary registry with an inventory of chattel or real estate under their care, which by their nature are inalienable and imprescriptible, such as archaeological, artistic and historical monuments.

Besides fulfilling these functions, according to the LGCG the Municipal Treasury should also:

- Implement governmental accounting to make asset, liabilities, income and expense registry easier;
- Contribute to measure public income and expenditure effectiveness, economy and efficiency, administration of public debt including contingent obligations and patrimony of the State;
- Value State's assets and its expression in financial states;
- Register Budget and accounting operations derived from public management and other economic flows in a harmonious, limited and specific way;
- Generate trustworthy, appropriate, comprehensive, periodic and comparable financial statements, which will be expressed in monetary terms;
- Develop accounting handbooks, as well as other accounting instruments defined by the council;
- Register and control the entity's patrimony;
- Keep detailed historical records of financial management operations in the accounting journal, general ledger and inventories and balances;
- Keep auxiliary records that show the budget and accounting progresses so as to monitor and evaluate the exercise of public spending and income collection, as well as the analysis of balances in their financial statements;
- Prepare their charts of account to register Budget and accounting operations, their lists of accounts shall be aligned, conceptually and its main aggregates, to the account plan issued by the council;
- Register and valuate the provisions appointed to face any kind of liability, even if they are classified as public debt in terms of current regulations;
- Have Budget classifications, lists of account and catalogues of goods and instruments that allow them to be automatically interrelated; and
- Register chattel and real estate used for public services in accordance with current regulations; except archeological, artistic or historical monuments; furniture and equipment including computers, vehicles and other property that serves public entities and other movable or unmovable goods the council determines should be registered.

All of these activities need to have a harmonized governmental accounting system, consisting of registries, procedures, criteria and reports based

on technical principles destined to capture, valuate, register, classify, inform and interpret transactions, transformations and events derived from economic activity that modify the government and public finances' patrimonial situation.

The system developed by state and municipal entities, the Federal District and its territories must:

- Reflect the use of principles, general and specific accounting regulations and instruments established by the Council;
- Make the recognition of income, expense, assets, liabilities and patrimonial operations of public entities easier;
- Automatically integrate the Budget exercise with the accounting operation through the use of accrued expenditure;
- Allow registers to be done based on the cumulative base to integrate Budget and accounting information;
- Reflect a congruent and organized registry of each operation that generates rights and obligations as a result of economic-financial management of public entities;
- Generate real-time financial, execution and Budget statements and other information that contributes to the decision making process, results based programming, evaluation and accountability; and
- Make inventory registry and control of chattel and real estate of public entities easier.

Every public entity will be responsible for its own accounting, system operation and the enforcement of the Law and regulations issued by the Council.

Governmental accounting should allow the reliable expression of transactions in financial statements and consider the use of the best international and national practices to support financial planning, resource control, analysis and auditing tasks.

Public entities' administrative processes that require budget and accounting transactions will generate automatic registry in the appropriate accounting moments. Accounting of budget and accounting operations shall be backed up with original documents that verify and justify the records made.

It will be mandatory for public entities to preserve and make available to the appropriate authorities verifying and explanatory documents, as well as accounting ledgers in accordance to the guidelines established by the Council.

Public entities shall follow the best national and international accounting practices to support financial planning, resources control, analysis and auditing tasks; this will surely be a challenge for this level of government.

Municipal Comptroller

Municipal control and evaluation are tasks fulfilled by the municipal comptroller. In general terms its activities are:

- Establish and operate the municipal control and evaluation system;
- Audit municipal public spending exercise;
- Apply regulations and criteria regarding control, evaluation, auditing ad inspections;
- Monitor that federal and state resources allotted to municipalities are used according to agreed laws and regulations;
- Monitor the fulfilment of suppliers and contractors' obligations;
- Monitor the efficiency and efectiveness in the execution of works;
- Carry out audits and evaluations and inform City Hall;
- Develop and keep up to date the general inventory of the municipality's chattel and real estate;
- Verify that municipal public employees fulfill their obligation of presenting appropriately their declaration of assets;
- Promote citizen participation in the supervision and monitoring of government actions; and
- Establish mechanisms to attend the citizenry's queries, complaints or reports.

If the municipality does not have a municipal control body, these functions can be fulfilled by a municipal clerk or any councilor supported by other public employees.

The council will approve general dispositions on this matter, taking into account the auditing guidelines issued by the Public Function Ministry, the Superior Audit of the Federation and their state-level equivalents.

State legislatures in accordance with the LGCG will have state audit entities, or bodies with technical and management autonomy to exercise their attributions and decide their internal organization, functioning and resolutions in accordance with their laws. The audit function will be developed according to the non-retroactivity, annuity, legality, fairness and reliability principles.

7.4. Size of the municipalities

The number of human and material elements to develop functions established in the new governmental accountability regulations will depend on the size and characteristics of the municipality. As we already know, according to the 2010 Population Census there are 2,456 municipalities that have very different populations in terms of size, population density and geographic extension; some municipalities have more inhabitants

and budget than some states, this is why resource allocation to implement governmental accounting systems has to be different.

The Federal District and its territories house approximately 553 193 persons, meanwhile some states like Oaxaca, Yucatán and Tlaxcala approximately had in 2010, 6 670, 18 449 and 19 499 respectively. Nonetheless, most states have municipalities with high and low populations, for this reason, it was necessary to establish specific regulation to the municipalities of less than twenty-five thousand inhabitants and those regulated by traditions and customs; their legal, budget and operative conditions are different from those who have more inhabitants or with different organization of the one described.

Conclusions

The governmental accounting system described for federal and municipal entities, the Federal District and its territories will form a national system of transparency, audit and accountability that will allow the harmonization and modernization if accounting information systems for the three levels of government, it will include: accounting framework for the tree levels of government, common accounting principles and regulations, financial administration systems, account registry, information models of compatible accounts that will promote:

- The improvement of public management, transparency and access to information regarding income and expenditure flow of the municipal public administration;
- They will be the basis for adequate control, evaluation and audit of public finances; and
- They will prevent corruption acts in the federal government, states and municipalities of the Mexican Republic.

Corruption in expenditure can be seen in indicators such as the *Corruption Perception Index* of the public sector, which is developed every year by *Transparency International,* according to the perception entrepreneurs and analysts have of each country and the corruption of its government.

In this index 10 means lack of corruption and 0 means very high corruption; out of 178 countries Mexico won the 72nd place with a 3.6 score. In 2010 this situation worsened, Mexico was awarded the 98th place with a 3.1 score; it did worse than countries like Saudi Arabia, Czech Republic, Kuwait, South Africa, Namibia, Turkey, Latvia, Slovakia, Tunisia, Croatia, Macedonia, Ghana, Samoa and Ruanda; which have a lower level of development. This organization states this is a “continuous humanitarian disaster” for the Mexican economy.

This is why it is important to have a governmental accounting system operating in different government levels, in an adequate way and in accordance with regulations established by the General Governmental Accountability Law, CONAC, international and national regulations issued by public and private bodies that regulate accounting matters.

Bibliography

Acosta Romero, Miguel (1995). *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa.

Castelazo, José R. (2010). *Administración Pública: Una visión de Estado.* Mexico, INAP, second edition.

González Navarro, Pedro (2011). *El federalismo en México.* Colegio de Economistas de Jalisco.

Regulatory Framework

Political Constitution of the United Mexican States, 1917, with latest updates.

General Governmental Accounting Law... Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). December 2008.

Regulatory Framework of Governmental Accounting. (CONAC). August 2009.

Basic Postulates of Governmental Accounting. (CONAC). August de 2009.

Object of expenditure classification. (CONAC). December 2009.

Income Classification. (CONAC). December 2009.

Account Plan. (CONAC). December 2009.

Regulations and Methodology to issue Financial Information and Structure of Basic Financial Statements of Public Entities and Characteristics of their Notes. (CONAC). December 2009.

Guidelines on indicators that measure Physical and Financial Progress regarding Federal Public Resources. CONAC. December 2010.

Main Patrimony Registration and Valuation Rules (General Elements). (CONAC). December 2010.

Functional Classification of Expenditure (Purpose, Function y Subsumption). (CONAC). June 2010.

Analysis of Public Finance Components. (CONAC). June 2010.

Regulations and methodology to determine income accounting moments. (CONAC). December 2009.

Regulations and methodology to determine expenditure accounting moments. (CONAC). August 2009.

Type of expenditure classification. (CONAC). June 2010.

Governmental Accounting Handbook. (CONAC). November 2010.

Revista de Administración Pública

INAP

Miguel Agustín Limón Macías and José Luis Cuéllar Garza, (coordinators). (2011). *Los Libros de Texto Gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo.* Mexico: CONALITEG. 289 pages.

Francisco Díaz de León Mendiola*

The book titled *"Free Textbooks: A State policy in Mexico. Perspective of half a century"* makes a balance, a trip and a history full of vicissitudes in regards to Free Textbooks (Libros de Texto Gratuitos (LTG)). This book recreates the collective and institutional efforts of the National Commission for Free Textbooks (CONALITEG) in over five decades of existence. Free Textbooks are part of a public State policy based on liberty, equality and justice ideals; essential principles for the education of kids and youngsters. They comprise many generations of Mexican's dream of knowing more about their past, present and future; thus, the State is fulfilling one of its constitutional obligations.

This book facilitates reflection and the understanding of political, social, cultural and educational circumstances CONALITEG has gone through and the development of LTG. It also makes us wonder, as an instrument how do LTGs promote the teaching-learning processes in public education in Mexico? Additionally how do we explain all of the years elementary education has not been related to LTGs? On the other hand, what is the role of CONALITEG as the institutions responsible for the edition, printing and delivery of free textbooks? To answer this we will try to make a brief review of the opinions of specialists that conformed it and their proposals could eventually become the future detonator to make better decisions and considerations regarding LTG and CONALITEG.

In this context, chapter one by José Javier Gutiérrez Rodríguez and Sergio Negrete Cárdenas addresses the following topic: "*Free textbooks as public policy and its impact on compulsory basic education in Mexico";* the authors explain the theoretical differences between public policies

* Subdirector de Estímulos a la Investigación del Centro de Mejora Institucional del INAP.

and States policies. However, they make it clear that free textbooks are a redistributive policy because public resources are spent in a specific activity which benefits a sector of the population. We recommend the reader to stop and carefully scrutinize this excellent chapter which shares with us the decisive stages and moments to decide if CONALITEG's work should continue and consequently free textbooks.

The historical review examines the Mexican State's tries to implement a free textbook policy, identifying clearly two periods (1921-1944; 1944-2011). In the first period social education was promoted, this kind of education was fruitful due to tensions between the well-off class, the church and the State; in the second period the educational policy of free textbooks becomes a reality thanks to Jaime Torres Bodet; the 1960 school year was the first one were free textbooks were distributed.

The section by Gutiérrez and Negrete also analyzes presidential terms of Adolfo López Mateos up to the one of Felipe Calderón Hinojosa; emphasizing the relevance of this public policy and its vicissitudes are explained by the economic and political moment of each government. It also emphasizes the promotion of teachers' participation in the free textbooks history.

On the other hand, Luis Mario Aguilar and Maya Medrano are in charge of chapter two: "*Historical and financial perspectives on CONALITEG: budgetary behavior and economic impact*". They accurately state that free textbooks have been here for five decades and withstood social, economic and political situations in Mexico. It is also true that few government programs have stayed relevant and transcended time.

The author's approach is mainly based on making an institutional balance of the past, present and future proposals; this goal is achieved by making a detailed examination of CONALITEG's financial operation. The institution's budgetary behavior is divided into three stages: the first one associated to stabilizing development (1958-1970); the second one known as shared development (1970-1982) and the third one identified as economic openness (1982 to present). At the same time it identifies the impact free textbooks have on family economy, productivity and the coverage of school enrollment; topics that are directly related to Mexico's macroeconomic framework.

It is important to emphasize that this book has an economistic component, throughout it economics terms appear, this does not mean reading and understanding it are uncomfortable to those who are not familiarized with them. On the contrary, it allows us to historically, economically, politically and socially analyze the financial and administrative organization of CONALITEG that allows it to, plain and simple, produce and distribute free textbooks to every corner of the country.

The reader should find it exciting to find ample data, numbers and periods graphically illustrated so as to compare the country's political-economic circumstances. It is also worth checking the analysis done by Luis Mario Aguilar in regards to the income-expenditure relationship of families based on the savings gained through free textbooks. It is also important to understand the relationship between school enrollment and the provision of public education service, the latter's evolution is on the rise, although there are unfulfilled infrastructure challenges; that is, more and better schools. One conclusion is we have to recognize CONALITEG's enormous legacy that has helped Mexico's basic education.

Ernesto Azuela Bernal and Natalia Rivera Hoyos wrote chapter three: "*Textbooks and public opinion*", which captures citizens' perception of this educational material which is seen as public goods. The authors think that because it is a universal access good and an instrument to configure public space in Mexico. Their chapter is based on a questionnaire –which is included- which 1000 people answered in September 2011, the questions covered the following topics: a) the learning process in classrooms and schools thanks to free textbooks; b) the way these books are perceived and their meaning in people's experience and c) interviewees' perception of free textbooks and reading experience.

The results of this survey confirms that free textbooks are a public good related to national education, which has undoubtedly supported the consolidation of the educational system in Mexico. In the educational policy context, they have constituted an essential patrimony in the construction of common references and shared elements between individuals and society that make up a mirror that reflects our national identity.

This chapter presents some graphs that illustrate data from the survey, they enrich the content and illustrate the results in a simple and convincing manner; a technical card is also included to present the data collected by the company of Berumen y Asociados, which lists the attributes people give free textbooks.

The book ends with an appendix developed by Mario Guillermo González Rubí which summarizes the interventions of renowned academics in the "*Free Textbooks: fifty years of public policy in Mexico*" Symposium, which took place on the summer of 2011 in the Faculty of Superior Studies Acatlán of the National Autonomous University of Mexico.

It would be unfair not to write a few lines to those people whose hierarchical position and responsibilities made possible the political, educational and administrative transcendence of CONALITEG. There is an old proverb that says that while people go, institutions remain. Surely there will be much

more to write on free textbooks in the future. We recommend this book, a pioneer work that will surely bring forward new questions and contributions to give continuity to this topic.

Revista de Administración Pública

INAP

Bernardo Kliksberg, *Escándalos Éticos,* Buenos Aires Argentina, Ed. Temas Grupo Editorial, 2011, p. 336.

Carlos Hernández Alcántara*

Ethical Scandals is a witty book which analyzes current international public-agenda problems such as world economic crisis, poverty, discrimination, inequality, climatic change and the development of proposals for an inclusive society. These problems are generating a political and economic ethical deficit. Ergo, it recommends the correction of ethical insufficiencies through development and implementation of public policies in strategic alliance with economic contributions, technological and managerial skills and private enterprise marketing.

The book's first part has a dynamic and specific approach; the author shows his research experience and problematization skills: *Why did world economy fall? About ethical gaps*. This question and this statement open the debate by making an accurate diagnosis of the unethical behavior of high-level executives of big companies such as Enron, Madoff, Stanford, among others and the study of what generated the collapse of north American economy, the world's biggest, which affected jobs and generated poverty.

> "This is the worst crisis in 80 years and it is structural. The American unemployment rate went up in June 2009, to 9.5%. In late 2007 it was 4.9%. This means that 6.5 million jobs were destroyed in eighteen months. Thus, 14.7 million Americans are without a job. If we also include people who work few hours because they cannot find more work and those who have deserted the labor market because of the impossibility of finding a job the rate goes up to 16.5%: 26 million people are totally or partially unemployed or are no longer looking for a job.
>
> In September 2010, the Eurozone had a 10% rate of unemployment; over fifteen million people in 16 countries. Every region of the world is being affected.

* Professor of the Faculty of Political and Social Sciences at UNAM and has a PhD in Social and Political Sciences from UNAM.

> Latin America was also affected. GDP, exportations and migrants' remittances in 2009 took a plunge. Two and half million people became unemployed and poverty grew 1.1%. Eight million more poor Latin-Americans, the total amounted to 190 million." pp. 33-34.

According to Bernardo Kliksberg, one of the causes that generated economic collapse in the US was the absence of corporate social responsibility:

> "Large corporations have had a decisive role in north American economy and other great economies. The power some of them yield supersedes that of numerous countries. The frameworks to regulate them were limited and have grown weaker with the previous US government. They have all the power to make important economic decisions that will greatly affect everyone's lives; the corporations' quality of government proved to be precarious in many cases." Page 34.

Kliksberg asks himself: What is corporate government, in practice? The answer is based on a diligent study regarding corporate government (Heidrick & Struggles, 2009), which has been conducted annually for a decade; it examines three main situations:

> "Firstly, transparency: the level of information that the Directive Board discloses regarding their directors, salaries and committees. Secondly, the Board's integration: its Independence, diversity and integration. Thirdly, the Board's work style. This includes factors such as frequency of meetings, availability of directors, assistance levels, duration of terms of office, etc." Page. 38.

He takes up again the detailed evaluation of the OECD Steering Group on Corporate Governance as an analysis scheme regarding corporate governance flaws and their relation with the current crisis in developed countries(Kirpatrick, 2009):

"Risk management systems failed; Corporate Boards established strategies, not measuring systems to monitor their implementation; accounting standards and regulation requirements were insufficient in different areas; incentive systems encouraged and rewarded high-levels of risk taking; in some cases, salaries were not closely linked to the company's long-term interests; supervision, salaries and banking and financial powers of the Board of Directors have to be reviewed." Page 39.

Several other mistakes of risk-rating agencies also caused disorientation in small-time investors, general investors and members of the Board. "Rates that should have been used to indicate reliability and quality in corporate governance showed acute deficiencies."

Finally, the explanatory analysis ends with a recommendation in the form of a question: When can we have good corporate governance? The answer is overwhelming: when we demand social responsibility policies from companies, their directive boards and their high-level executives:

> "Small time investors and great institutional funds based on them such as retirement and pension funds; customers that increasingly demand their rights; and a civil society that is more and more active demand an extensive corporate policies agenda: advanced staff, reliable, healthy and green products, integrity and commitment to the community and coherence." Page 44.

Without a doubt, the first part brilliantly synthesizes the need to recover business social responsibility and its strategic association with politics to prevent the devastating effects of the economic crisis and world poverty.

The second, third and fourth part develop a variety of explosive topics in Latin America. The severe situation of child poverty:

> "According to UNICEF there are seven basic needs that need to be met for every child: housing, drinking water, sanitation, education, information, health and adequate nutrition. There are 1000 million children (50% of the world population) that suffer from severe deprivation of one of these needs and 700 million are deprived of two or more. The consequences are severe. All over the world, 70 out of 1000 children die before their fifth birthday, 87 in developed countries and 155 in the poorest ones. In 2007 in Latin America, according to the Pan-American Health Organization, over 300,000 children under five years died." Page 85.

The situation of young and undocumented people has devastating and perverse effects on social policies because they are generating an *invisible citizenry*:

> "It is not merely a bureaucratic topic. These citizens who are invisible to society are almost condemned to a marginal life. Undocumented children cannot be enrolled in preschools or schools, they can hardly get formal jobs, they cannot open up bank accounts or hold property, they cannot get married in the civil registry, they cannot vote and finally, they cannot register their children in the Civil Registry either." Page 77.

Another polemic and complex topic is gender discrimination. The study focuses on women's new roles in family cohesion, workplace and political representation and corporate government; it can be explained with overwhelming explicative elements:

> "Violence is one of the fields where there is much to be done regarding gender discrimination in Latin America. Another complex and delicate topic is women's situation in the workplace. Over one hundred million work, it is the main source of dignity, self-esteem and promotes GDP growth. CEPAL has stated that if poor women did not work, urban poverty would rise 10% and rural one 7%; this is alarming in a region where one in three is poor. Fifty percent of these women work in informal economy which results in low salaries, almost no social protection, they have to work harder to progress and they have limited representation –less than 20% in directive responsibilities." Page 121.

Climatic change is a paradoxical and catastrophic topic that damages millions of poor people in developing countries; meanwhile developed countries like the United States it generates "29% of the carbon dioxide emissions and 27% in Western Europe":

> "A new report from the UN's Intergovernmental Panel on climatic change was very much expected. The report prepare by 2000 scientists of over 100 countries predicts global warming can have evident impacts on public health resulting in an increase of deaths and sicknesses due to heat waves, storms, floods, fires and draughts." Page 189.

According to the PNUD consultant, Bernando Kliksberg, the globalization of the effects of the patterns of climatic change makes essential the adoption of policies that promote the use of renewable and green energy sources such as solar, hydroelectric, wind power and tidal energy; the regulation and reduction of the emission of greenhouse gases and the implementation of actions to prevent floods in London or Los Angeles or famine in the Horn of Africa.

The last topic: an inclusive society; he displays overflowing optimism and mystique at the silent work of social leaders through the adoption of solidarity values. Once again the main reference of action of volunteer work is Latin America. The author states volunteer work is a way of living well and "a school of citizenship". Comparative research shows that young people that undertake volunteer work later become active and committed citizens." Page 206.

He also shows that silent heroes lead with pioneer methodologies and have high achievements in health, food, education, housing, environmental, music orchestra programs, etc. "Despite the lack of organic support, volunteer work represents 2.5% of the GDP in countries such as Argentina and Brazil and it is progressing all over the continent." Page 206.

The institutionalization of volunteer work in the US is potentially suggestive:

> "President Obama approved the greatest volunteer work strengthening law in the history of the US. It will triple the positions entirely dedicated to the promotion of volunteer work. AmeriCorps, the base organization of voluntary action, will now have 250,000 agents instead of 75,000. In 2008, 2.2 million volunteers were in action. They now hope for more than 7 million volunteers to be active. These volunteers will improve health services, economic opportunities in low income communities; they will assist crisis victims, contribute to schools and support efforts to save energy. This law includes a special program to give elderly people opportunities to do volunteer work. Despite the government's acute budget problems, it means to give 6.000 million dollars in the next five years." Page 213.

Thence, solidarity is built with institutional support of political and business ethics as a specific practice of social responsibility.

We can see that the construction of rigorous and comparative argumentation, expert use of current bibliographic and hemerographic references from international organizations such as the UN, OECD, WHO, UNICEF, Inter-American Development Bank, Specialized Consulting, the statements of politicians like Barak Obama, the opinions of religious leaders published in newspapers such as the New York Times, Los Angeles Times, Newsweek, the Washington Post and theoretical premises of Adam Smith, Milton Friedman, Joseph Stiglitz, Amartya Sen and other renowned and prestigious economists awarded with the Nobel Prize in Economy becomes important.

Reading the *Ethical Scandals* book provides an effective analysis scheme and a scientific explanation of the economic crisis, its causes, effects and it simultaneously offers a comparative method in the elaboration of diagnosis regarding corporate governance, poverty, gender discrimination and climatic change; this enables the formulation of a social governance agenda and an effective implementation of public policies based on cooperation and ethics in private enterprises and the people's solidarity.

Revista de Administración Pública

INAP

RESÚMENES

Centralización vs descentralización financiera en un sistema federalista: El marco de coordinación fiscal mexicano. Rolando Zubirán Roberto

El gobierno mexicano ha tratado de poner en práctica políticas y medidas que han descentralizado la asignación de fondos estados y localidades. Desde el inicio de la Convención Nacional Fiscal de 1947 hasta la creación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los gobiernos estatales y municipales han renunciado a sus derechos tributarios, a cambio de participaciones asignadas por el gobierno federal. Tal mecanismo de redistribución, fue diseñado para proporcionar a los estados y a los gobiernos locales con una estructura más eficiente de ingreso. Este documento sostiene que existen problemas en el proceso de descentralización que han causado deficiencias en el giro del desarrollo regional. Se analizan los riesgos de la descentralización frente a las políticas de centralización financiera. Concluye mediante el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y cómo esta afecta a los estados y municipios en términos de rendimiento y su capacidad para competir.

Palabras Clave: Descentralización Financiera, Centralización, Desarrollo, México, Elección Pública.

Federalismo Fiscal en México. Alcances y los cambios necesarios. Genaro Aguilar Gutiérrez

Este artículo es una investigación que muestra las limitaciones en el avance del federalismo fiscal en México. Se comparan los cuatro federalismos que existen en América Latina y, con una metodología matemática e indicadores de finanzas públicas, calcula y muestra el esfuerzo fiscal de los estados de la nación, el cual es muy limitado y, a partir de ello, concluye en la necesidad de impulsar una Ley de Responsabilidad Fiscal que implique sanciones para los administradores estatales que no logren metas recaudatorias alcanzables.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Capacidad tributaria, Esfuerzo Fiscal en México.

El federalismo hacendario mexicano: Una valoración a más de una década. Martha Laura Bolívar Meza

El artículo aborda una visión histórica del proceso de federalismo, primeramente fiscal hasta 1980, y el viraje hacia una redefinición hacia un federalismo hacendario, en el que no sólo las entidades federativas deben coordinarse para la recaudación y obtención de los ingresos, sino también sobre la orientación del gasto. Finalmente se hace una valoración de los logros obtenidos, y una crítica en la orientación del gasto y la falta de medición y evaluación del mismo, conforme a los fondos que se diseñaron al efecto, que sólo tiene una orientación al pago de nóminas y no a los resultados de las políticas en educación y salud, principalmente.

Palabras clave: Coordinación fiscal, Federalismo hacendario, Federalismo, Ramo 33.

Aspiraciones democratizadoras y realidades en México. Descentralización del gasto público a través del Ramo 33 en el contexto de la alternancia. Yanella Martínez Espinoza

El artículo pretende explicar, a la luz de la alternancia política en México cómo ha sido la descentralización del gasto público federal vía las Aportaciones Federales (Ramo 33), argumenta que no hay una consolidación del federalismo fiscal debido a que siguen existiendo, pese al pluralismo político y a las nuevas relaciones intergubernamentales, prácticas antiquísimas heredadas del viejo régimen presidencial y centralista. El reto metodológico es demostrar a través del análisis cualitativo cómo se da, en el contexto de la alternancia, la descentralización de los recursos públicos y mostrar los escasos esfuerzos por la consolidación de un federalismo fiscal que permita procesos más democráticos en el país.

Palabras clave: Alternancia, Descentralización del gasto público, Pluralismo político, Relaciones Intergubernamentales.

El proceso de armonización contable en los entes estatales y municipales: objetivos, instrumentos y redefinición de funciones. José Manuel Flores Ramos

Se analiza la armonización contable, y los nuevos instrumentos contables como un sistema de integración intergubernamental entre los entes estatales y municipales; así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, respetando los principios del orden federal y las normas que se derivan de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la normatividad emitida por la Comisión Nacional de Armonización Contable (CONAC). Se revisan cual es la estructura actual y las funciones que en materia contable realizan los entes estatales y municipales, con la finalidad

de proponer cuales serán los que deberán realizar, a la luz de la nueva normatividad en la materia.

Palabras clave: Armonización contable, instrumentos contabilidad gubernamental, integración intergubernamental contable.

ABSTRACTS

Finance centralization versus decentralization in a federalist system: The Mexican fiscal coordination framework. Rolando Zubirán Roberto

The Mexican government has attempted to implement policies and measures that have slowly decentralized fund allocation to state and local structures. Since the inception of the National Fiscal Convention in 1947 up until the establishment of the Fiscal Coordination Law (LCF), state and municipal governments have forgone their tributary rights in exchange for un-earmarked intergovernmental grants. Such redistribution mechanism in theory was designed to provide states and local governments with more funds that they could otherwise accrue themselves with state and local taxation. This paper argues that there have been problems in such decentralization process that have caused in turn deficiencies in regional development. It analyzes the risks of finance decentralization vs. current centralization policies dealing with resource allocation and decision making. It concludes by analyzing the Mexican Fiscal Coordination Law (LCF) and how it affects states and municipalities in terms of performance and their ability to compete.

Key Words: Finance Decentralization, Centralization, Development, Mexico, Public Choice.

Fiscal Federalism in Mexico. Scope and necessary changes. Genaro Aguilar Gutiérrez

This paper is a research that shows the limitations in the progress of fiscal federalism in Mexico. We compare the four federalism that exist in Latin America and, a mathematical methodology and indicators of public finance, calculates and displays the tax effort of states in the nation, which is very limited, and from this concludes there is a need to promote a Fiscal Responsibility Law involving penalties for administrators who fail to achieve attainable state tax collection goals.

Keywords: Fiscal Federalism, Tax capacity, Tax effort in México.

Mexican fiscal federalism: Assessments over the last decade. Martha Laura Bolívar Meza

This paper means a historic vision about the federalism process developed in México during the XX century, in the first place on fiscal affairs, and later focusing on local and federal budget, in a coordination model between the three levels of government (federal, local and municipal). Finally, it makes and assessment for the achievements obtained after ten years of this model, and a review of the results different of the goals established originally, specially on education and health politics.

Keywords: Fiscal co-ordination, Budget federalism, Federalism, Ramo 33.

Democratizing aspirations and realities in Mexico. Decentralization of public spending through budgetary item 33 (Ramo 33) in the context of alternation. Yanella Martínez Espinoza

This paper tries to explain, in light of the political alternation in Mexico, the decentralization process of federal public spending through Federal Contribution (Ramo 33); it states that fiscal federalism cannot be consolidated due to the existence of old practices inherited from the old presidential and centralist regime, despite political pluralism and new intergovernmental relationships. The methodological challenge is to prove through qualitative analysis how public spending decentralization is carried out, in the context of alternation, and show there has been little effort to consolidate a fiscal federalism that promotes more democratic processes in the country.

Keyword: Alternation, Public spending decentralization, Political pluralism, Intergovernmental relationships.

Accounting harmonization process in state and municipal bodies: Goals, instruments and function redefinition. José Manuel Flores Ramos

Accounting harmonization and accounting instruments are analyzed, which are seen as an intergovernmental integration system among state and municipal bodies; as well as the Federal District and its territories, respecting the federal order, regulations derived from the General Governmental Accounting Law (LGCG) and regulations issued by the National Accounting Harmonization Commission (CONAC). The current structure and functions carried out by state and municipal bodies are examined, to suggest which should be used, in light of the new regulations on the subject.

Keyword: Accounting harmonization, governmental accounting instruments, accounting intergovernmental integration.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.

b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.

c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- ***Para libro***: nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
- ***Para capítulo de libro***: nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
- ***Para artículo***: nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
  En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.

b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);

c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);

d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic o related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.

b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.

c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:

- ***For books:*** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
- ***For chapter of a book:*** name, last name, "title of the chapter", *title of the book,* place of publication, publisher, year, range of pages.
- ***For an article:*** name, last name, "title of the article", *name of the magazine,* volume, number, period and year, range of pages.

d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.

e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)

f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or "Peer System", carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a

maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: contacto@inap.org.mx
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO
Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:

a. Title of the work, which must be short and clear.

b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.

c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);

d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
127

Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México

Se terminó de imprimir en Octubre de 2012
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

Presentación
José R. Castelazo

Análisis

Centralización versus descentralización financiera en un sistema federalista: El marco de coordinación fiscal mexicano
Rolando Zubirán Robert

Federalismo fiscal en México. Alcances y los cambios necesarios
Genaro Aguilar Gutiérrez

El federalismo hacendario mexicano: Una valoración a más de una década
Martha Laura Bolívar Meza

Aspiraciones democratizadoras y realidades en México, Descentralización del gasto público a través del Ramo 33 en el contexto de la alternancia
Yanella Martínez Espinoza

El proceso de armonización contable en los entes estatales y municipales: objetivos, instrumentos y redefinición de funciones
José Manuel Flores Ramos

Reseñas

Miguel Agustín Limón Macías y José Luis Cuéllar Garza (coordinadores). Los Libros de Texto Gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo. México, Conaliteg, 2011, 289 págs.
Francisco Díaz de León Mendiola

Bernardo Kliksberg, Escándalos Éticos, Buenos Aires Argentina, Ed. Temas Grupo Editorial, 2011, 336 págs.
Carlos Hernández Alcántara

PUBLIC EXPENDITURE DECENTRALIZATION AND FISCAL FEDERALISM IN MEXICO

Presentation
José R. Castelazo

Analysis

Finance centralization versus decentralization in a federalist system: the mexican fiscal coordination framework.
Rolando Zubirán Robert

Fiscal federalism in México. Scope and necessary changes
Genaro Aguilar Gutiérrez

Mexican fiscal federalism: Assessments over the last decade
Martha Laura Bolívar Meza

Democratizing aspirations and realities in Mexico. Decentralization of public spending through budgetary item 33 (Ramo 33) in the context of alternation
Yanella Martínez Espinoza

Accounting harmonization process in state and municipal bodies: goals, instruments and function redefinition
José Manuel Flores Ramos

Reviews

Miguel Agustín Limón Macías y José Luis Cuéllar Garza, coordinadores. Los Libros de Texto Gratuitos: Una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo. México, Conaliteg, 2011, 289 págs.
Francisco Díaz de León Mendiola

Bernardo Kliksberg, Escándalos Éticos, Buenos Aires Argentina, Ed. Temas Grupo Editorial, 2011, 336 págs.
Carlos Hernández Alcántara

Resúmenes/*Abstracts*

Instrucciones para los Colaboradores

Instructions for Collaborators

contacto@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx