

Calidad del federalismo fiscal en México: efectos económicos e impacto de la Ley de Coordinación Fiscal

José Manuel Cirera Bianco¹

Recibido: 09/03/2020

Aceptado: 03/05/2020

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar el efecto económico de las instituciones formales en la práctica del federalismo fiscal en México, a través de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) conforme a la función de asignación, distribución y equilibrio propuesta por Richard Musgrave (1959). Para ello, se hace un estudio comparado con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en Venezuela (1989), mostrando el papel del sistema federado en el equilibrio económico inter-temporal por el conjunto de normas vigentes.

Palabras clave: Federalismo fiscal, Ley de Coordinación Fiscal de México, equilibrio económico.

¹ Doctorando en Ciencias Organizacionales (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela). Politólogo y Economista egresado de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). *Magister Scientiae* en Ciencias Políticas, Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL - ULA). Colaborador en el Grupo de Investigación en Legislación Organizacional y Gerencia (GILOG – FACES-ULA). Becario Plan II (2016 - 2018) por el Departamento de Análisis Político de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Actualmente desarrollando la tesis doctoral sobre el impacto de la gobernanza en la dinámica de las organizaciones internacionales como fomento del desarrollo regional, bajo la teoría de la interdependencia compleja. Email:jcirera23@gmail.com.

Quality of fiscal federalism in Mexico: economic effects and impact of the Fiscal Coordination Law

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the economic effect of formal institutions in the practice of fiscal federalism in Mexico, through the Fiscal Coordination Law (1978) in accordance with the allocation, distribution and balance function proposed by Richard Musgrave (1959). For this, a study is made compared to the Organic Law of Decentralization, Delimitation and Transfer of Powers of Public Power in Venezuela (1989), showing the role of the federated system in the inter-temporal economic balance by the set of regulations in force .

Key words: Fiscal federalism, Law for Fiscal Coordination of Mexico, economic balance

Introducción

La teoría del federalismo fiscal ha obtenido mayor repercusión a partir de la década de 1950, a raíz de varios procesos de naturaleza política y económica que marcaron un hito en la búsqueda de una mayor eficiencia en el manejo de los recursos, además de la desconcentración del poder político orientada, esencialmente, hacia metas del desarrollo en el logro de libertades plurales, como la democracia, la productividad y la disminución de la desigualdad. Así, el ascenso de la teoría responde a la discusión de la presencia entre Estado y mercado en el manejo de recursos económicos y del bienestar.

El caso latinoamericano resulta especialmente significativo por la trascendencia en las reformas descentralizadoras entre sus países que, en algunos casos, llega al reconocimiento constitucional, comenzando un esquema de identificación desde las instituciones formales con el federalismo como esquema de organización y asignación de competencias, no sin que la sombra de la recentralización se mantenga, herencia del periodo autocrático y militarista de casi medio siglo (1950 – 1990). Este reconocimiento se da de forma explícita en Argentina (1860), Brasil (1891), México (1824) y Venezuela (1811). En

México, se hace patente en la Constitución de 1917 y en Venezuela en la Constitución de 1961. En otros países, sin reconocimiento explícito, ocurren reformas fiscales y tributarias como la Ley 33 de 1968 de Colombia² (fisco seccional y municipal) o la Ley 21.074 de 2018 en Chile³ (regionalización financiera).

Ante esta discusión, existen algunos aspectos que son importantes al abordar el federalismo, como reconocer que todo proceso de federalismo fiscal debe contar con un nivel de centralización que sirve para demarcar aquellas funciones que, ya sea por su naturaleza económica o conveniencia administrativa, son mejor gestionadas por el Estado, tal es el caso de los bienes públicos puros. Otras, dada la cercanía de las autoridades con los problemas, pueden ser atendidas desde un ámbito subnacional. La presencia de los dos ámbitos (central y federal), permite la coordinación de la política fiscal y tributaria, evitando la doble tributación, gastos excesivos, manejo ineficiente de los fondos públicos y la asignación de responsabilidad a los subniveles de gobierno.

Así como se orienta la discusión sobre el papel del Estado y el mercado en la economía, el federalismo madura como tesis fruto de la convergencia de un Estado de bienestar en decadencia y la entrada del libre mercado encargado de reanimar la economía para procurar el desarrollo nacional. De esta manera, se descubre una cadena de incidencia del federalismo en la economía nacional en tanto a: 1) reconocimiento institucional de los principios federales y de la subdivisión administrativa vigente; 2) determinación flexible de las funciones de cada nivel federal; 3) coordinación de los objetivos para cada nivel federal en términos cuantitativos – cualitativos, y 4) apoyo canalizado mediante objetivos y metas para el desarrollo conjunto entre las regiones.

De este modo, la pertinencia que tiene el reconocimiento institucional, a través del conjunto de leyes y normativas en materia de federalismo responde a la creación de subunidades administrativas (descentralización), como paso previo para la aplicación del federalismo fiscal. A partir de la existencia del factor de reconocimiento institucional como condición necesaria, aunque no suficiente, el presente trabajo se centra en analizar los efectos económicos que producen estas leyes en materia de federalismo fiscal y los objetivos del sector público según Richard Musgrave (1959) en su texto *Teoría*

² República de Colombia. Ley no. 33, *Diario Oficial de la Nación*, no. 32.667, 15 de noviembre de 1969.

³ República de Chile. Ley no. 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 15 de febrero de 2018.

de la *Hacienda Pública*, por la estabilización, asignación y distribución en la política fiscal, la calidad del ejercicio gasto-ingreso, y la determinación de la unidad administrativa que mejor pueda cumplir con esos objetivos.

El caso de México resulta relevante dentro de América Latina, con un longevo federalismo establecido desde 1824 mediante el artículo constitucional no. 4, aunque en la práctica, el federalismo fiscal no maduraría hasta la siguiente Constitución (1857). Por ello, es imprescindible ir más allá del reconocimiento de las subdivisiones territoriales que, en la mayor parte de América Latina ha servido para ceder competencias públicas sin desconcentrar los canales de ingreso y, entonces, legitimar el Estado central, algo que provoca altos costos de ineficiencia por objetivos partidistas desde el gobierno como es la hegemonía de poder, el populismo o el clientelismo.

Esta es una situación visible en la historia mexicana con 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1929 - 2000), supremacía que inicia bajo un importante crecimiento económico para el país que, según Lepiz⁴, responde al manejo central de la industria petrolera en forma de expropiación, dando inicio al modelo estabilizador de desarrollo económico conocido como el «Milagro Mexicano» de 1952 a 1970, paso previo a un importante impulso a las leyes en materia fiscal que, finalmente serían modificadas en el periodo 1980 - 1994 ante la crisis económica dada la caída de los precios internacionales del petróleo y por otro lado el proceso de la globalización.

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos del año 1953, cuya última reforma es de 1998, sirve para instrumentar de manera efectiva un plan de distribución y planificación de las entidades a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyos principios destaca Megchum: coordinar el sistema fiscal del Estado federado; establecer la participación de las tesorías o Secretaría de Finanzas de los estados; distribuir las participaciones de ingreso; fijar reglas de colaboración administrativa, y constituir los organismos ejecutores. Es una visión amplia del federalismo, donde la Ley de Coordinación Fiscal surge como intermediaria del ejercicio fiscal entre el Estado central, regional y municipal de manera multidireccional⁵.

⁴ Lepiz, Israel. Desarrollo económico de México (1930 – 1970), 2015, p.1, disponible en: <https://prezi.com/ywv2lnizkao-/desarrollo-economico-de-mexico-1930-1970/> (Consulta: 14 de diciembre de 2019).

⁵ Megchum, Isabel de los Ángeles. «Ley de Coordinación Fiscal en México», *Gestiopolis*, 10 de febrero 2015, p.8, disponible en: <https://www.gestiopolis.com/ley-de-coordinacion-fiscal-en-mexico/> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).

La calidad del sistema federal, en este sentido, implica que atendiendo los principios antes señalados se puedan cumplir los objetivos de la función de asignación, distribución y estabilización de la economía entre los niveles de la organización administrativa a partir de la propuesta de los mecanismos de organización normativa, la conducta derivada de esta propuesta (instituciones informales) y de su adecuación.

Es de gran importancia para el trabajo reconocer cierto paralelismo con las condiciones en otras latitudes de la misma región, al igual que las similitudes en sus estructuras económicas mediante un estudio comparado con Venezuela, país con una alta dependencia de los ingresos fiscales petroleros y, con ello, una serie de vicios afianzados en la situación de precios de este producto básico en el mercado internacional; la prociclicidad del gasto público y, el rezago de los mecanismos de diversificación dentro de la estructura económica nacional. Ante el costo fiscal que esto supone y, la riqueza que aporta en la comprensión de las condiciones de la teoría del federalismo dadas las características económicas, el estudio de caso comparado entre los dos países forma parte de la estrategia metodológica a ser utilizada a continuación.

Finalmente, esta exposición sirve para demarcar los propósitos y, con ello, la hoja de ruta del trabajo mediante la definición del federalismo como teoría económica emergente en la delegación de funciones públicas de manera vertical (entre el nivel de poder público nacional, regional y local), pero también horizontal (centralismo del Estado y libre mercado). A partir de esta precisión en la propuesta desde la teoría federal, se contrasta la experiencia de México en la formación de principios normativos para tratar la distribución de competencias fiscales, sus características y trascendencia. En ocasión de comprender mejor estos efectos, se hace una comparación final con el caso de Venezuela que, como ya se introdujo, mantiene algunos paralelismos con el caso mexicano para, finalmente, concluir con unas reflexiones sobre el impacto de la normativa en los efectos económicos del federalismo.

1. Elementos teóricos del Federalismo Fiscal desde la perspectiva económica

Entre los principales autores del federalismo están Amarendra Sharma, Charles Tiebout, James Buchanan y Emilio Albi. No obstante, los planteamientos de Wallace Oates destacan por el reconocimiento del Estado central como parte del proceso de descentraliza-

ción, algo que podría resultar paradójico en un primer momento, pero que halla su lógica en la búsqueda de satisfacción de necesidades sobre quién tiene mayor capacidad y la información necesaria para llevar estas acciones de manera eficiente, en detrimento de la postura neoliberal. Por ello, Oates establece esta idea bajo el criterio económico de la utilidad que reporta esa forma de organización para los individuos:

Establece que la producción y consumo de bienes públicos se puede entender como sistemas de prestación de servicios públicos, es decir, tanto las prestaciones mismas como los gobiernos que las administran. La eficiencia se refiere a los niveles de utilidad de la comunidad (curvas de indiferencia entre bienes públicos y privados) que se puede alcanzar con los recursos asignados (impuestos). La óptima se da cuando la tasa de coste marginal es igual a la de utilidad marginal. Las preferencias se representan por la curva de ingreso consumo, es decir por los cambios en la demanda ante variaciones de precio⁶.

Este planteamiento precisa cuál es el significado de la eficiencia como indicador del nivel de calidad del federalismo, es decir, aquel donde el cambio en los recursos empleados para lograr cubrir las necesidades en bienes y servicios es igual al cambio en los niveles de utilidad experimentado por los receptores, ello por medio del ingreso que recibe el Estado por los tributos. Fuera de solucionar el dilema económico que esto representa, pone en cuestión asuntos como: ¿de qué manera medir la utilidad reportada por los beneficiarios?; o ¿cuál es el nivel de descentralización que no desencadena necesariamente el entorpecimiento de los objetivos planteados por el sector público?

Es por esa razón que la teoría da importancia al Estado central sobre la función de estabilización y de asignación, mientras que la función de distribución se reparte entre el Estado central y el resto de niveles federales. La razón principal que sustenta esta afirmación se encuentra en la existencia de unos bienes públicos puros, aquellos donde no existe rivalidad ni exclusión en la prestación del servicio, tal es el caso de la seguridad externa (fuerzas armadas) y la administración de justicia (tribunales). De lo que se trata, finalmente, es de disminuir la carga de los organismos centrales, propiciando nuevos canales de ingreso que no generen un efecto expulsión mediante sanción económica a los contribuyentes, además de dar respuesta efi-

⁶ Oates, Wallace. *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p.14.

ciente y expedita a los problemas particulares que aquejan a parte del territorio de forma más precisa.

Todo ello muestra la relevancia de los fallos del mercado como aquellas acciones que de manera deliberada o, por las condiciones del entorno, provocan que el mercado no controle las consecuencias negativas que se desprenden del modelo económico (competencia imperfecta, asimetría de información, bienes públicos, mercados incompletos, externalidades y bienes preferentes). Así, el Estado viene a intervenir reduciendo los efectos negativos y, una de las principales formas que tiene para hacerlo es crear leyes en materia y la definición de divisiones administrativas para aplicarla. A esta situación se le suman los objetivos privados del mercado que, para Rangel⁷, trae consigo un dilema «la economía basada en los principios de optimalidad y eficiencia dejan a un lado consideraciones como la justicia, la equidad y la posibilidad de que todos tengan acceso a este sistema de intercambio», algo que el Estado compensa con su participación. Surge como consecuencia una dualidad entre efectos no deseados en el mercado que han de ser tratados por el Estado y una práctica del mercado, que disminuye la posibilidad de abuso del poder político de las organizaciones que componen el Estado, mismas que también tiene vicios: conocimiento escaso, procesos de decisión de carácter político, falta de acuerdos, corrupción o clientelismo.

Con este sistema de control entre Estado y mercado, la desincorporación progresiva de competencia hacia subniveles de gobierno cumple con un principio: la determinación del sistema federal como fundamento de la gobernanza, término que para Kooiman⁸ denota «acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas o crear oportunidades sociales». En otras palabras, la gobernanza es un mecanismo que permite a los actores, de manera desconcentrada y autónoma, una interacción para mantener en el tiempo los fines federales con una dinámica de cooperación. Ello amerita una transparencia en la gestión fiscal entre las partes, como la disciplina tanto en ingresos como en los gastos.

El principal reto al que se enfrentan los Estados en la definición de un federalismo propio es la determinación de cuáles funciones

⁷ Rangel, Christi. *Justificación de la intervención del sector público en la economía*, 2003, p.4, disponible en: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/christi/programas_materias/Politica_Fiscal/justificacion_sector_publico_christi_rangel.pdf (Consulta: 14 de diciembre de 2019).

⁸ Kooiman, Jan. «Gobernar en gobernanza», en: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 58, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/> (Consulta: 18 de enero de 2020).

son mejor desempeñadas por cada nivel de gobierno. Al respecto de este desafío, la teoría económica, principalmente los preceptos de Richard Musgrave⁹, indican que esa tarea se resume a la fórmula que más logre aliviar la presión presupuestaria, garantizando un nivel de equilibrio económico y, garantizando una distribución y asignación de recursos entre y hacia los organismos federados. Al respecto, Díaz dice que ese es el desafío institucional de América Latina.

Aunque estas potencialidades son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, existen factores institucionales, juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país, que hacen muy difícil la estandarización de estos beneficios a cualquier sociedad, por lo que el grado óptimo de descentralización en un determinado país puede ser inadecuado para otro y viceversa¹⁰.

En estas diferencias es donde radica la gran importancia de las instituciones formales con las leyes de fomento para la descentralización y la asignación de competencias financieras y tributarias. Es importante tener en cuenta la dimensión, así como la variación en los grados de federalismo, cuestión que mucho más allá de estar determinada por normas, se traduce en la creación de organizaciones que la norma estimula con sus lineamientos, algo que debe ir acompañado de una política dispuesta a intercambiar parte del monopolio del poder (coerción), del flujo de medios económicos y de las atribuciones de ingresos propios a los subgobiernos.

Anexo a la racionalidad económica como principio federal se encuentra, según Porto¹¹, en la participación política como la capacidad del ciudadano de influir en la toma de decisiones políticas alrededor de sus intereses. De esta forma, una de las principales razones para establecer un federalismo se encuentra en la facilidad que tienen los ciudadanos por manifestarse ante el organismo político más cercano (gobierno regional), cuestión que podría hacer de este subgobierno el mejor informado sobre las causas, características y actores afectados, así como la medida indicada para atender el problema, pero no siempre es el más preparado financieramente u organizativamente

⁹ Musgrave, Richard. *La teoría de la hacienda pública. Un estudio en economía aplicada*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.

¹⁰ Díaz, María del Carmen. «Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica», *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, 2002, p. 393.

¹¹ Porto, Alberto. «La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales», documento de trabajo no. 4, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2003, p. 3, disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3522/Documento_completo.pdf (Consulta: 12 de enero de 2020).

para emprenderlo, es entonces cuando el Estado central interviene. Una característica importante a tener en cuenta es que las leyes, son su condición como institución formal, dadas por las normas de conducta, principios o cualquier comportamiento tipificado y aceptado públicamente el Estado, el mercado y la sociedad. Por otro lado, las instituciones informales, aquellas que no muestran tal grado de estandarización en la sociedad, pero que intervienen en el comportamiento final de los agentes, son variables a considerar al momento de analizar ¿por qué si el federalismo está normado por el conjunto de leyes y cumple una función organizativa, el centralismo es predominante? Por tanto ¿hay una brecha entre legalidad y práctica?

Uno de los principales indicios que demuestran la brecha entre legislación y práctica desde el Estado se encuentra en la forma de delegación de esas atribuciones, siendo reducida a una distribución condicionada de fondos federales, mientras que las atribuciones de ingresos propios de naturaleza fiscal (cobro de impuestos municipales como patentes de comercio, transacciones inmobiliarias, entre otros) son limitadas. El federalismo, de esta manera, es aprovechado como legitimador de las funciones de los gobiernos en América Latina sin que ellos lleven a cabo una delegación de funciones (dilema del modelo principal-agente con información asimétrica y desconfianza en los efectos producidos), reduciéndose a la formación de zonas administrativas regionales y locales (estado, provincia, departamento, etc.), con muy escasas atribuciones reales.

Ahora, la pregunta es: ¿cómo disminuir esa brecha en favor de un mecanismo que disminuya el riesgo de desequilibrio en la economía? Como un aumento insostenible de gasto, pocas fuentes de ingreso y alta dependencia del Estado central. Una situación de la que poco se ha aprendido en América Latina con un sistema económico volátil y poca diversificación del perfil comercial; Aguiar y Gopinath citado por Jiménez¹², indican que «son frecuentes las perturbaciones que tienen efectos permanentes sobre la economía, e inducen mutaciones permanentes que se relacionan con episodios de crisis, cambios en la estructura económica (...) y perturbaciones de largo plazo».

En el caso de América Latina, la tendencia a la prociclicidad, que ocurre cuando el ciclo económico se encuentra en fase de crecimiento, los gastos suelen ser excesivos, lo que lleva a que en momentos de decrecimiento, estancamiento o recesión no se cuente con los recur-

¹² Jiménez, Juan. «Política fiscal y crisis en América Latina», *Revista Asturiana de Economía*, no. 42, 2008, p. 83.

sos necesarios para estabilizar la economía (una de las funciones de Musgrave). A esta se le suma el uso extensivo del gasto corriente (que no genera una contraprestación o inversión), producto de una estructura económica basada en los modelos mineros extractivos, que conduce a los gobiernos a un comportamiento centralizador del poder. Una situación que se afianza todavía más en momentos donde los ingresos por regalías y el cobro fiscal a empresas mineras se reduce drásticamente, por lo general, ante la caída de los precios internacionales de estas materias primas.

Si por algo cobra especial sentido el caso mexicano es por la preminencia del centralismo, incluso con las reformas del Estado, ello obedece a la continuación del modelo extractivo-centralizador al que nos hemos referido ya. Por ello, es imprescindible definir cómo y en qué medida se presenta ese modelo a partir de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal¹³ de 1978 y sus posteriores reformas, haciendo hincapié en la reforma de 1998. Esto sirve como ejercicio para comprender el proceso de adaptación y de la vigencia regional de las normas de federalismo fiscal.

Ante la dualidad de una estructura normativa desconcentrada y la persistente actitud centralista, vale la pena identificar ¿en qué medida el reconocimiento institucional y la promulgación de normas en el área son garantías de eficiencia en términos económicos? A partir de un indicio sobre este cuestionamiento, es preciso preguntarse ¿en qué manera la experiencia del federalismo fiscal en México ayuda a mejorar la teoría como alternativa de eficiencia administrativa y territorial que beneficie lo económico nacional? Así, analizar también ¿cuáles son los paralelismos y diferencias con el caso venezolano con la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹⁴ (1989) y cómo sirve en la construcción de un sistema federal eficiente en la actual crisis económica venezolana?

2. El Federalismo Fiscal mexicano: evolución, características y situación actual

El sistema federal de México se ha nutrido desde un inicio del esquema federal de los Estados Unidos a través de la Constitución Federal (1787), con la que se otorgó una amplia capacidad a los estados para definir sus propios mecanismos de ingreso y gasto confor-

¹³ Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Coordinación Fiscal*, 27 de diciembre de 1978.

¹⁴ República de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 4.153, 28 de diciembre de 1989.

me a figuras tributarias y no tributarias (empresas públicas). Sin embargo, como reseñan Khraiche y Flaherty¹⁵, esa amplitud ha sido modificada con el tiempo por el gobierno federal, limitando las atribuciones para ajustar las capacidades en el límite al endeudamiento público, con la sección 9 del artículo 1 de la señalada Constitución.

Ese sistema de ajustes, previsto como medida de vigilancia entre los niveles de gobierno, para estabilizar las funciones financieras como el endeudamiento, el tipo de gasto y la financiación, debe distinguirse de aquellas funciones que son expresas del gobierno federal. Siendo estas las de naturaleza militar (seguridad externa); la administración de los fondos de pensiones (seguridad social); así como los seguros sanitarios, los de las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad. Esta es una referencia del modelo de federalismo al que la mayoría de América Latina ha aspirado (de forma), pero los ingresos generados por los gobiernos subnacionales en Estados Unidos son mayores al 40%, la partida federal no supera el 60% del ingreso¹⁶.

Como se mencionó, la experiencia federal de México, especialmente la que tiene que ver con el manejo de sus recursos financieros, ha ido de la mano de los resultados del mercado internacional de las materias primas, luego el de la industria pesada (petroquímica, automotriz y de construcción), situación que ha debilitado la cultura fiscal desconcentrada. En consecuencia, la formulación de un conjunto de leyes para regular el esquema de los gobiernos estatales y consolidar una estructura interna de competencias que reduzca el riesgo asociado a esta dependencia.

Así, en la actual Constitución del año 1917, producto del final de la Revolución Mexicana, cuya última reforma parcial es del 16 de agosto de 2016 (la 229 desde su promulgación), se evidencia la presencia del federalismo como sistema de organización y autogobierno por parte de los estados que conforman la nación, de manera que el centro de poder se ve en la obligación de mantener una relación (distribución condicionada y no condicionada), y coordinación (fiscal, jurídica y distributiva). Esto se debe a la noción federal, primeramente, como un fin político, entendido como la división de poder de manera horizontal (presencia de los poderes públicos Ejecutivo, Legislativo y Ju-

¹⁵ Khraiche, Maroula y Flaherty, Patrick. «Federalismo fiscal. El caso de Estados Unidos», *Revista Económica Castilla-La Mancha*, no. 8, 2006, p. 328, disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/>(Consulta: 12 de diciembre de 2019).

¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Datos y cifras*, 2005, Disponible en: <http://www.oecd.org/> (Consulta: 08 de diciembre de 2019).

dicial), y vertical (poderes públicos nacionales, regionales y locales). Ello es palpable en el artículo 40 de la Constitución Federal:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental¹⁷.

Así, se configura el espacio nacional por canales de organización jurídica-económica plurales (democracia), con objetivos de desarrollo.

Adicionalmente, entre las reformas más recientes que ha tenido la Constitución, resalta el hecho de que la promulgación de algunas de ellas se centra en el tema federal y, en especial, de la Hacienda Pública (215, 222, 223 y 227), ellas en la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012 - 2018). Abordando puntos como la transparencia en los ingresos y gastos nacionales (215); ajuste de la disciplina financiera de los estados federados (222); la corrupción y el manejo inapropiado de los fondos públicos (223); y en especial, la elevación del Distrito Federal de México como entidad federal (227).

La cantidad de reformas en materia hacendaria y de transparencia fiscal demuestra el importante peso de este tema para el funcionamiento económico del país. Además de la característica de no replicabilidad de la fórmula de federalismo entre países, incluso entre sistemas subnacionales, se evidencia la necesidad de reformas en el marco jurídico que permitan su aplicabilidad, además de generar mayor control en las finanzas públicas nacionales. Pero, la apertura de esas atribuciones federales de gasto e ingresos públicos no implican necesariamente que los estados definan unilateralmente qué impuestos cobrarán, la cuantía y los fines de su utilización. Una vez más, el marco jurídico nacional se ha encargado de delimitar aquellas condiciones que siguen siendo monopolio del Estado central, específicamente con el artículo 73 de la Constitución, sobre las funciones del Legislativo nacional como decisor de las actividades de cobro de impuestos en materias de trazo urbanístico, catastro e inmobiliario, así como en la asignación presupuestaria a los estados. Es por esa prerrogativa que se muestra el papel del Estado central al determinar las condiciones económicas con la sesión o el retiro justificado de competencias fiscales.

¹⁷ Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política*, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917.

Adicionalmente, en los artículos 117 y 118 de la Constitución, estas limitaciones se precisan más puntualmente señalando la prohibición de las entidades regionales del cobro de impuestos que son competencias del Ejecutivo, como: a) el tabaco (impuestos pegouvianos); b) obligaciones o empréstitos con otras naciones; c) la entrada al territorio de personas o artículos; d) impuestos o gastos de guerra. Fuera de este lineamiento, los organismos subnacionales podrían crear figuras tributarias ligadas a ventas e ingresos en general, que actualmente no llegan al 8% de recaudación¹⁸. Luego surge otra limitante contraída con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (1980), así como sus posteriores reformas, en especial, la última emprendida en 1998.

2.1 Características e implicaciones económicas de la Ley de Coordinación Fiscal

El contexto de creación de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro del más amplio Sistema de Coordinación Fiscal, obedece a un problema estructural situado para Rabell¹⁹, en el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, mismo experimentado en toda América Latina como el paso de una sociedad agraria a una industrial sin las reformas correspondientes. Esto resultó ser en realidad un ahogo de la producción industrial no petrolera (limitada por la política arancelaria), y del protagonismo de la demanda interna del petróleo mexicano en la industria naciente ante el desarrollo estabilizador, cuyo problema fue el de postergar la reforma fiscal que aprovechara los ingresos extraordinarios de demanda. Ello termina al caer los ingresos petroleros por choques externos de demanda, acabada la Guerra de Yom Kipur (1973).

Durante la presidencia de José López Portillo (1976 - 1982), México contaba con una población de 60,8 millones de personas, con grandes problemas de endeudamiento público y devaluación de la moneda nacional. Lo mismo condujo al Congreso Nacional Mexicano a aprobar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por medio de la proclamación de la ley homónima el 27 de diciembre de 1978. Una ley creada con el objetivo de fomentar una dinámica de interlocución entre gobierno central, gobiernos estatales, regionales y el Distrito Federal en su participación en la Hacienda Pública, así como la promo-

¹⁸ Díaz, M. del C., *op. cit.*, p. 401.

¹⁹ Rabell, Enrique. *Federalismo fiscal en México*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010, p. 96.

ción de las autoridades responsables de ejecutar estas funciones. Ello a través de un convenio (fondo) de recaudación federal entre estos niveles y se limitó la capacidad de definición autónoma de los ingresos y el nivel de gasto de los estados.

La intención al reducir esas atribuciones respondió a un beneficio mayor: motivar el flujo de ingresos a las entidades mediante una fórmula flexible pero constante para momentos de bonanza y crisis, entonces, dar paso a una disciplina fiscal atribuida a la capacidad organizativa del Estado para disminuir la dependencia del resto de territorio. Astudillo²⁰, nombra parte de esos beneficios atribuidos a la conformación del acuerdo entre los 31 estados, el Distrito Federal, además de los 2.458 municipios con el Estado central, en tanto: 1) evitar la multiplicidad y la concurrencia de impuestos entre los tres niveles de gobierno; 2) la amplitud progresiva del sistema fiscal, iniciando con la base impositiva que, en la reforma de 1994 incluyó los derechos, los niveles de deuda pública contraída y gastos. Adicionalmente, en 1998 se le suman las transferencias condicionadas en educación básica y normal (60,82% del total); fortalecimiento institucional de municipios; seguridad pública; y de educación tecnológica y superior.

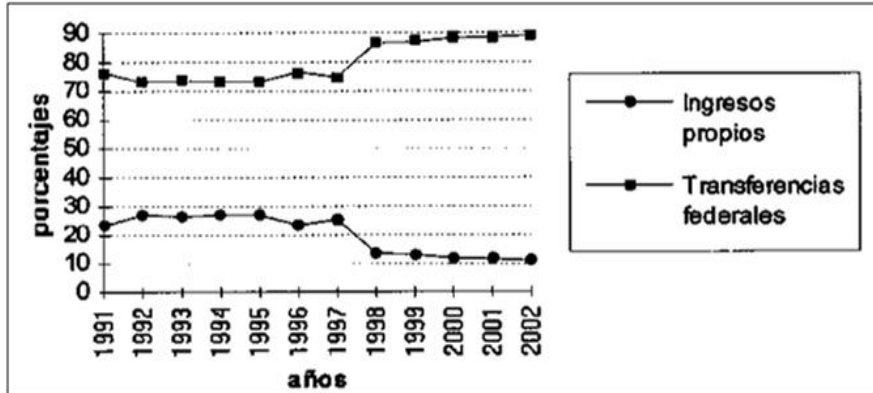
Conexo a esta prometedora situación, uno de los principales problemas se genera por el nivel de dependencia de las subregiones administrativas, un tema estructural que no se ha sabido atender. Esto significa que, con la creación de transferencias directas condicionadas que dio una entrada segura de recursos, surge entonces un canal de dependencia estatal y municipal que, con la mejora de las condiciones luego del llamado «Efecto tequila» de 1994, por la falta de reservas internacionales y, gracias a una línea de crédito excepcional, se expande la capacidad de gasto del Estado central (ver gráfico 1).

Lejos de ser un defecto únicamente de la ampliación de los criterios de política en el Sistema de Coordinación Fiscal de 1998, existen algunas causas previas, así como de algunas condiciones socio-económicas que son importantes destacar antes de dar un análisis del impacto económico de la ley. La situación de dependencia desde las fuentes de ingreso sobre las empresas estatales (minerías en su mayoría), que para 2002 era de 35%²¹, y que ha disminuido su magni-

²⁰ Astudillo, Marcela. «La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, no. 141, 2005, p. 3, disponible en: <http://www.unam.mx> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).

²¹ Díaz, M., *op. cit.*, p. 401.

Gráfico1
Transferencias federales e ingresos propios en los estados de México, 1991 – 2002.(En porcentajes)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, citado por Astudillo (2005).

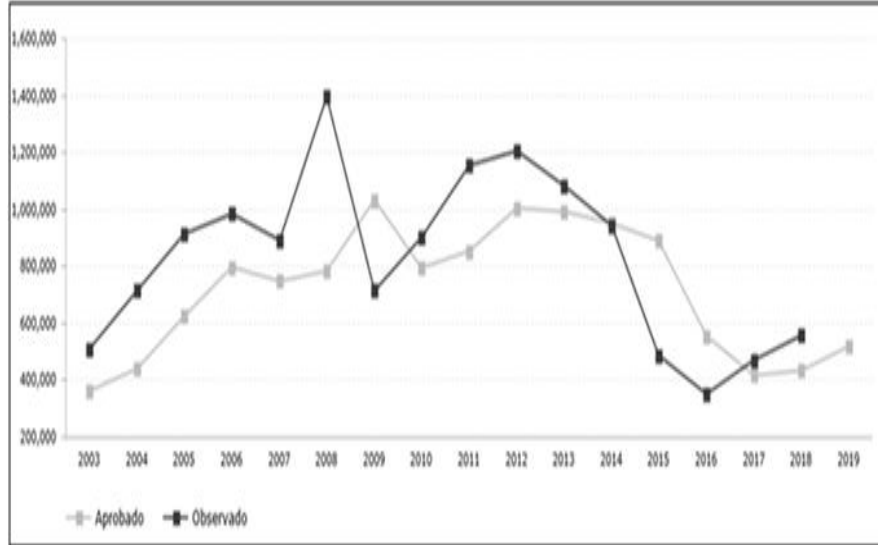
tud a un 18%, sin diversificar los medios de ingreso estatal, provocó: 1) disminución de las fuentes de ingreso y financiamiento estatal; 2) aumento del uso de deuda pública para financiar periodos de recesión y; 3) presión en los medios productivos por cambios tributarios bruscos y; 4) control del Estado central sobre los impuestos más dinámicos (renta y valor agregado), que dificulta el planeamiento regional de ingresos propios con un carácter inter-temporal.

El efecto que esto ha traído en la economía nacional se sitúa puntualmente en la exacerbación de los ciclos económicos, especialmente cuando hay una fase recesiva, disminuyendo las posibilidades de maniobra por medio del establecimiento de focos de ingreso que alivien la presión fiscal en la provisión de las necesidades de cada región. Ello se transformó en una relación de dependencia insatisfecha, causado por altos niveles de pobreza de 41,9%, así como de pobreza extrema de 9,37% para 2018²².

Resulta significativa la reducción de los ingresos de la empresa nacional de petróleo (Petróleos Mexicanos C.A. o PEMEX), mostrado en el gráfico 2 donde, para 2012, los ingresos caen a menos de la mitad y que, adicionalmente, el presupuesto de gasto (línea clara) se sitúa con respecto al ingreso petrolero por encima, casi el doble. Con una estructura dependiente de los ingresos federales, resulta natural entender el espejo que se forma en el gráfico 3 con el aumento de los impuestos como forma de ingreso, afectado por una baja cultura tributaria que incluye la evasión y la multiplicidad fiscal.

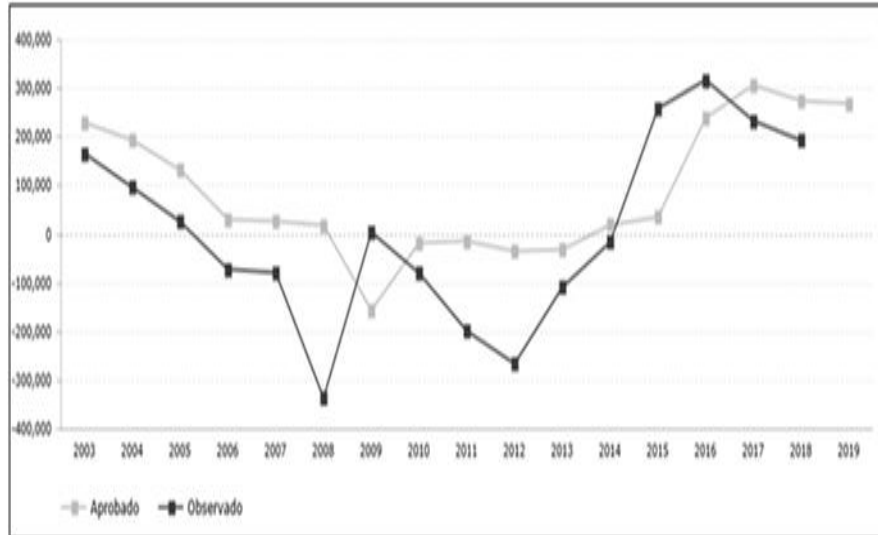
²² Banco Mundial. *Tasa de crecimiento del PIB de México, 2019*, disponible en: <https://www.google.com/publicdata/explore> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).

Gráfico 2
Comportamiento de los precios del petróleo mexicano 2003 – 2019. (En millones de pesos mexicanos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, 2019.

Gráfico 3
Cobro de impuestos (nacionales y regionales) en México, 2003 – 2019. (En millones de pesos mexicanos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, 2019.

En este aspecto, los límites de la Ley de Coordinación Fiscal²³ se hallan precisamente en la creación de un flujo de ingresos desde el Estado central a las regiones con altas debilidades: 1) no prevé los medios e instrumentos para el estímulo de acciones fiscales de ingresos descentralizados; 2) el Fondo General de Participación, como medio de articulación entre el Estado Federal y los subgobiernos con una fórmula flexible, se ha convertido en una medida de premio y castigo a las zonas con gobiernos afines o contrarios a los del gobierno central; 3) la demanda de recursos, de acuerdo con el aumento de la pobreza, hace que los ingresos propios y las transferencias federales sean insuficientes y; 4) uso de esta ley como mecanismo de recentralización.

Adicionalmente a las fallas estructurales mencionadas por el alto nivel de dependencia sobre las transferencias federales, la baja capacidad institucional de recaudos impositivos y la precaria condición de vida de una gran parte de la sociedad, se adhiere otra de las consecuencias asociadas al federalismo: el aumento del gasto público corriente (por concepto de sueldos, salarios, infraestructura y organización). La creación de entidades federales con fines fiscales que no producen beneficios de auto mantenimiento indica que el soporte de una estructura federal, que implica gastos corrientes y el engrosamiento del sector público, al no existir el sustento de los mismos desde los subgobiernos, recae en la transferencia de la presión sobre el gobierno federal.

En suma, uno de los problemas estructurales que ha tenido la Ley de Coordinación Fiscal en México ha sido el de una amplia orientación sobre los mecanismos y vías de transferencia condicionada, lo que ha enfatizado su naturaleza sobre el gasto del Estado Central y la dependencia a los subgobiernos. Conforme a esa orientación, la poca diversificación de la estructura de ingreso fiscal de los estados y municipios se ha visto ciertamente afectada con un nivel de dependencia promedio de hasta el 90%. La implicación económica, no ha sido otra sino la de una franca limitación en la función de estabilización por parte del Estado central cuyo Producto Interno Bruto caería en 2009 a -5,3% y que, si bien logra crecer para el año siguiente a 5,1% (causado por el incremento de la actividad industrial), para los años posteriores disminuiría su crecimiento hasta 1,4%²⁴. Una estructura de ingreso central (conforme al cobro de los Impuestos por concepto de renta

²³ Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Coordinación Fiscal*, 27 de diciembre de 1978.

²⁴ Banco Mundial, *op. cit.*

y el Valor Agregado), que no soporta la demanda de transferencias hacia los gobiernos regionales con el porcentaje antes mencionado.

3. Marco comparado al Federalismo Fiscal y estructura económica de Venezuela

En consonancia con el federalismo fiscal mexicano, en el caso venezolano existe una brecha significativa entre el reconocimiento y la aplicación de los fines de la ley de manera coherente. Puntualmente, la referencia explícita del país como federación se da en la Constitución de 1961²⁵ por medio del artículo no. 2, así como del capítulo III que declara al Estado como federal, además de asignar las competencias a los estados, al Distrito Capital y a las Dependencias Federales. Ello como marco de la división espacial y dentro de los términos para la asignación efectiva de competencias fiscales.

Sin embargo, no es sino hasta 1986 que se logra concretar un cuerpo normativo que hiciera patente este proceso de descentralización administrativa, permitiendo crear la infraestructura para que las competencias fueran llevadas entre los tres ámbitos de gobierno, con lo que el 28 de diciembre de ese año se sanciona la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público²⁶. Esta normativa, aunque se hizo conocida por ser promotora de elecciones de las autoridades regionales que hasta ese momento era competencia de la presidencia nacional, tiene una clara función en la asignación de competencia a los subgobiernos.

En el Capítulo III, artículo no.11 de la ley, se dictan las competencias transferidas progresivamente entre los niveles de gobierno: 1) organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado; 2) régimen, administración y explotación de las piedras de construcción (no preciosas); 3) conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas en sus territorios y, de forma mancomunada cuando cruce la línea entre estados; 4) organización, recaudación, control y administración de impuestos de consumo no reservados por la ley al Poder Nacional, y 5) la administración de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Estas competencias han perdido rápidamente su impacto, sea por la reducción de las empresas de extracción de materiales de cons-

²⁵ República de Venezuela. Constitución Nacional, Gaceta Oficial, no. 662 Extraordinaria, 23 de enero de 1961.

²⁶ República de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 4.153, 28 de diciembre de 1989.

trucción, además de la focalización de este rubro en apenas pocos estados debido a sus exigencias geológicas; por otro lado, durante la presidencia de Hugo Chávez (1999 - 2015), específicamente el 15 de enero de 2008, bajo poderes habilitantes dados por la Asamblea Nacional, se ordenó la eliminación de los peajes en todo el territorio (Gaceta Oficial no. 38.850)²⁷, argumentándose que no se cumplían las distancias entre peajes, lo que limitó aún más las capacidades de los estados de autogestionar el control y conservación de las carreteras en su territorio, medida que es eliminada el 4 de enero de 2015 con la presidencia de Nicolás Maduro Moros, ordenando su puesta en función mediante la Gaceta Oficial no. 40.691, aunque la medida solo benefició a catorce de los veintitrés estados²⁸.

Lo mismo ocurriría con la administración de los puertos y aeropuertos comerciales, esta vez debido a la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 2009²⁹ (última reforma parcial). Con ello, para Rodríguez³⁰, la capacidad de las gobernaciones, así como de los municipios sobre esa atribución suprimida reduce sus perspectivas de canalizar focos de ingreso propio, aumentando la dependencia sobre figuras como la de las asignaciones económicas especiales (artículo.156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, CRBV), el Fondo de Compensación Interterritorial, el situado constitucional y las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales (incluidos en el artículo 167 de la CRBV).

Brewer-Carías³¹ explica el funcionamiento del situado constitucional como principal figura de transferencia; el mismo se encuentra constituido por no menos del 15% y hasta 20% de los ingresos ordinarios estimados por el Fisco Nacional (no los obtenidos). Así mismo,

²⁷ República Bolivariana de Venezuela. *Resolución mediante la cual se elimina el cobro en las estaciones recaudadoras de peaje que en ella se mencionan, en los términos que en ellas se indican*, Gaceta Oficial no. 38.850, 15 de enero de 2008.

²⁸ República Bolivariana de Venezuela. *Encomiendas convenidas entre este Ministerio y las Gobernaciones de los Estados que en ellas se especifican, para la Administración de Estaciones Recaudadoras de Peajes*, Gaceta Oficial no. 40.691, 29 de junio de 2015.

²⁹ República Bolivariana de Venezuela. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 39.140, 17 de marzo de 2009.

³⁰ Rodríguez, Armando. «La reciente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público: efecto sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano», *Provincia*, no. 22, 2009, p. 37.

³¹ Brewer-Carías, Allan. «El 'Estado federal descentralizado' y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional», *Provincia*, no. 11, enero-junio 2004, p. 126.

ante la previsión de ingresos excepcionales, los mismos deben reflejarse en este porcentaje antes mencionado. Ellos deben distribuirse entre los estados y el Distrito capital en una proporción tal que el 30% de ese 20% asignado es repartido en partes iguales, mientras que el 70% restante se asignará de acuerdo con el tamaño de la población para cada entidad.

La figura del situado comparte un gran peso en los ingresos regionales con los impuestos sobre actividades económicas, de industria y comercio, como instrumentos de organización espacial-administrativa que, al medirse con los problemas institucionales que arroja la concentración del poder en el caso de las leyes habilitantes y de la posterior reforma parcial de la ley, pese a su legalidad, deja desarticulados muchos de los principios y objetivos contemplados en la ley de 1989. De esta misma manera, los procesos de planificación regional y sus instrumentos (planes operativos), garantes de la coordinación de recursos frente a objetivos de desarrollo nacional quedan vulnerados.

Aunado a esta situación, se encuentra la estructura económica de Venezuela concentrada en la industria petrolera con la empresa nacional Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), compañía estatal cuya administración se ha visto frecuentemente tildada por el financiamiento de los gastos del gobierno nacional. Este nivel de colusión se recrudece durante el gobierno de Hugo Chávez Frías, así como de Nicolás Maduro justificando un estado de excepción y vulneración de los poderes públicos. Al ser contrastados los efectos jurídicos con la estructura económica y el nivel de dependencia de ingresos fiscales petroleros, como se hizo en el caso de México los ingresos, incluyendo el de subgobiernos que dependen en un 95% de estas divisas petroleras³².

Adicionalmente, los precios internacionales del petróleo se redujeron en abril de 2008, pasando de US\$139,83 a US\$45,59 para diciembre de ese año, mientras la cantidad de empresas privadas se contrajo debido a su cierre (69,8% desde 2007) o expropiación, 700 ubicadas principalmente en el sector alimenticio y de materia prima³³. Mientras tanto, el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM),

³² Álvarez, Víctor. *Venezuela: las patologías de una sociedad rentista. ¿Por qué el país con las reservas de petróleo más grandes del mundo sufre una crisis humanitaria?*, 2019, p.6, disponible en: <http://ildis.org.ve/website/administrador/uploads/VictorAlvarezPatologiasdelRentismo.pdf> (Consulta: 09 de enero de /2020).

³³ Agencia EFE. Medio millón de empresas venezolanas habrían sido cerradas en los últimos 10 años, 2017, disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/numero-de-empresas-cerradas-en-venezuela-505363> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).

establecido en el artículo 321 de la CRBV, cuya creación buscaba equilibrar los gastos en periodos de *shocks* negativos (con aporte del gobierno central y de PDVSA en 50/50), fue modificado en 2005, sin la participación de PDVSA y con aporte de los estados en un 20%, sin mayores ingresos propios deben aportar al fondo, trayendo endeudamientos continuos.

Gráfico 4
Financiamiento monetario de PDVSA por el Banco Central. (En miles de millones de Bs y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Venezuela, 2015.

En el gráfico 4, se muestra uno de los mecanismos de financiamiento del Estado. Según Vera, esto respondió a una cláusula (derogada en 2006) que obligaba la venta de las divisas de la empresa petrolera nacional PDVSA al Banco Central de Venezuela, mientras que este último hacía traspaso de las divisas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), una estrategia usada como justificativo del aumento del gasto corriente del gobierno, generando la descapitalización de la principal fuente de ingresos y reduciendo la recepción de transferencias a las gobernaciones y a los municipios³⁴.

³⁴ Vera, Leonardo. «¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?», *Revista Nueva Sociedad*, no. 274, 2018, p. 87.

Adicionalmente a la situación de reforma en las competencias legales de los estados, se le suman dos acciones desde el gobierno, la vulneración del marco legal y, por ende, de la institucionalidad: 1) la creación de organismos paralelos de administración regional en gobernaciones de ideología distinta a la oficialista (caso del Distrito Capital, estados Táchira y Zulia); 2) la vulneración de las fórmulas para otorgar partidas a las regiones por las razones ya expuestas, evidenciando de forma explícita la dualidad política – administración ante una recentralización del Estado venezolano.

Desde este orden de perspectivas, existen elementos comparativos del caso mexicano y venezolano que deben ser valorados tanto en su estructura normativa como en las incidencias económicas y organizativas que tienen para el establecimiento pleno de un federalismo fiscal, cada uno con sus propias características pero con la prevalencia de indicadores para garantizar la autonomía de las competencias, la coordinación de los objetivos y las herramientas de eficiencia fiscal, además del logro de niveles de suficiencia de recursos por ingresos propios para su funcionalidad operativa. Lo mismo es lo que se busca concretar en la última parte del presente trabajo.

4. Análisis económico comparado del Federalismo Fiscal en México y Venezuela

Resulta evidente la existencia de algunos paralelismos en el problema de formulación del federalismo fiscal, situación extensible para América Latina, algo que se encuentra asociado con el alto nivel de inestabilidad política y la necesidad de concentrar las funciones, mucho más en aquellos casos donde existe una industria nacional desarticulada del capital privado. Esta situación convive con una estructura económica altamente dependiente de recursos naturales (extractivista), que se ve expuesta a cambios y a choques de la demanda y la oferta en los precios del mercado internacional.

La suma de estos dos factores resulta clave para entender dónde se ubica la brecha entre la propuesta institucional de las leyes en materia de federalismo y, dentro de ésta, las del federalismo fiscal en la actuación de la Hacienda Pública Nacional que ha sido vulnerada por su coexistencia. En el caso de México, ha venido dado por la centralización de los impuestos más dinámicos del consumo y la baja capacidad administrativa de los estados y municipios de hacerse cargo del cobro de impuestos, por tanto, de un problema focalizado en la formación de estructuras organizativas eficientes que han

incrementado la desigualdad. Mientras, en el caso venezolano, la ejecución de una serie de reformas, llevadas a cabo por leyes habilitantes (1999-2001 y 2015), han atrofiado el comportamiento de la institucionalidad federal, aumentando deliberadamente las atribuciones del Estado en forma de recentralización de la norma.

Con ello, algunas de las similitudes observadas en la composición normativa para el caso mexicano con la Ley de Coordinación Fiscal y, en el de Venezuela, con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, mediante tres criterios (existencia de la norma, efectos económicos y los problemas estructurales), vienen dadas por los siguientes elementos:

1. La puesta en práctica de leyes de organización y coordinación de los recursos es necesaria, pero no suficiente, para permitir una expresión del federalismo fiscal con el engrosamiento del sistema de contrapeso y previsión de los ciclos económicos.

2. En el caso de México, la importancia del petróleo en la estructura económica se ha ido transfiriendo a la industria pesada, cuyos deberes tributarios son controlados por el impuesto nacional sobre la renta siendo insuficiente la asignación federal.

3. Hay comportamiento nocivo en las instituciones formales con la reducción de la función de control transversal que permite el gasto corriente (no retroactivo), y lleva a la descapitalización del Estado y a la fragilidad en la función estabilizadora.

4. Para que las políticas públicas regionales atiendan el objetivo de reducción de las desigualdades (territoriales y sociales), se debe retroalimentar el sistema con la delegación de acciones desde los ciudadanos (políticas *bottom up*), y la creación de una estructura de ingreso en gobernaciones-alcaldías que no se solape mutuamente.

5. La reforma de las leyes en materia de federalismo fiscal ha servido para aumentar las atribuciones del estado central (caso de la reforma de la LCF de México en 1998 y la LODDTCP de Venezuela en 1998), con partidas de transferencia directas del Estado central, reduciendo la capacidad de ingresos y de planificación coordinada.

El comportamiento en detrimento del sistema federal en ambos países ha llevado a una repercusión de la política fiscal que, al ser observado de forma comparada, responde a problemas en el manejo de los recursos resultantes de su propia estructura económica pero principalmente, a la noción del poder que conlleva la concentración de esa capacidad financiera que en muchas ocasiones se impone al marco jurídico vigente.

Conclusiones

El federalismo fiscal constituye un mecanismo de organización a través del manejo de recursos y la capacidad de determinación y planificación de ingresos y gastos para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de manera equilibrada y, con ello, permitir un mayor desarrollo. Esta lógica se encuentra ante problemas que inician con la función normativa del Estado y de la resistencia desde las instituciones formales a dar pasos en la autonomía de los ingresos en gobiernos subnacionales que, en el caso de América Latina, se ha visto reflejado por el grado de desigualdad social y económica ante el fracaso de la función redistributiva del Estado.

Esta situación es patente en el caso mexicano cuyo federalismo se encuentra enmarcado en la Constitución de 1917 (vigente), además de la Ley de Coordinación Fiscal (1978). Con respecto a la reforma de esta ley en el año 1998, la ampliación de asignaciones condicionadas a los estados contribuyó al debilitamiento del Sistema de Coordinación Fiscal, mecanismo que alentó la contribución de las entidades regionales (por ingreso propio). Sin embargo, la fórmula de participación conjunta pasó a moverse en sentido unidireccional (en favor del Estado central), respaldado por el ingreso en la industria nacional y el cobro de impuestos centralizados (personas físicas y morales, valor agregado, producción y servicios), una verdadera limitación a la diversificación de las fuentes de cobro subnacionales, empeorado por los altos niveles de pobreza.

En el caso de Venezuela, la desarticulación normativa progresiva que ha sufrido la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, conforme a la falta de controles políticos (especialmente sobre la deuda pública, la emisión de bonos y las leyes habilitantes), además de la bonanza petrolera (2003 - 2008), disminuyeron las actividades que formaban una fuente de ingreso de los gobiernos subregionales (peajes, puertos y aeropuertos comerciales y materiales de construcción), llevó a la insostenibilidad y dependencia de los planes de desarrollo regional con fines de subordinación política.

Si se quiere lograr verdaderos niveles de federalismo fiscal, uno de los principales desafíos que debe asumir la región está en la reforma de la estructura legal vigente, mediante la conformación de un sistema de coordinación con un papel activo de las regiones; la formación de esquemas de ingreso eficiente y la reinstitucionalización de los poderes públicos (nacional, estatal y municipal), que logre ser realmente operativa.

Referencias

- Agencia EFE. Medio millón de empresas venezolanas habrían sido cerradas en los últimos 10 años, 2017, disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/numero-de-empresas-cerradas-en-venezuela-505363> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).
- Álvarez, Víctor. Venezuela: las patologías de una sociedad rentista. ¿Por qué el país con las reservas de petróleo más grandes del mundo sufre una crisis humanitaria?, documento en línea, 2019, p. 6, disponible en: <http://ildis.org.ve/website/administrador/uploads/VictorAlvarezPatologiasdelRentismo.pdf> (Consulta: 09 de enero de 2020).
- Astudillo, Marcela. «La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, no. 141, 2005, p. 3, disponible en: <http://www.unam.mx> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).
- Banco Central de Venezuela. Estadísticas, 2015, disponible en: <http://www.bcv.org.ve/> (Consulta: 10 de diciembre de 2019).
- Banco Mundial. Tasa de crecimiento del PIB de México, 2019, disponible en: <https://www.google.com/publicdata/explore> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).
- Brewer-Carías, Allan. «El 'Estado federal descentralizado' y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional», *Provincia*, no. 11, enero-junio 2004, p. 126.
- Díaz, María del Carmen. «Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica», *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, no. 11, 2002, pp. 387-407.
- Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política*, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917.
- Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Coordinación Fiscal*, 27 de diciembre de 1978.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. México en cifras, 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/> (Consulta: 16 de diciembre de 2019).
- Jiménez, Juan. «Política fiscal y crisis en América Latina», *Revista Asturiana de Economía*, no. 42, 2008, p. 83.

- Khraiche, Maroula y Flaherty, Patrick. «Federalismo fiscal. El caso de Estados Unidos», *Revista Económica Castilla-La Mancha*, no. 8, 2006, p. 328, disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/> (Consulta: 12 de diciembre de 2019).
- Kooiman, Jan. «Gobernar en gobernanza», en: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 57-82, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/> (Consulta: 18 de enero de 2020).
- Lepiz, Israel. *Desarrollo económico de México (1930 – 1970)*, 2015, p.1, disponible en: <https://prezi.com/ywv2lnizkao-/desarrollo-economico-de-mexico-1930-1970/> (Consulta: 14 de diciembre de 2019).
- Megchum, Isabel de los Ángeles. «Ley de Coordinación Fiscal en México», *Gestiopolis*, 10 de febrero 2015, p. 8, disponible en: <https://www.gestiopolis.com/ley-de-coordinacion-fiscal-en-mexico/> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).
- Musgrave, Richard. *La teoría de la hacienda pública. Un estudio en economía aplicada*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.
- Oates, Wallace. *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Datos y cifras*, 2005, disponible en: <http://www.oecd.org/> (Consulta: 08 de diciembre de 2019).
- Porto, Alberto. «La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales», documento de trabajo no. 4, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2003, p. 3, disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3522/Documento_completo.pdf(Consulta: 12 de enero de 2020).
- Rabell, Enrique. *Federalismo fiscal en México*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010.
- Rangel, Christi. *Justificación de la intervención del sector público en la economía*, 2003, p.4, disponible en: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/christi/programas_materias/Politica_Fiscal/justificacion_sector_publico_christi_rangel.pdf (Consulta: 14 de diciembre de 2019).
- República Bolivariana de Venezuela. *Encomiendas convenidas entre este Ministerio y las Gobernaciones de los Estados que en ellas se especifican, para la Administración de Estaciones Recaudadoras de Peajes*. (29/06/2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.691.

- República Bolivariana de Venezuela. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 39.140, 17 de marzo de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela. *Resolución mediante la cual se elimina el cobro en las estaciones recaudadoras de peaje que en ella se mencionan, en los términos que en ellas se indican*. (15/01/2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°38.850.
- República de Chile. Ley no. 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 15 de febrero de 2018.
- República de Colombia. Ley no.33, *Diario Oficial de la Nación*, no. 32.667, 15 de noviembre de 1969.
- República de Venezuela. *Constitución Nacional*, Gaceta Oficial, no. 662 Extraordinaria, 23 de enero de 1961.
- República de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 4.153, 28 de diciembre de 1989.
- Rodríguez, Armando. «La reciente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público: efecto sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano», *Provincia*, no. 22, 2009, p. 37.
- Vera, Leonardo. «¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?», *Revista Nueva Sociedad*, no. 274, 2018, p. 87.