

FEDERALISMO FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO Y ESPAÑA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Luis Fernando Cabrera Castellanos*

Introducción

ESTE TRABAJO PRESENTA UN ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS FISCALES PREVALECIENTES EN LA ACTUALIDAD EN España y México a la luz de la teoría del federalismo fiscal. Se realiza una evaluación comparativa de ambos sistemas destacando, por un lado, la correspondencia de la realidad de cada uno respecto a las recomendaciones de la teoría y, por otro, los principales retos que los sectores públicos de ambos países enfrentan para cumplir sus funciones de manera más eficiente.

El trabajo está dividido en tres partes: en las dos primeras se presentan los esquemas fiscales que actualmente están en vigor en México y España, respectivamente, mientras que en la tercera se presenta una evaluación comparativa de los regímenes existentes en estos dos países y se establecen algunas recomendaciones.

El caso de México

Aspectos generales

México tiene una extensión territorial cercana a los dos millones de kilómetros cuadrados, y una población de más de cien millones

de habitantes. Está constituido por un gobierno federal, 32 entidades federativas,¹ que funcionan como estados libres y soberanos, y por 2 443 municipios. A pesar de contar con una gran extensión territorial y diversidad extrema en su geografía física (desde selva tropical hasta desiertos y desde altas cordilleras a largos litorales), la población no presenta tanta heterogeneidad cultural. Prácticamente el total de la población es mestiza, sólo 7% habla alguna lengua indígena pero, aún de ese porcentaje, un 85% habla también el castellano.

Si bien culturalmente no se encuentran grandes desigualdades, una característica sin duda importante del país es su marcada desigualdad en el desarrollo regional, en donde encontramos que el PIB per cápita de la entidad federativa más pobre representa apenas el 15% del PIB per cápita de la entidad más rica. El cuadro 1 presenta las características más importantes del país.

Si la teoría del federalismo fiscal señala la importancia de la cercanía de cada nivel de gobierno con la población, en el caso mexicano existe un buen ejemplo. Cuando han surgido voces separatistas en el país, éstas han procedido de, precisamente, lugares geográficos extremos: en la frontera norte (Chihuahua), en la frontera sur (Chiapas) y en el extremo peninsular del sureste (Yuca-

* Profesor e Investigador de la Universidad de Quintana Roo. Correo electrónico: luicabre@uqroo.mx

¹ Incluyendo el Distrito Federal, que aún no tiene la categoría de gobierno estatal.

tán). Sin duda en todos estos casos ha existido la percepción de los habitantes de no sentir "cercano" al gobierno central.

40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La clasificación del gobierno general en México se resume en el siguiente esquema:

Situación actual

En el régimen federal mexicano, la división y el ejercicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Unión, y que norman el sistema federal, se definen en los artículos 39,

Gobierno general²
 Gobierno central
 Gobierno federal³
 Gobiernos locales
 Gobiernos estatales
 Gobiernos municipales

Cuadro 1. México. Principales características (2003)

Entidad federativa	Población total		Extensión territorial		PIB	PIB per cápita		Municipios
	Personas	%	Km ²	%	Miles de euros	Miles de euros	Índice promedio = 100	
Aguascalientes	1 012 110	0.97	5 877.74	0.30	7 196 322.24	7.11	129.36	11
Baja California	2 786 944	2.67	72 492.18	3.70	19 685 338.60	7.06	128.51	5
Baja California Sur	476 673	0.46	74 451.42	3.80	3 495 074.86	7.33	133.40	5
Campeche	750 078	0.72	56 818.19	2.90	7 228 459.72	9.64	175.34	11
Coahuila	2 478 146	2.38	150 862.10	7.70	19 112 699.81	7.71	140.32	38
Colima	576 702	0.55	5 877.74	0.30	3 111 347.29	5.40	98.16	10
Chiapas	4 295 692	4.12	74 451.42	3.80	9 916 024.77	2.31	42.00	118
Chihuahua	3 313 171	3.18	246 865.25	12.60	25 319 809.44	7.64	139.04	67
Distrito Federal	8 813 276	8.46	1 959.25	0.10	132 801 296.82	15.07	274.15	16
Durango	1 542 945	1.48	123 432.62	6.30	7 594 873.64	4.92	89.56	39
Guanajuato	4 986 280	4.78	31 347.97	1.60	20 514 670.09	4.11	74.85	46
Guerrero	3 236 344	3.11	62 695.94	3.20	10 043 735.98	3.10	56.46	76
Hidalgo	2 350 717	2.26	21 551.73	1.10	7 532 495.05	3.20	58.30	84
Jalisco	6 700 215	6.43	78 369.92	4.00	36 668 112.90	5.47	99.57	124
México	14 217 493	13.64	21 551.73	1.10	55 160 932.71	3.88	70.59	122
Michoacán	4 198 576	4.03	58 777.44	3.00	12 646 372.06	3.01	54.80	113
Morelos	1 678 689	1.61	3 918.50	0.20	8 197 828.69	4.88	88.85	33
Nayarit	984 352	0.94	27 429.47	1.40	3 146 067.48	3.20	58.15	20
Nuevo León	4 112 602	3.95	64 655.18	3.30	42 528 386.17	10.34	188.14	51
Oaxaca	3 668 513	3.52	94 043.90	4.80	9 111 797.01	2.48	45.19	570
Puebla	5 422 609	5.20	33 307.22	1.70	21 309 258.41	3.93	71.50	217
Querétaro	1 543 993	1.48	11 755.49	0.60	10 041 219.63	6.50	118.32	18
Quintana Roo	1 014 654	0.97	43 103.46	2.20	9 232 586.36	9.10	165.55	8
San Luis Potosí	2 386 716	2.29	60 736.69	3.10	10 013 162.06	4.20	76.33	58
Sinaloa	2 722 768	2.61	56 818.19	2.90	11 163 983.55	4.10	74.60	18
Sonora	2 409 841	2.31	180 250.82	9.20	15 011 061.31	6.23	113.33	72
Tabasco	2 021 046	1.94	25 470.22	1.30	7 236 117.85	3.58	65.14	17
Tamaulipas	3 048 421	2.93	80 329.17	4.10	18 873 208.04	6.19	112.64	43
Tlaxcala	1 038 789	1.00	3 918.50	0.20	3 194 203.55	3.07	55.95	60
Veracruz	7 251 304	6.96	72 492.18	3.70	23 906 355.70	3.30	59.98	210
Yucatán	1 760 729	1.69	39 184.96	2.00	8 256 725.51	4.69	85.32	106
Zacatecas	1 413 115	1.36	74 451.42	3.80	4 393 971.68	3.11	56.57	57
Total	104 213 503	100.00	1 959 248.00	100.00	583 643 498.97	5.60	100.00	2 443

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y Conapo. Para la conversión a euros de 2003 se tomó el tipo de cambio de 10.70 pesos por euro.

² En este estudio estamos excluyendo a las instituciones de seguridad social aunque éstas se encuentran incluidas en el gobierno federal.

³ Se incluyen aquí los organismos descentralizados del gobierno federal productores de servicios sociales y comunales.

El proceso de descentralización en México tiene dos hitos importantes: uno, en 1983, en que se aprobaron las modificaciones a la Constitución de la República, donde se señala la necesidad de descentralizar funciones y facultades a estados y municipios, y se asegura por primera vez, a nivel constitucional, que los municipios cuenten con fuentes de ingresos propios.⁴

El segundo hito se da con el proceso de descentralización de 1995-1998, en que se transfieren final y totalmente a las entidades federativas los servicios de salud y educación.

En 1992 se inicia tenuemente un esquema para descentralizar los servicios educativos y en 1995, con la creación del Programa de un Nuevo Federalismo, se transfieren a los estados los servicios de educación y salud, principalmente, así como de combate a la pobreza. En menor medida, se descentralizan áreas de ganadería y desarrollo rural; medio ambiente; recursos naturales y pesca; comunicaciones y transportes; turismo; energía; y reforma agraria, todas ellas ubicadas en secretarías de estado federales (ministerios).

La asignación de responsabilidades parece bastante adecuada a las recomendaciones que la teoría del federalismo fiscal señala: la educación y la salud recaen en los estados, las calles, higiene pública, agua potable y drenaje están a cargo de los municipios. El gobierno federal atiende los servicios tradicionales de defensa, relaciones exteriores, etc. Sin embargo, esta coherencia en la forma no se expresa en la eficiencia que debería, principalmente por problemas en los pormenores de tales asignaciones. Algunos ejemplos: los municipios son responsables del mantenimiento de los edificios escolares, pero la inversión de capital en el sector está compartida entre los estados y el gobierno central, con lo que la multiplicidad de responsabilidades genera incentivos para que cada uno espere de las otras partes mayor participación. Igualmente las responsabilidades en carreteras, educación superior y recursos hidráulicos no están totalmente claras (Giugale *et al.*, 2000).

Esta asignación de responsabilidades a los niveles subcentrales, específicamente a las

entidades federativas, implicó redefinir las necesidades de gasto entre los niveles de gobierno. Comentaremos muy brevemente las dos áreas más importantes en el proceso de descentralización de 1992-1998: la educación y la salud.

En el caso de los servicios educativos, la asignación de los recursos del gobierno central a los estados se basa casi exclusivamente en el número de maestros empleados en cada entidad federativa. Sin duda ésta es una fórmula que genera perversiones, pues incentiva la sobrecontratación de profesores en detrimento del gasto en otras áreas educativas. Otras fórmulas han sido propuestas: criterio de matrícula estudiantil, criterio de eficiencia (éste resultaría en menores ingresos para los estados más pobres del país) y criterio compensatorio que, al contrario del anterior, daría mayores recursos a los estados más pobres (Chiapas, Oaxaca, etc.) para que pudieran alcanzar los niveles de las demás entidades (Banco Mundial, 1998).

En el caso de la salud, el monto de los recursos a otorgar por el gobierno central a los estados se basa fundamentalmente en la infraestructura física que cada uno tiene para los servicios de salud (hospitales, clínicas, etc.) ajustada con algunos indicadores como mortalidad, pobreza y gastos en salud. Al igual que en el caso de la educación, este esquema también tiende a generar incentivos perversos (como tratar de contar con mayor infraestructura aunque tenga deficiente mantenimiento).

Además de la generación de incentivos perversos y estimular una deficiente asignación de recursos, la falta de claridad entre las responsabilidades del gobierno central y de los estados en varias áreas de los sectores educativo y de salud provocan que ambos niveles de gobierno asuman actitudes de *free-rider* en muchas situaciones, como en lo que corresponde al mantenimiento de instalaciones o nuevas inversiones físicas. En general, el proceso de asignación del gasto a las administraciones subcentrales parece arrojar, en el caso mexicano, fuertes ineficiencias.

La evolución reciente del gasto de cada nivel de gobierno lo podemos ver en el cuadro 3, en que se aprecia el decrecimiento de los gastos del gobierno central y el incremento del gasto de los gobiernos subcentrales, principalmente los gobiernos estatales, recepto-

⁴ Situación diferente a las de Estados Unidos y Canadá, en cuyas constituciones no se hace mención a la figura de los municipios (Thomas Couercheme, *et al.*, 2000).

Cuadro 2. México: Competencias e ingresos por nivel de gobierno

	<i>Gobierno federal</i>	<i>Gobiernos estatales</i>	<i>Gobiernos municipales</i>
<i>Responsabilidades</i>	Administración federal Defensa Telecomunicaciones y correo Asuntos exteriores Irrigación Comercio exterior Autopistas, vías ferroviarias, puertos y terminales aéreas Policía fronteriza y federal Servicio de deuda interna y externa	Administración estatal Infraestructura estatal Orden y seguridad pública Suministro de agua Servicio de la deuda estatal Bibliotecas públicas Salud Educación Programas específicos Solidaridad Acuerdos de desarrollo Policías especiales Parques nacionales	Administración local Orden y seguridad local Transportación local Infraestructura local, incluyendo agua y alcantarillado Transito local Basura y alumbrado público Cementerios y parques
<i>Fuentes de ingreso</i>	Impuesto al ingreso de las empresas Impuesto al ingreso personal Impuesto al activo Impuesto al valor agregado Impuesto a la extracción petrolera Impuesto sobre productos y servicios Impuesto sobre automóviles nuevos Impuesto a la tenencia de vehículos Aranceles Misceláneos	Impuesto sobre nómina Impuesto a la transferencia de bienes raíces Impuesto a Vehículos de más de 10 años Impuesto sobre el uso de la tierra Impuesto a la educación Impuestos indirectos sobre la industria y comercio Tarifas y licencias sobre servicios públicos Transferencias no condicionadas: <ul style="list-style-type: none"> • Participaciones en ingresos federales • Ingresos por colaboración administrativa (incentivos) Transferencias condicionadas: <ul style="list-style-type: none"> • Fondos de aportaciones para la educación, servicios de salud, infraestructura estatal, seguridad pública, entre otros. • Convenios de descentralización • Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) 	Impuesto a la propiedad local Impuesto a la transferencia de bienes raíces Tarifas de agua Cuotas y licencias locales Desarrollo residencial Impuestos indirectos a la industria, comercio y agricultura Transferencias no condicionadas: <ul style="list-style-type: none"> • Participaciones en ingresos federales Transferencias condicionadas: <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

res de los servicios descentralizados más importantes.

Por lo que respecta a los ingresos necesarios para financiar sus necesidades de gasto, la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente las fuen-

tes de ingresos propios de cada nivel de gobierno (cuadros 4 y 5). Por lo que respecta a ingresos propios, los niveles subnacionales tienen los impuestos sobre nómina, sobre uso de automóviles (tenencia) y pagos por servicios locales. Sin embargo los ingresos propios son

Cuadro 3. México: Gasto público por nivel de gobierno (estructura porcentual)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gobierno general	100	100	100	100	100	100	100
Gobierno federal ¹	60.57	53.53	52.28	50.60	49.35	51.25	50.13
Gobierno estatal ²	33.42	38.77	39.22	40.62	41.57	40.77	42.59
Gobiernos municipales ²	6.01	7.70	8.51	8.79	9.08	7.98	7.27

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y SHCP.

¹ Se excluyen las transferencias condicionadas y no condicionadas que la Federación otorga a las entidades federativas.

² Se incluyen las actividades que son financiadas con transferencias recibidas del gobierno federal.

menos del 10% de los ingresos totales de los estados, lo que muestra de principio una clara debilidad en esta área para el nivel intermedio de gobierno.

El impuesto estatal más importante en cuanto su participación en el total es el impuesto sobre nómina, el cual establecen y administran libremente los estados, así como su tasa. Lo han establecido 23 de las 32 entidades federativas, y su tasa fluctúa entre 0.5 y 4% (aunque sólo un estado tiene una tasa superior al 2%).

Los municipios, por su parte, tienen entre sus ingresos más importantes el impuesto predial y la cuota por servicio de agua, constituyendo el primero de ellos el 13% de los ingresos totales (aunque en el Distrito Federal este porcentaje llega al 22%). A diferencia de las entidades federativas, el nivel local de gobierno en México presenta una mayor

autonomía, dado que aproximadamente una tercera parte de su ingresos totales son propios (cuadro 6).

La diferencia entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales se cubre en México con la fórmula de las transferencias, las cuales se norman a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyos dos objetivos básicos son:

- i) Compensar a los estados por las facultades impositivas que dejan de ejercer, al renunciar a la posibilidad de aplicar impuestos a los ingresos y ventas en su jurisdicción.
- ii) regular las transferencias de entidades federativas de mayores ingresos a las entidades de menores ingresos, acción redistributiva que se realiza a través del Fondo General de Participaciones.

Cuadro 4. México: Fuentes de ingresos propios por nivel de gobierno

<i>Gobierno federal</i>	<i>Gobierno estatal</i>	<i>Gobierno municipal</i>
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Impuesto sobre nóminas	Impuesto predial
Impuesto sobre la Renta (ISR)	Impuesto sobre transferencias de propiedades	Parte del impuesto de adquisición de inmuebles
Impuesto sobre producción y servicios (IEPS)	Impuesto sobre el uso del suelo	Derechos de agua
Impuesto al activo (Impar)	Derechos y cuotas de diversos servicios públicos	Licencias de venta de alcohol en establecimientos
Impuesto sobre tenencia de automóviles	Impuesto sobre automóviles con más de 10 años de uso	
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)		
Derechos sobre extracción de petróleo		
Impuestos a la exportación del crudo		
Derechos y aranceles a la importación		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. México: Fuentes actuales de ingresos propios de estados y municipios

<i>Ingresos propios</i>	<i>Transferencias federales</i>	<i>Financiamiento</i>
Impuestos Derechos Productos Aprovechamientos	<p><i>No condicionadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participaciones en ingresos federales • Ingresos por colaboración administrativa (incentivos) <p><i>Condicionadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondos de aportaciones (Ramo 33) • Convenios de descentralización • Programa de apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) Ramo 39 	De la banca de desarrollo De la banca comercial Emisiones de valores bursátiles

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este fondo se integra por el 20.5% de lo que se denomina Recaudación Federal Participable (compuesto por el Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios, Impuestos sobre el Comercio Exterior y Derechos sobre Hidrocarburos). Es importante señalar que, en promedio, 75% de los ingresos totales de los estados tienen como fuente dicho fondo, mientras que los municipios obtienen de esta fuente el 50% del total de sus ingresos.

El cuadro 6 muestra la importancia relativa que los ingresos propios, las transferencias y la contratación de deuda tienen para

Cuadro 6. Ingresos de los gobiernos subnacionales (Estructura porcentual)

<i>Gobiernos estatales</i>				
<i>Ingresos</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Total de ingresos	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingresos propios ¹	10.3	10.3	9.6	8.6
Total transferencias ²	86.9	88.7	89.3	90.6
Deudas	2.8	1.0	1.1	0.8
<i>Gobiernos municipales</i>				
<i>Ingresos</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Total de ingresos	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingresos propios ¹	36.4	32.0	29.0	27.4
Total transferencias ²	62.2	64.6	68.0	70.5
Deudas	4.1	3.4	3.0	2.1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y SHCP.

¹ Se incluyen impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

² Se incluyen las transferencias condicionadas y no condicionadas y dentro de las condicionadas se encuentran las transferencias de nivelación.

los gobiernos de los estados y municipios. Destaca la disminución de los ingresos propios y el incremento de las transferencias, lo cual sin embargo resulta normal por ser un periodo en que se trasladan competencias y gasto del gobierno central a los niveles subcentrales. Es probable que pueda existir detrás de este aumento de transferencias y disminución de ingresos propios, un efecto por pérdida de incentivos en las haciendas locales para incrementar la eficiencia en la captación de ingresos propios.

Las transferencias en México las podemos clasificar en tres tipos:

- i. Participaciones. Fondos no condicionados y, propiamente, constituyen el regreso de la captación realizada en el ámbito de cada jurisdicción.
- ii. Aportaciones. Fuertemente condicionadas y que cubren las necesidades de gasto por las atribuciones transferidas a los gobiernos subcentrales, éstas se cubren con una compleja serie de fondos específicos.
- iii. Transferencias de compensación. Este nombre no existe como tal en el caso mexicano, pero lo hemos denominado así dado que es un fondo que tiene como objetivo financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones, que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentran en situación de rezago social y pobreza extrema, y se distribuye a través del Índice Global de Pobreza.⁵

⁵ Este Índice General de Pobreza toma en cuenta las siguientes variables: i) el ingreso per cápita; ii) nivel

La participación de cada uno de estos tres tipos de transferencias en el total recibido por las haciendas de las entidades federativas y de los municipios, lo podemos ver en el cuadro 7.

El caso de España

El caso español es sin duda un caso *sui géneris*, pues se encuentra entre un estado federal y un estado unitario y posee gobiernos subnacionales con un grado alto de autonomía que, sin embargo, no poseen la soberanía que una federación les otorgaría. En su informe para 2003, la OECD señala que España es "uno de los más descentralizados" de este grupo de países (OECD, 2005).

Antecedentes

El origen del modelo español actual se encuentra en la Constitución de 1978, en la que se establecen las figuras de las comunidades autónomas (CCAA) como los gobiernos subnacionales más importantes debajo del gobierno central. Entre 1978 y 1983 se crearon 17 CCAA, 15 de régimen común y Navarra y el País Vasco de régimen foral. Asimismo existen las provincias (50) y los municipios (alrededor de 8 mil). Dos ciudades-municipios destacan por tener una autonomía similar a la de las comunidades: las ciudades de Ceuta y Melilla (en el norte de África). El gobierno central está representado en cada comunidad autónoma por un delegado y en cada provincia por un subdelegado.

La descentralización de competencias en el caso español tiene su referente más importante en los artículos 143 y 151 de la Constitución de 1978,⁶ que determinan la vía de

educativo; *iii*) disponibilidad de espacio en la vivienda; *iv*) disponibilidad de drenaje, y *v*) disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar.

⁶ Ésta es una fuerte simplificación, ya que en el art. 148 se establecen las competencias de las comunidades autónomas y en el 149 las competencias del Estado. Quizá sea conveniente resaltar que si bien el art. 149 establece claramente las 32 competencias exclusivas del Estado, el art. 149 establece 22 competencias de las comunidades autónomas, pero a las cuales se podrían ir sumando (en un plazo de cinco años) las que no figuren en el primer apartado del 148 como exclusivas del Es-

Cuadro 7. Transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales (Estructura porcentual)

Transferencias que reciben los gobiernos estatales				
	1997	1998	1999	2000
Total transferencias	100	100	100	100
Participaciones	47.8	42.5	41.3	42.4
Transf. de compensación	0	4.6	4.8	4.5
Aportaciones	52.18	52.85	53.92	53.12
Transferencias que reciben los municipios				
	1997	1998	1999	2000
Total transferencias	100.0	100.0	100.0	100.0
Participaciones	89.6	79.2	70.6	62.2
Transf. de compensación	0.0	20.6	27.4	25.0
Aportaciones	10.4	0.2	2.0	12.8

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y SHCP.

acceso al estado autonómico y dan lugar a las denominadas comunidades de techo competencial reducido y techo competencial elevado, respectivamente.

En principio, las competencias señaladas para ser descentralizadas a las CCAA del art. 143 eran:

- Instituciones de autogobierno.
- Funciones que corresponden a la administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
- Montes, agricultura, ganadería y pesca en aguas interiores.
- Urbanismo y vivienda.
- Carreteras.
- Puertos y aeropuertos que no desarrollen actividad comercial.
- Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.
- Protección del medio ambiente.
- Patrimonio monumental de la comunidad, fomento de la cultura y lengua regionales, bibliotecas, museos y conservatorios.
- Ferias interiores, promoción del deporte y del turismo.

tado, lo cual, como han señalado algunos autores, deja un grado de indeterminación en las atribuciones autonómicas (Molero, 2003).

Cuadro 8. España. Principales características (2004)

Comunidad autónoma	Población		Extensión territorial		PIB (2003)		PIB per cápita (2003)		Municipio
	Habitantes (2004)	%	Km ²	%	Miles de euros	%	Euros	Índice promedio = 100	
Andalucía	7 687 518	17.80	87 597	17.31	101 136 409	13.62	13 709	75.29	769
Aragón	1 249 548	2.89	47 720	9.43	22 962 774	3.09	19 726	108.34	730
Asturias	1 073 761	2.49	10 604	2.10	16 226 551	2.19	15 521	85.24	78
Islas Baleares	955 045	2.21	4 992	0.99	18 552 348	2.50	21 965	120.63	67
Islas Canarias	1 915 540	4.43	7 447	1.47	30 863 449	4.16	17 006	93.4	87
Cantabria	554 784	1.28	5 321	1.05	9 391 318	1.27	17 681	97.11	102
Castilla-La Mancha	1 848 881	4.28	79 463	15.70	25 477 676	3.43	14 673	80.59	916
Castilla y León	2 493 918	5.77	94 223	18.62	41 572 359	5.60	16 956	93.12	2247
Cataluña	6 813 319	15.77	32 114	6.35	135 901 060	18.31	21 601	118.63	945
Valencia	4 543 304	10.52	23 255	4.60	72 332 347	9.74	17 314	95.09	541
Extremadura	1 075 286	2.49	41 634	8.23	12 794 973	1.72	11 812	64.87	382
Galicia	2 750 985	6.37	29 574	5.84	39 503 352	5.32	14 439	79.3	315
Madrid	5 804 829	13.44	8 028	1.59	129 702 431	17.47	24 392	133.96	179
Murcia	1 294 694	3.00	11 313	2.24	18 445 403	2.48	15 826	86.92	45
Navarra	584 734	1.35	10 391	2.05	12 607 800	1.70	23 098	126.86	272
País Vasco	2 115 279	4.90	7 234	1.43	47 045 371	6.34	22 719	124.77	250
La Rioja	293 553	0.68	5 045	1.00	5 562 569	0.75	20 584	113.05	174
Ceuta	74 654	0.17	19	0.00	1 186 090	0.16	15 471	84.97	1
Melilla	68 016	0.16	13	0.00	1 043 518	0.14	15 279	83.91	1
Total	43 197 648	100.00	505 987	100.00	742 307 798	100.00	18 208	100	8101

Fuente: López Laborda y Monasterio Escudero (2005).

En tanto que las competencias para las CCAA del artículo 151 eran:

- Todas las del nivel de competencias reducido.
- Los servicios públicos de educación no universitaria y universitaria.
- Los servicios de la seguridad social: servicios de asistencia sanitaria (Insalud) y los servicios e asistencia social (IMSERSO).
- Los medios materiales para el funcionamiento de los tribunales de justicia; instituciones penitenciarias y policía autonómica.

Aunque esta transferencia debió haberse realizado casi automáticamente para las diferentes CCAA y además en un lapso de cinco años la totalidad de las comunidades deberían tener bajo su jurisdicción las señaladas para las de techo competencial elevado, la velocidad de las transferencias de estos servicios fue bastante más lenta, sobre todo por la aprobación de las respectivas CCAA de cada competencia.

Un punto importante para la concreción de las transferencias de competencias fue la Ley Orgánica de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas de 1992; en dicha ley se señala para ser transferidas a las Comunidades del artículo 143, las siguientes:

- Obtención y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (cuando las aguas discurran por el territorio de la comunidad autónoma); estadísticas para fines no estatales; industria (sin perjuicio de las que determinen normas estatales); instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (cuando el transporte no salga del territorio y no afecte a otra comunidad Autónoma).
- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución: enseñanza en toda su extensión, niveles, modalidades, especialidades y grados; régimen minero y energético; prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

- Competencias de ejecución de la legislación del Estado: gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de seguridad social; IMSERSO; productos farmacéuticos; propiedad industrial e intelectual; ferias internacionales y reestructuración de sectores económicos.

Sin embargo, destaca la ausencia en esta ley de los servicios de Insalud, un rubro de gran importancia en el gasto.

Ente 1993 y 2002 podemos ubicar la finalización prácticamente de la totalidad de las competencias a las CCAA con los servicios de educación (universitaria y no universitaria) y los de sanidad.

En 1979 se aprobaron los dos primeros estatutos de autonomía (del País Vasco y de Cataluña) y en 1983 los últimos, conformando la totalidad de las 17 CCAA actuales. De esta manera, 1984 es el primer año en que se puede hablar de un sistema que ha descentralizado las competencias a los gobiernos subcentrales.

La evolución del proceso descentralizador en España hasta el régimen vigente a partir del 2002 la podemos dividir en tres etapas: *i)* del inicio de transferencias de responsabilidades; *ii)* una etapa de autonomía de gasto, y *iii)* la etapa de autonomía de ingresos.⁷ Veamos brevemente cada una de éstas:⁸

- La primera etapa, caracterizada por la transferencia de las responsabilidades de gasto, la ubicamos entre 1978 y 1986. Se delegan en las comunidades la responsabilidad de los servicios, mientras que la asignación de ingresos se da por tres vías: por la participación en los ingresos del Estado y recaudaciones cedidas; por los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y, finalmente, por los ingresos propios que les fueron conferidos constitucionalmente.
- La segunda etapa se da entre 1987 y 1996. Si en la primera etapa se realizó la financiación de las comunidades

básicamente por el llamado coste efectivo o valuación del costo de los servicios cedidos en responsabilidad a las comunidades, en esta etapa se establece un esquema de financiamiento separado del coste efectivo. Para el primer sistema, en el quinquenio 1987-1991 se diferencia la financiación condicionada y la incondicionada. Esta última, proveniente de la participación en los ingresos centrales y tributos cedidos, se asignó a las diversas comunidades en atención a financiar las actividades de educación (ya transferida a cinco comunidades) y aquellas diferentes a la educación. La financiación condicionada (el Fondo de Compensación Interterritorial) se determinó mediante una fórmula de crecimiento sobre la base de lo recibido en 1986 por cada comunidad. La evolución sería de acuerdo al crecimiento de la recaudación impositiva en la comunidad, si bien dentro de unos márgenes máximos y mínimos.

La segunda fórmula de financiación es la correspondiente al quinquenio 1992-1996. Si bien se basa en el esquema del quinquenio anterior, se establece una nueva base para la distribución original y se dividen en dos grupos las comunidades autónomas (las del artículo 143 y del 151 de la Constitución).⁹ El crecimiento de la financiación es bajo la misma regla: crecimiento de los ingresos tributarios del Estado con los topes máximo y mínimo. Se asigna una participación en el ISRPF a las comunidades (con algunas excepciones) del 15 por ciento.

- La tercera etapa corresponde al sistema de financiación del quinquenio 1997-2001. La financiación para el año base se fijó en un cantidad igual a la que percibían el quinquenio anterior. Se incluyen dos participaciones en el ISRPF: una tarifa autonómica, del 15% de dicho impuesto, y una participación en la recaudación territorial del mismo.

⁷ Seguimos en esta tipología a Gómez-Pomar (2002).

⁸ Una más detallada y actual presentación del proceso de descentralización—especialmente del caso de sanidad—se encuentra en López Laborda y Monasterio (2005).

⁹ Las regiones bajo el art. 143 son: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. Las del art. 151 son: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia.

Las competencias a nivel local (municipios) no fueron claramente establecidas a nivel constitucional ni a nivel de los estatutos de las entidades autónomas. Es hasta la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) de 1985 que se señalan más claramente estas responsabilidades. Esta ley establece dos niveles de responsabilidad, en el artículo 25.2 se indican, de manera muy amplia, las que el municipio puede legítimamente desarrollar; éstas son:

- Seguridad en lugares públicos.
- Tráfico.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Urbanismo y vías públicas.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Protección del medio ambiente.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa usuarios y consumidores.
- Salubridad pública.
- Cementerios.
- Prestación de servicios sociales.
- Agua, alumbrado, limpieza, residuos.
- Transporte público.
- Cultura y deportes.
- Participación en la enseñanza.

El artículo 26.1 a su vez señala más específicamente los servicios mínimos que los municipios deberían prestar, y se asignan de acuerdo al tamaño del municipio:

- En todos los municipios: alumbrado público; cementerio; recolección de residuos; limpieza; abastecimiento de agua potable; alcantarillado; pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los municipios con más de 5 mil habitantes, además de las anteriores, se incluyen parques públicos; bibliotecas; mercados y tratamiento de residuos.
- En los municipios de más de 20 mil habitantes, se añaden la protección civil; prestación de servicios sociales; prevención y extinción de incendios; instalaciones deportivas de uso público y matadero.
- Para los municipios con más de 50 mil habitantes, se añaden el transporte colectivo urbano y la protección del medio ambiente.

Situación actual

El sistema de financiación a las CCAA a partir del 2002, aprobado por unanimidad por el Consejo de Política Social y Financiera el 27 de julio del 2001, representa un importante cambio respecto a los modelos aplicados en los quinquenios que hemos visto anteriormente. El Ministerio de Hacienda destacó en su momento los siguientes atributos:¹⁰

- a) Es un sistema general, ya que por primera vez se realizó con el acuerdo de todas las CCAA.
- b) Es un sistema integrado, ya que se incluyen el modelo de financiación de competencias comunes, el de financiación de los servicios de asistencia sanitaria y de la Seguridad Social, y el modelo de financiación del IMSERSO.
- c) Es un sistema suficiente y solidario. Se constituye un fondo de suficiencia que garantiza recursos adicionales a las CCAA que así lo requieran, a fin de garantizar la solidaridad interterritorial. Se incluyen en el fondo las ciudades de Ceuta y Melilla.
- d) Es un sistema corresponsable. Se ceden nuevos ingresos tributarios a las CCAA del IVA y de impuestos especiales, así también se amplía el límite de cesión del ISRP hasta un 33% y se aumenta la capacidad normativa de las comunidades sobre impuestos anteriormente cedidos a éstas.
- e) Es un sistema estable. Se da sobre la aceptación unánime de todas las CCAA y de largo plazo, su modificación requerirá del mismo consenso logrado. Se abandona el esquema de financiación por quinquenios.
- f) Es un sistema coordinado. Se establecen o incrementan medidas de participación de las CCAA en la gestión de tributos.

Ciertamente, el sistema en operación a partir del 2002 representa un significativo avance respecto a los sistemas quinquenales que se habían venido trabajando previamente. Por ello, pero principalmente por ser el

¹⁰ Página web del Ministerio de Economía y Hacienda.

sistema en vigor, consideramos pertinente verlo más a detalle. Para ello, dividimos en cinco apartados estas características: A) la determinación del fondo general a ser distribuido entre las CCAA; B) los criterios de asignación de dicho monto entre las Comunidades autónomas; C) la financiación disponible de las CCAA; D) la evolución de la financiación de las CCAA; y E) las ampliaciones tributarias y nuevas competencias normativas que obtiene las Comunidades Autónomas. Veamos brevemente cada uno de estos aspectos.

A. Financiación de año base. Éste se asigna tomando como referente la liquidación definitiva del año de 1999 y se integra por tres bloques:

Primer bloque. Financiación de las competencias comunes, que incluyen: a) La tarifa autonómica del ISRPF; b) la participación en los ingresos del Estado (que se compone de: la participación en los ingresos territorializados del ISRPF; la participación en los ingresos generales del Estado; y el Fondo de garantía para el año 1999; c) la restricción inicial establecida para las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura;¹¹ d) ingresos por tributos cedidos y por tasas afectas; e) el importe de los servicios transferidos después de 1999 (y que por tanto no se incluyeron en la liquidación de ese año).

Segundo bloque. Financiación de la gestión de los servicios de sanitarios de la Seguridad Social, el cual está integrado por los siguientes conceptos: a) el monto de la liquidación de 1999 para las CCAA que tenían asumidas las competencias en esa materia; b) el monto de la liquidación de 1999 para las restantes CCAA integradas en el bloque "Insalud gestión directa".

Tercer bloque. Financiación de los servicios sociales de la Seguridad Social, el cual queda integrado por el monto de la liquidación de 1999 para esos servicios sociales en las CCAA de régimen común.

El monto total derivado de las aplicaciones que se indican en el punto A) constituye la restricción inicial de cada uno de los bloques; la suma de ellos es la restricción inicial total. Para obtener la financiación que se otorgue a

cada una de las CCAA, se procede de la siguiente manera:

B. Necesidades de financiación. Suficiencia estática.

Bloque de competencias comunes:

- a) Se asigna a todas las Comunidades Autónomas un monto mínimo fijo de 39.66 millones de euros. El resto se distribuye entre todas las CCAA en función de las siguientes ponderaciones: Población: 94%; Superficie: 4.2%; Dispersión: 1.2%; Insularidad: 0.6%.
- b) Se dota un fondo para paliar la escasa densidad de población. Éste se reparte entre las comunidades con menos de 27 habitantes por km² y con extensión de superficie inferior a 50 mil km². Se garantiza que los fondos por los montos anteriores sean al menos iguales a su masa homogénea de financiación.
- c) Se dota un fondo de renta relativa que se distribuye entre las CCAA de menor riqueza relativa en proporción inversa a ésta.
- d) modulaciones sobre el resultado de las anteriores operaciones.¹²

Bloque de competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social:

El importe total de la restricción inicial de este bloque se distribuye entre todas las CCAA de la siguiente manera: Población protegida: 75%; Población mayor a 75 años: 24.5%; Insularidad: 0.5 por ciento.¹³

Se garantiza que el monto recibido por cada comunidad sea al menos igual a su masa homogénea de financiación por ese bloque y se establece el Fondo "Programa de Ahorro en Incapacidad temporal" y el Fondo de cohesión sanitaria. Asimismo, las CCAA debe-

¹² Existen dos modulaciones: una, aplicable a todas las CCAA, es que ninguna puede tener en sus necesidades financieras una tasa de crecimiento mayor al 75% de la tasa media de crecimiento de todas las CCAA. La segunda es para garantizar porcentajes mínimos de crecimiento a las CCAA de menor renta per cápita.

¹³ Ésta se efectúa proporcionalmente a la distancia ponderada en kilómetros de cada capital de provincia hasta las costas de la península. La ponderación se hace mediante un coeficiente del 1.25 a toda distancia que exceda de mil kilómetros.

¹¹ A estas comunidades no les fue de aplicación en el año de 1999 el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001.

rán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, el equivalente del año base más el crecimiento del ITEn.

Bloque de competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social:

El importe de la restricción total del año base para este bloque se distribuye entre todas las CCAA en función exclusivamente de la población mayor a 65 años.

Se garantiza que el monto recibido por cada comunidad sea al menos igual a su masa homogénea de financiación por ese bloque.¹⁴

Para el financiamiento de las Comunidades Autónomas se disponen las siguientes fuentes, en sus valores del año base.

C. Recursos financieros del sistema en el año base.

- a) Recaudación de tributos cedidos: patrimonio; transacciones patrimoniales y actos jurídicos documentados; sucesiones y donaciones; determinados medios de transporte; ventas minoristas de determinados hidrocarburos; sobre el juego; tarifas afectas a los servicios transferidos.
- b) Tarifa autonómica del ISRPF determinada por el 33% de las tarifas del Estado y autonómica.
- c) El 35% de la recaudación líquida del IVA en su territorio.
- d) El 40% de la recaudación líquida por los impuestos sobre bebidas alcohólicas.
- e) El 40% de la recaudación líquida por el impuesto sobre hidrocarburos.
- f) El 40% de la recaudación líquida por el impuesto sobre tabacos.
- g) El 100% del impuesto sobre electricidad.
- h) El Fondo de Suficiencia. Éste es un fondo nivelador, se determina por la diferencia entre las necesidades totales de

financiación y lo obtenido por lo establecido en los incisos anteriores (según los valores de 1999 también).

D. Evolución del sistema: suficiencia dinámica.

La financiación de cada Comunidad Autónoma quedará constituida para cada año por el valor de los recursos del sistema de financiación que le son aplicables. Para la aplicación del Fondo de Suficiencia correspondiente a cada año, se aplicará al fondo del año base (si es positivo) el índice de crecimiento del ITEn. En caso de que el fondo sea negativo, las CCAA deberán abonar al Estado el valor del monto de dicho fondo más el índice de crecimiento del menor entre los ITEn o ITER.¹⁵

E. Competencias normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos.

En este nuevo sistema se amplían competencias de las CCAA sobre algunos tributos ya cedidos y sobre algunos nuevos.

Acorde con los cambios que introduce la financiación de las CCAA para el 2002, la Ley 51/2002 de reforma de la financiación local modifica la anterior Participación de los Municipios en los Tributos del Estado (PMTE) vigente para el quinquenio 1999-2003. Ésta surge "con una vocación de permanencia en el tiempo, tratando de superar las revisiones quinquenales que han venido caracterizándola".¹⁶

En este nuevo esquema se establece un sistema dual para las transferencias, básicamente en función del tamaño de los municipios.

Para los *grandes municipios* (población superior a 75 mil habitantes y algunos pequeños pero que son capitales de provincia o de comunidad autónoma), se determina la subvención para el año base (2004) como la recibida en el 2003 actualizada con el índice del ITEn. Esta subvención se desdobra a su vez en dos partes: a) las participaciones territorializadas, constituidas por un porcen-

¹⁴ Este esquema que se aplica para cada bloque, conocido como *garantía de mínimos*, permite un suplemento para el caso de que alguna comunidad no alcanzara, mediante la distribución señalada, el monto para 1999 por la aplicación del Sistema de Financiación del quinquenio 1997-2001.

¹⁵ Los ITE (ingresos tributarios) nacional (ITEn) y regional (ITER) son los siguientes:

El ITEn es la recaudación estatal (excluida la cedida) obtenida por los siguientes impuestos: ISRPF, IVA, alcoholes, tabacos e hidrocarburos. El ITER es la recaudación que se realiza en cada Comunidad Autónoma por los mismos impuestos.

¹⁶ Exposición de motivos de la Ley 51/2002.

taje de los rendimientos no cedidos a las CCAA de los siguientes impuestos: ISRPF (1.6875%), IVA (1.7897%), impuestos especiales armonizados (2.0454%). Estos recursos son más una transferencia de la recaudación que una cesión de tributos, dado que los municipios no tienen capacidad normativa ni de gestión sobre éstos; b) Fondo Complementario. Éste es igual a la diferencia entre la subvención general en el año base y las participaciones territorializadas de cada municipio. Es el equivalente al Fondo de Suficiencia existente para el caso de las CCA.

Respecto a la evolución de estos recursos, las participaciones territorializadas crecerán de acuerdo al crecimiento de la recaudación de los impuestos participados bien del municipio (ISRPF e impuestos especiales) o del conjunto nacional. El Fondo Complementario evolucionará, como en el caso del Fondo de Suficiencia de las CCAA, de acuerdo al índice ITE.

Para los municipios pequeños, con población inferior a 75 mil habitantes (excepto capitales de provincia y de Comunidad Autónoma), se mantiene la fórmula de financiación del quinquenio anterior (1999-2003),

<i>Tributos</i>	<i>Grado de cesión</i>
Impuesto sobre el patrimonio	Impuesto cedido íntegramente. Podrán regular, sin ningún tipo de limitación, la tarifa del impuesto, el mínimo exento y las deducciones y bonificaciones.
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	Regulación de la tarifa sin limitaciones, establecimiento de deducciones y bonificaciones.
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	Se amplía la capacidad normativa existente sobre bienes inmuebles a bienes muebles. Pueden establecer deducciones y bonificaciones pero únicamente sobre las que pueden regular la tarifa.
ISRPF	<p>La cesión del impuesto se amplía al 33% de la recaudación. Las CCAA pueden establecer la tarifa sobre su parte con las limitaciones de que sea progresiva y tenga el mismo número de tramos que la estatal.</p> <p>Podrán establecer deducciones por circunstancias de tipo personal, por inversiones no empresariales y por aplicaciones de renta que estimen convenientes.</p> <p>La deducción por adquisición de vivienda se desdobra en dos tramos, el estatal del 10% de la inversión y el autonómico del 5%, pudiendo modificar este porcentaje hasta en 50% por arriba o por debajo.</p>
IVA	La cesión del impuesto se amplía al 33% de la recaudación. No existe capacidad normativa por ser un tributo armonizado con la Unión Europea.
Impuestos especiales sobre la fabricación	Cesión del 40% de la recaudación. No existe capacidad de hidrocarburos, alcohol y tabaco normativa.
Impuesto especial sobre electricidad	Cesión del 100% de la recaudación. No existe capacidad normativa.
Impuesto sobre determinados medios de transporte	Se cede 100% de la recaudación. Se tiene capacidad de gestión y normativa para incrementar el gravamen hasta un máximo del 10%.
Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos	Es un nuevo impuesto que afecta a las ventas minoristas de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y queroseno. La recaudación y gestión se cede en su totalidad a las CCAA (aunque los rendimientos de este impuesto se destinarán al financiamiento de gastos de naturaleza sanitaria). Las CCAA tienen capacidad normativa para establecer el tipo autonómico con límites crecientes en 2002, 2003 y 2004.

determinando la correspondiente al 2004 sobre la base de crecimiento del ITE respecto a la obtenida en el 2003.

Establecida la subvención general, ésta se distribuye en función de variables que recogen las diferencias entre los municipios en necesidad, capacidad y esfuerzo.

- Necesidad. Se establece la población como variable exclusiva y manteniendo su peso del 75% de la distribución de la subvención general.
- Capacidad tributaria. Se le asigna un mayor peso, al pasar de 8.5 a 12.5%.
- Esfuerzo fiscal. Se reduce para igualarse a la capacidad tributaria (pasa de 14 a 12.5%).

Las definiciones de capacidad tributaria y esfuerzo fiscal no se establecen en la ley y se encomiendan a futuras leyes de presupuestos (Pedraja, 2003).

Sin duda, los cambios iniciados en 1978 y profundizados a partir del 2002 ubican a España como uno de los países con mayor grado de descentralización, sin embargo, ésta se ha dado principalmente del sector central al inmediato de las Comunidades Autónomas. Aún queda –y al parecer está en la agenda– la llamada “segunda descentralización”, que deberá transitar del gobierno central pero principalmente de las Comunidades Autónomas a los municipios, especialmente en cuanto a la autonomía financiera.

Análisis comparativo

De la revisión de las experiencias y sistemas actuales en vigencia en México y España podemos realizar un comparativo que permita resaltar las características distintivas de uno y otro sistema y, finalmente, apreciar las ventajas de cada uno de ellos. Este apartado finaliza con algunos comentarios.

Tamaño de jurisdicciones

México tiene una extensión territorial de casi cuatro veces la de España y una población de algo más del doble. Si observamos el número de jurisdicciones en cada país, veremos que existe una relativamente adecuada proporción entre el número de jurisdicciones regionales y

población: 32 unidades en México y 17 en España.¹⁷ Sin embargo, el nivel local es totalmente diferente: España tiene 3.3 veces más municipios que México, y una sola Comunidad Autónoma (Castilla y León) tiene el equivalente al 92% de todos los municipios existentes en México. Estas diferencias sumamente marcadas parecerían indicar que la determinación del número de jurisdicciones tiene una influencia determinante de cuestiones históricas, políticas y geográficas, como señala Bennett (1986).

España, empleando a falta de los datos específicos el número de habitantes entre el número de municipios, nos da un rango de 1 100 habitantes por municipio en Castilla y León en el mínimo, hasta un máximo de 32 429 en Madrid. En el caso mexicano estas cifras son bastante diferentes: de 6 436 en Oaxaca hasta 557 mil en Baja California o 551 mil en el Distrito Federal. Estos datos nos estarían indicando que los niveles de jurisdicción locales estarían más cercanos a los consumidores de los bienes y servicios públicos en el caso de España que en el de México, con la consiguiente mayor ganancia en términos de homogeneidad de los gustos y preferencias de los consumidores.

Una comparación similar a nivel regional nos da en México unidades jurisdiccionales con un mínimo de casi medio millón (Baja California Sur) y un máximo de 14 millones de habitantes (Estado de México). En tanto, las comunidades autónomas en España con menor y mayor población tienen 293 mil y 7.7 millones de habitantes respectivamente. De nuevo, podemos decir que existe una mayor cercanía entre los gobiernos regionales y sus consumidores.

Evidentemente, a la ganancia de bienestar que se da en el caso de los consumidores españoles por acceder a bienes y servicios públicos brindados por unidades jurisdiccionales relativamente más pequeñas, se opone la pérdida por economías de escala menores que en el caso mexicano. Aquí es importante considerar que el ingreso per cápita de los españoles es aproximadamente tres veces mayor que de los mexicanos, por lo que parece que

¹⁷ Para fines de comparación en extensión territorial y número de municipios, excluimos a las ciudades de Ceuta y Melilla como unidades jurisdiccionales regionales.

el ingreso personal cubre las diferencias en las economías de escala.

A este preliminar análisis cuantitativo habría que agregar, a fin de tener una información más completa, la heterogeneidad intrarregional de los consumidores existente en ambos países. En este aspecto parece existir una mayor heterogeneidad en el caso español que en el mexicano. En este último caso existe una idiosincrasia más homogénea entre las distintas regiones, a pesar de una diferencia entre norte y sur y entre mestizos e indígenas. En el caso español la heterogeneidad cultural se expresa incluso en la cantidad de idiomas que en las diferentes regiones se hablan y, principalmente, en el pasado y origen mismo de cada Comunidad Autónoma.

Que el tamaño de las jurisdicciones en cada país responda más a la heterogeneidad cultural de ambos países, se refuerza si consideramos que la densidad poblacional no es tan significativa: 53.2 y 85.4 personas por km² en México y España respectivamente. Si a esto restamos incluso las extensas áreas de alta montaña, selva semivirgen y desierto de México, tendríamos que la densidad de la población no es tan diferente entre ambos países.

La experiencia descentralizadora

El proceso de descentralización se inicia en momentos y situaciones diferentes en ambos países. Mientras que en México, dada su estructura de entidades confederadas, las funciones de los gobiernos subnacionales han sido establecidas a nivel constitucional desde el siglo XIX, y los esfuerzos de descentralización fiscal se pueden ver en la creación en 1953 de la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, en el caso de España este proceso inicia más tardíamente, de hecho, con la Constitución de 1978.¹⁸

Igualmente podemos pensar que los orígenes de la descentralización son diferentes en ambos casos. En España parecen responder más a una demanda de las mismas colectividades regionales, esto es, a la heterogeneidad

regional que, con la instauración del régimen posterior a Franco, expresó sus deseos de mayor autonomía. En el caso mexicano si bien no existe tal heterogeneidad regional, también hay una demanda para eliminar el excesivo centralismo que se heredó de la Revolución mexicana y se expresó en la permanencia de un mismo partido en el poder por tres cuartos de siglo.

La descentralización fiscal tiene dos aspectos: la descentralización del gasto (con el traslado de las responsabilidades) y la del ingreso o financiación de estas responsabilidades. En cuanto al primer aspecto, podemos decir que México inicia más tempranamente la descentralización de funciones, fundamentalmente la provisión de servicios de educación y salud,¹⁹ que fueron los últimos en ser trasladados totalmente a las entidades federativas en 1992 y 1997, respectivamente. En tanto que, en España, aunque con un proceso descentralizador sumamente acelerado, el traspaso de estos servicios culmina al 100% con el nuevo sistema de financiación a partir del 2002.

A pesar del inicio más temprano en el caso mexicano, para el 2002 y precisamente con el nuevo sistema de financiación puesto en marcha en España, podemos afirmar que la descentralización, *por el lado del gasto*, se encontraba ya en el mismo nivel en ambos países (cuadros 9 y 10).

Tanto en México como en España, la descentralización existente es coherente con lo que nos señala la teoría respecto a la función de provisión y redistribución fundamentalmente. Los servicios públicos que los gobiernos subnacionales proveen son aquellos que atienden necesidades que se generan en su propia jurisdicción (agua potable, alcantarillado, limpieza pública, recolección de basura, seguridad pública, etc.), para el caso de los gobiernos locales) así como aquellos que generan fuertes externalidades interjurisdiccionales (como es el caso de educación y sanidad que son provistos a nivel regional), mientras que la prestación de los servicios colectivos tradicionales (defensa, relaciones exteriores, etc.) se reserva al gobierno central.

¹⁸ Molero (2003) señala, sin embargo, que en 1958, con el auge de la seguridad social en los territorios, "hay que hablar ya de gasto de las 'administraciones públicas' en lugar de gastos exclusivos de la 'administración central'".

¹⁹ Hacemos referencia a salud y educación, dado que los servicios tradicionalmente a cargo de las administraciones subnacionales ya venían siendo proveídas por estos niveles de gobierno en México.

Cuadro 9. Descentralización fiscal en España: gasto estructura del sector público por niveles de gobierno (Porcentajes del gasto del sector público consolidado)

Nivel	1985	1990	1996	1999	2000	2001	2003
Central	76.6	67.5	66.5	62.3	65.5	59.9	53.5
Autonómico	12.6	19.2	22.2	24.8	22.7	27.5	33.4
Local	12.8	13.3	11.3	12.9	11.8	12.6	13.1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cantarero (2004).

Cuadro 10. Descentralización fiscal en México: gasto estructura del sector público por niveles de gobierno (Porcentajes del gasto del sector público consolidado)

Nivel	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Federal	70.94	66.73	65.72	66.48	64.42	65.55	65.25
Estados	24.63	27.76	28.17	27.55	29.20	28.81	29.68
Municipios	4.43	5.51	6.11	5.96	6.38	5.64	5.07
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Esta situación de similitud en la descentralización del gasto existente entre ambos países para el 2002 no se refleja en la descentralización del ingreso o sistemas de financiación del gasto subnacional. Si bien ambos países cuentan con las mismas tres fuentes centrales de financiamiento (ingresos propios, transferencias condicionadas y transferencias no condicionadas), el peso de cada una de ellas, así como principalmente las atribuciones que los gobiernos subnacionales tienen sobre sus ingresos, son bastante diferentes en ambos países.

En España el proceso descentralizador del gasto ha evolucionado desde una primera etapa (de 1978 a 1986), caracterizada por la financiación a los gobiernos subcentrales denominada de coste efectivo,²⁰ hasta el esquema actual, que permite a las Comunidades Autónomas una participación más importante en la captación, administración y normativa de ingresos tributarios. En la situación actual, los ingresos propios de las Comunidades Autónomas son más elevados

²⁰ Esto es, se traspasaban los recursos equivalentes al costo que el servicio descentralizado representaba para la administración central.

(cuadro 11), lo que nos permite afirmar que existe una descentralización más efectiva pues la del gasto se ha acompañado (si bien no completamente) por una descentralización de los recursos. Adicionalmente, las Comunidades poseen mayor autonomía sobre el uso de sus recursos (cuadro 12).

Si bien este esquema es bastante positivo respecto a la descentralización del gobierno central hacia las comunidades autónomas, esto no es así hacia el nivel de municipios, en cuyo nivel tanto el gasto como recursos han avanzado muy poco en el proceso de transferencia de recursos. Esto es lo que ha originado que diversos autores expresen la necesidad de una "segunda descentralización" en España.

En el caso de México, la descentralización del ingreso ha sido menos exitosa que en España. Si bien el gasto de los gobiernos subcentrales se ha incrementado significativamente en los últimos 10 años, no ha sucedido igual con los ingresos propios.²¹ El incremento en los recursos de las entidades subnacionales se ha producido por el aumento en las transferencias condicionadas (aportaciones), con lo cual las entidades federativas han perdido, más que ganado, autonomía sobre sus recursos (cuadro 13). Adicionalmente, el esquema de distribución de las participaciones (transferencias no condicionadas)²² no ha variado sustancialmente en los últimos 20 años a pesar de las fuertes críticas existentes en torno a éste.

La medida de poder de decisión de los gobiernos locales refleja el poder de decisión en cuanto a gasto del gobierno local.

La tercera medida refleja el poder de decisión en cuanto a gasto de las transferencias recibidas del gobierno central.

Podemos afirmar que, en general, existe una coherencia entre los procesos descentralizadores en ambos países y lo recomendado por la teoría económica del federalismo fis-

²¹ Los impuestos sobre los que han adquirido facultades los estados y municipios (con normatividad limitada), son de menor impacto, como el de hospedaje, rifas y espectáculos públicos.

²² Éste se basa en una fórmula que distribuye los recursos de acuerdo a la población, esfuerzo fiscal y un coeficiente compensatorio para aquellas regiones que con los anteriores criterios resulten menos beneficiadas. Destaca la coincidencia con los criterios que la Ley 51/2002 establece para la financiación de los municipios en España, aunque con diferentes niveles de ponderación.

cal. Esta última nos permite dar cuenta incluso de las diferencias entre ambos países para determinar el tamaño de las jurisdicciones, como hemos visto al inicio de este apartado. Asimismo, existe congruencia entre las recomendaciones de la teoría y la asignación de responsabilidades por nivel de gobierno en ambos casos. Hemos visto que la función de provisión que atiende en la práctica cada nivel de gobierno en ambos casos se corresponde, en lo general, con los recomendados por la teoría. Aunque, si bien esto es cierto en el ámbito de la operación y administración de la provisión de bienes y servicios públicos, aún existen ausencias en la parte normativa, en la que la presencia de los respectivos gobiernos centrales es aún determinante. En el caso de México destaca aun otro aspecto: la falta de claridad en las responsabilidades interjurisdiccionales sobre la provisión de diversos bienes y servicios públicos, lo que incrementa la ineficiencia en su suministro.

También en ambos casos encontramos que la diferencia entre los recursos propios y las necesidades de gasto de las administraciones subnacionales se cubren mediante el esquema de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas. En el caso mexicano destaca además la excesiva complejidad del mecanismo de otorgamiento de tales transferencias. En ambos casos igualmente existen las transferencias de nivelación, con el objetivo de redistribuir ingresos de las regiones con mayor riqueza relativa a las de menores recursos.

Comentarios finales

Una tarea pendiente en ambos casos, pero más necesaria en el mexicano, es la cuestión administrativa. México podría tomar buenas lecciones del caso español para simplificar el sistema actual de transferencias existente, caracterizado por su excesiva complejidad a la vez que dota de poco poder a los gobiernos subnacionales. Las transferencias se dan a través de un sinnúmero de fondos y acuerdos Federación-entidades, que al hacer complejo el manejo, le da transparencia y espacio a la discrecionalidad.

España parece haber ya superado estas últimas cuestiones, si bien ahora enfrenta las complicaciones que la mayor capacidad de administración que ahora poseen les provoca a las haciendas autonómicas.

Cuadro 11. Descentralización fiscal en España: ingresos estructura del sector público por niveles de gobierno (Porcentajes del gasto del sector público consolidado)

Nivel	1985	1990	1995	1999	2000	2001
Central	85.1	82.5	83.7	80.1	80.5	81.0
Autonómico	4.9	6.0	6.43	9.5	9.1	9.0
Local	10.0	11.5	9.87	10.4	10.4	10.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

Fuente: Cantarero (2004).

Cuadro 12. Recursos de las comunidades autónomas de régimen común

Recursos	1997	1998	1999	2000
Condicionados	48.33	48.40	46.79	44.23
No condicionados	43.28	44.27	45.45	49.00
Otros recursos	8.39	7.34	7.76	6.77
Total	100	100	100	100

Fuente: Gómez Díaz (2003).

Cuadro 13. Autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales: México*

Medida de autonomía fiscal	1997	1998	1999	2000
Autonomía fiscal ^a	0.14	0.14	0.13	0.12
Poder de decisión de los gobiernos locales ^b	0.58	0.54	0.52	0.51
Poder de decisión en el gasto de las transferencias recibidas del gobierno federal ^c	0.53	0.47	0.45	0.45

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

* La medida de autonomía fiscal mide la proporción de cada peso gastado que los gobiernos locales pagan con impuestos, derechos, productos y aprovechamientos decididos por la autoridad local, que asume de esa forma el costo político de recaudar. No tiene en cuenta que una parte del financiamiento vía transferencias se recauda en la propia jurisdicción.

^a Se mide dividiendo los recursos propios de los gobiernos locales entre los gastos totales locales.

^b Se mide dividiendo la suma de los recursos propios de los gobiernos locales + las transferencias no condicionadas (participaciones federales), entre el gasto total de los gobiernos locales.

^c Se obtiene al dividir las transferencias no condicionadas entre transferencias totales recibidas del gobierno federal.

Un aspecto sin duda también de atender por reformas fiscales en ambos países es la cuestión de la evasión fiscal. Un problema que, de nuevo en el caso mexicano, es mucho más severo que en el español.

Para ambos países queda también como una de las tareas importantes a atender en el futuro inmediato, la descentralización, hacia el nivel local, de los municipios. Como hemos visto, éstos permanecen aún con beneficios marginales del proceso de descentralización tanto en México como en España.

Así como podemos anotar asignaturas pendientes para los gobiernos en su tránsito a un esquema más eficiente de federalismo fiscal, para los estudiosos del tema nos quedan sin duda, y de manera compartida, por lo menos otras tantas tareas por hacer. Sería muy pretencioso tratar de exponer aquí la lista completa, por lo que sólo apunto algunas cuestiones desde el sesgo de mi interés personal en el tema.

- i) Proponer mediciones de las ganancias y pérdidas de bienestar derivadas de los diversos tamaños de jurisdicciones en casos concretos;
- ii) Mecanismos para incrementar la eficiencia de las administraciones regionales, y sobre todo locales, en la captación de ingresos propios;
- iii) Propuestas de mecanismos más transparentes y eficientes para la asignación de transferencias a las administraciones subnacionales;
- iv) Clarificar más las atribuciones en normatividad, supervisión y administración de los bienes y servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL, *Mexico: Advancing Educational Equity in the Context of Decentralization*, Phase I Draft Report, Washington, DC., 1998.

BENNETT, R.J., "Distribución de impuestos en sistemas federales y descentralizados de gobierno: más allá de la teoría económica convencional", en J. Ruiz-Huerta y R. Muñoz de Bustillo (eds.), *Estado federal/Estado regional: La financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986.

BOEX, Jameson, "An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations", *Fiscal Policy Training Program 2001. Fiscal Decentralization Course*. World Bank Institute, 2001.

BUCHANAN, James, "An Economic Theory of Clubs", *Económica*, 1965.

CANTARERO Prieto, D., "Financiación de las haciendas regionales españolas y experiencia comparada", *Papeles de Trabajo*, núm. 11/04 IEF, 2004.

CASTELLS, A., *Hacienda autonómica. Una perspectiva del federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona España, 1988.

CEFP, "Evolución de la recaudación federal participable y las participaciones federales pagadas a las entidades federativas y municipios durante el período enero agosto del 2002", CEFP/033/2002, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, 2002.

COSTA, Mercè et al., *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*, Thomson-Cívitas, España, 2003.

COURCHEME, Thomas y A. Díaz-Cayeros, "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en Giugale y Steven (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, DC, 2000.

DÍAZ Flores, M., "Federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspectiva teórica", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 3, núm. 11, 2002.

DÍAZ-CAYEROS, A. y McLure Charles, "Tax Assignment", en Giugale y Steven (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington, DC, 2000.

EBEL, Robert D. e Yilmaz Serdar, *Intergovernmental Reallions: Issues in Public Policy*, World Bank, 1999.

GARCÍA Viñuela, E., *La economía de los impuestos*, Minerva Economía, España, 2003.

GIUGALE, Marcelo *et al.*, "Overview", en Giugale y Steven (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, DC, 2000.

GÓMEZ Días, D. y A. Iglesias Suárez, "La imposición propia como ingreso en la hacienda autonómica en España", *Documentos de Trabajo*, núms. 11/03, IEF, 2003.

GÓMEZ, Eduardo, "La descentralización fiscal en México", *Series Seminarios y Conferencias*, núm. 32, CEPAL, 2003.

GÓMEZ-POMAR, "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común", *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28, IEF, 2002.

INEGI, *Finanzas estatales y municipales*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2001.

_____, *Banco de Información Económica*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática", México, <http://www.inegi.gob.mx>

LÓPEZ Laborda, J. y V. Salas Fumás, "Economía y política de la financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda", *Estudios sobre la Economía Española*, FEDEA, 2000.

_____, y C. Monasterio Escudero, "Vertical Imbalances and Revenue Assignments in Decentralized Spain", *International Studies Program*, Documento de Trabajo 05-12 (junio), Georgia State University, 2005.

MARÍA Durán, José y Alejandro Esteller, "El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el ISRPF", *Documentos de Trabajo*, núm. 20/04, IEF, 2004.

MATHEWS, Russel, *Revenue Sharing in Federal Systems*, Research Monograph, núm. 31, The Australian National University, Canberra, 1980.

_____, "Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries", en Ch.E. McLure Jr. (ed.), *Tax Assignments in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations-CRFFR, The Australian National University, Canberra, 1983.

Ministerio de Economía y Hacienda, <http://www.meh.es>. España.

MOLERO García, J., *Gasto público y federalismo fiscal en España: periodo 1984-1998*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, núm. 124, Madrid, España, 2002.

MUSGRAVE Richard, A. y Peggy Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada*, McGraw Hill, España, 1999.

OATES, W.E., *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

OECD, *Economic Survey Spain-2005*, OECD, 2005.

PEDRAJA Chaparro, F., "Transferencias generales a los municipios en la Ley 51/2002 de reforma de la financiación local", IV Jornadas de la AGEESP, <http://www.ageesp.org/4jornadas.htm>, 2003.

PÓRTO, Alberto, "La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales", *Documento de Federalismo Fiscal No.4*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, 2003.

RODRÍGUEZ-PONGA, "El nuevo modelo de financiación autonómica y las novedades fiscales para 2002", *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28, IEF, 2002.

ROSEN, Harvey, *Hacienda Pública*, McGraw Hill, España, 2002.

SANTIUSTE Vicario, A., "El sistema de financiación autonómica a partir del año 2002", *Revista Cuenta con el IGAE*, núm. 3, 2002.

SHyCP, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx>, 2005.