

*el* MÉXICO *del*  
2013



HACIA *una* REFORMA  
*del* FEDERALISMO FISCAL

## DIRECTORIO DEL CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía  
*Presidente*

Lic. Amparo Serrano Espinosa  
*Vicepresidente*

Mtro. Julio Serrano Espinosa  
*Secretario*

Sr. Manuel Serrano Espinosa  
*Tesorero*

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez  
*Director Ejecutivo*

Derechos Reservados © 2012

CEEY Editorial  
ISBN 978 607 8036 30 1  
Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.  
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac  
Álvaro Obregón, 01040  
México D.F.  
[www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx)

Primera edición, 2013

Impreso en México

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Enrique Cárdenas Sánchez

**COORDINACIÓN DEL PROYECTO Y DIRECTORA  
DEL PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Verónica Malo Guzmán

**EQUIPO DE EDICIÓN**

Sara E. García Peláez Cruz  
Silvia Jiménez Barba  
Lizzeth Moreno Islas

## COORDINADORES GENERALES DEL DOCUMENTO

Jorge Chávez Presa  
Fausto Hernández Trillo

## PANEL DE ANÁLISIS Y CONTRIBUCIONES

Jorge Chávez Presa  
David Colmenares Páramo  
Alberto Díaz Cayeros  
José Luis Flores Hernández  
Rafael Gamboa  
Fausto Hernández Trillo  
Gustavo Merino  
Alma Rosa Moreno  
Javier Pérez Torres  
Arturo Ramírez Verduzco  
José Luis Romero Hicks  
José María de la Serna Garza  
Horacio Sobarzo Fimbres  
Laura Sour  
Pedro Vázquez Colmenares  
César Velázquez



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN | 9

PRÓLOGO | 11

INTRODUCCIÓN | 13

I. EL MODELO ACTUAL DE FEDERALISMO FISCAL MEXICANO | 15

II. LAS DEFICIENCIAS DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO | 19

II.1 Asignación de Responsabilidades | 97

II.2 Sistema de Transferencias en México | 21

II.2.1 Aportaciones Federales | 22

II.2.1.1 Aportaciones: desconcentración versus descentralización | 25

II.2.1.2 Participaciones federales | 27

II.2.1.3 Análisis e implicaciones de la Fórmula del Fondo General de PF | 31

II.3 Inversión Pública Federal y Desarrollo Regional | 35

II.4 Armonía Legal | 41

II.4.1 Endeudamiento de Estados y Municipios: Análisis y comparación de las leyes de deuda pública estatales | 41

II.5 La opacidad de los Estados y Municipios | 45

III. PROPUESTAS | 53

III.1 Propuestas estructurales | 54

III.2 Propuestas concretas | 54

ANEXO A: Explicación de la nueva fórmula de distribución del FGP | 57

ANEXO B: Algunos aspectos conceptuales de las transferencias | 63

ANEXO C: Elementos de Eficiencia en la distribución de potestades tributarias entre órdenes de gobierno | 67

ÍNDICE DE CUADROS | 71

ÍNDICE DE GRÁFICAS | 71

REFERENCIAS | 73





## PRESENTACIÓN

Desde 2010, la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) han realizado un esfuerzo para presentar propuestas sobre temas trascendentales para el país mediante la elaboración de libros blancos.

El año pasado se publicó el documento *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, el cual fue suscrito por 30 especialistas de diversas visiones, experiencias y preferencias políticas.

Este documento se presentó a los candidatos a la presidencia de la República durante la campaña presidencial así como a grupos de políticos, empresarios, universitarios, legisladores y a organizaciones civiles.

Tras la contienda electoral, el trabajo se presentó al equipo de transición del candidato ganador. Posteriormente, sus puntos esenciales fueron incluidos en el Pacto por México, con el respaldo de los principales partidos políticos y del Ejecutivo.

Los libros blancos parten de un diagnóstico detallado y siguen un diseño general de los planteamientos que daban sustento a la propuesta específica: construir una red de protección social universal, financiada con impuestos generales al ingreso, al consumo y a las ganancias, sin privilegios, y que a la vez promueva el crecimiento económico.

El material que aquí se presenta, también coordinado por el CEEY, busca profundizar dicha propuesta mediante cuatro documentos complementarios: (1) una propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud; (2) una propuesta para una pensión universal; (3) una propuesta para re-diseñar la coordinación entre los tres niveles de gobierno o el federalismo fiscal; y (4) una propuesta que detalla la reforma a la hacienda pública.

Al igual que con *El México del 2012*, las propuestas aquí incluidas resultan del trabajo de numerosos especialistas de diversas experiencias, ideologías y perspectivas. Aun con la pluralidad de los puntos de vista, se logró un consenso en el documento final.

Las reformas que aquí se abordan son fundamentales para el progreso de México.

Con estas propuestas esperamos contribuir a su diseño y ejecución.

Julio Serrano Espinosa

Patrono Fundación ESRU

Miembro del Comité Directivo del CEEY





## PRÓLOGO

**E**l México del 2013. *Hacia una reforma del federalismo fiscal* tiene por objeto dar a conocer una propuesta consensuada para la definición de lo que debería contener una reforma integral al sistema de coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno en el país. Basado en los acuerdos alcanzados en el documento *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, generado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y publicado en 2012, este nuevo estudio es también el resultado de un ejercicio de análisis y diseño informado y plural en cuanto a perspectivas. En él se establecen las bases que debe contener una reforma integral al cómo se coordinan el gobierno federal, los estatales y el orden municipal para proveer de servicios públicos de calidad y realizar la labor de tributación que le debe corresponder a cada nivel de gobierno. Se trata de un tema muy complejo que se ha abordado de forma distinta en diversos países. En México, el esquema de federalismo fiscal ha evolucionado con el tiempo y es necesario revisarlo a profundidad.

Este documento parte de un diagnóstico claro. Presenta la problemática y esboza líneas que marcan el rumbo para una reforma al respecto. Nos encontramos frente a un trabajo que plasma reflexiones en torno a esta gran reforma de la hacienda pública del Estado mexicano. Lo anterior, con la finalidad de situarla en el contexto de la coordinación entre órdenes de gobierno, especialmente de división o concurrencia de responsabilidades y la determinación de las fuentes de ingreso para financiar el costo de operación de las funciones gubernamentales.

Particularmente, se consideran diversos aspectos centrales para este propósito. El primero es definir con claridad las responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Asimismo, se debe revisar el sistema de transferencias entre la Federación y los estados, así como la política para la planeación de la inversión pública, para tomar en cuenta criterios distributivos y de nivelación en términos regionales. Por otro lado y en adición a los mencionados aspectos, armonizar la legislación del acuerdo fiscal en materia de concurrencia impositiva, transferencias, coordinación fiscal y contratación de deuda. Por último, la necesidad de rendir cuentas en un ambiente de transparencia de la información gubernamental.

Se trata de establecer las bases para una reforma al federalismo fiscal. Ésta debe compaginar con una reforma integral a la hacienda pública que brinde sustento fiscal en el corto y mediano plazo al establecimiento de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU). A su vez y de manera simultánea, debe generar crecimiento económico con equidad mediante el estímulo a la competitividad e inversión. Por tanto, este documento constituye un complemento a *El México del 2012*, pues incorpora este tema central en la operatividad de la propuesta de reforma a la hacienda pública ahí planteada. Dado lo anterior, se harán constantes referencias al citado documento.

De manera paralela a la construcción de esta propuesta sobre el federalismo fiscal, y también como complemento a *El México del 2012*, el Centro trabaja en tres temas coincidentes: reforma para la transformación del Sistema Nacional de Salud que brinde acceso efectivo universal, reforma al Sistema de Pensiones para brindar una mínima universal, y reforma integral a la Hacienda Pública que abra el abanico tributario, revise la estructura

y efectividad del gasto social y asegure el objetivo de dar sustentabilidad a un sistema de protección social universal. Estas cuatro propuestas complementarias a *El México del 2012* se encuentran conectadas entre sí. Se han diseñado en concordancia y para dar sustento a las propuestas del CEEY de reforma a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social antes mencionados.

Se entiende que para que la población acepte una reforma tributaria que la grave más, debe ésta acompañarse de una mayor efectividad y eficiencia del gasto público. La ciudadanía ha de cerciorarse sobre la transparencia y honestidad con que se ejerce el gasto en los tres órdenes de gobierno. Sobre todo, debe haber un objetivo claro y concreto que vaya más allá del ‘saneamiento’ de las finanzas públicas. Por ello es que el CEEY considera que la propuesta de reforma a la Hacienda Pública complementa al establecimiento del Sistema de Protección Social Universal. Con lo dicho se justificaría plenamente una reforma de gran envergadura al dar al Estado Mexicano viabilidad social y económica.



## INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los noventa, se dio una corriente muy extendida de descentralización en el mundo. En efecto, la caída del muro de Berlín y la consecuente conformación de la Federación Rusa, la entrada de la Unión Europea, la propagación de procesos de democráticos en regiones como la América Latina, influyeron de manera decisiva en propagar la descentralización fiscal.

Para entonces, la teoría económica sobre federalismo fiscal ya señalaba dos importantes beneficios. El primero se refería a que los gobiernos locales poseen mejor información que el Gobierno Federal (GF) acerca de sus propias necesidades y preferencias, por lo que tomarían mejores decisiones. El segundo es que las entidades tendrían necesariamente que competir entre ellas. Como consecuencia, se verían obligadas a mejorar su desempeño atrayendo a ciudadanos que compartieran sus preferencias (la hipótesis de Tiebout). Con base en esto, la distribución apropiada de responsabilidades y potestades tributarias entre las distintas jurisdicciones podría incrementar el bienestar.<sup>1</sup>

De hecho, la idea de mejorar el desempeño del sector público mediante la reasignación de recursos y autoridad a diferentes niveles de gobierno se ha acompañado de un elemento de «corrección política», en especial, porque la ciudadanía ve al GF como ajeno, sin sujeción a rendición de cuentas y, más aún, ineficiente.<sup>2</sup>

Así, el mundo —incluidos los Estados Unidos— experimentó una tendencia a reducir el tamaño del GF después de 50 años de «centralización». México no ha sido la excepción. A partir de 1992, inició un ambicioso proceso de descentralización fiscal con el Acuerdo para la Modernización Educativa. En éste, el GF «devuelve», mediante un convenio, la responsabilidad de la administración de la educación básica a las entidades federativas.

Después de 20 años, es tiempo de reflexionar si dicho proceso ha resultado benéfico, es decir, si el país efectivamente ha mejorado sus niveles de bienestar, que es el fin último de estas políticas públicas. Dado lo anterior, este documento pretende estudiar la descentralización llevada a cabo a partir de 1992, pero con mayor énfasis a partir de 1995-96 para después observar qué se ha ganado con ella.<sup>3</sup>

Como un primer acercamiento, puede decirse que los resultados no han sido los mejores. De hecho, la relación entre el GF y los estatales y municipales (GEYM) ha sido señalada, y de manera recurrente, como uno de los principales obstáculos para lograr distintos objetivos de interés nacional en materia económica y, sobre todo, de política pública. Esto se explica debido a varios elementos.

Entre los más señalados, de muchos otros, es que los GEYM (i) se oponen a reformas económicas vía sus legisladores quienes responden más a intereses y órdenes de sus gobernadores, quienes realmente han sido los últimos ganadores de nuestro desordenado proceso. (ii) Se niegan a la transparencia y rendición de cuentas, por lo que no es posible

1 Qian Y. y Barry Weingast «Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 4, 1997.

2 John Donahue, «Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 4, 1997.

3 En realidad distintos autores identifican el inicio de la descentralización en 1983 con la reforma municipal R. Ortega Lomelí *Federalismo y municipios*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

evaluar su desempeño. (iii) Se encuentran capturados por grupos de poder y élites locales.<sup>4</sup> Dichos factores ocasionan que la eficiencia del gasto público se vea afectada. Lo anterior contrasta con lo señalado más arriba acerca de que, una de las principales virtudes de una descentralización fiscal en estados democráticos, es el aumento a la eficiencia del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas. Al describir la problemática y el fracaso de la descentralización, falta señalar la carencia o debilidad de instituciones a nivel local que se necesitaba desarrollar para que la descentralización hubiese sido exitosa, como lo hizo Chile.

Dado lo anterior, puede decirse entonces que son cinco los aspectos a considerar. Primero, no hay una clara definición de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Segundo, la descentralización se basó exclusivamente en un sistema de transferencias que, además de manifestar un desequilibrio fiscal vertical, es muy deficiente en sus mecanismos de distribución. Tercero, para la planeación de la inversión pública no se toman en cuenta criterios distributivos y de nivelación regional, lo que contribuye a que se perpetúe el desequilibrio a nivel regional. Cuarto, no existe una armonía legal que norme y rija el sistema, todo esto en materia de concurrencia impositiva, transferencias, coordinación fiscal y contratación de deuda. Finalmente, la existencia de opacidad en los estados y municipios, y la falta de rendición de cuentas.

Debemos aclarar que el análisis aquí desarrollado pretende complementar en algún sentido el documento *El México del 2012: Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social* en el que se plantea una reforma fiscal integral. El objetivo, financiar un sistema de protección social universal mínima.

Los planteamientos que se añaden a la reforma planteada en el mencionado documento son un complemento. El presente examen, pues, incorpora el importantísimo tema de federalismo fiscal o coordinación fiscal a una propuesta de reforma de la hacienda pública, misma que quedaría trunca si no se le incluyera. En cuanto al derecho social a la salud universal como parte de la propuesta de protección social, debe recordarse que la provisión de esos servicios a la población abierta se da a través de las entidades federativas, con lo que el tema adquiere especial relevancia.<sup>5</sup> Sin embargo, aquí simplemente mencionamos las características de las transferencias en salud.<sup>6</sup> A continuación, se presenta brevemente el modelo actual de federalismo fiscal o de coordinación fiscal en México.



---

4 Para estas tres causas, ver respectivamente, Joy Langston «Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico», *Legislative Studies Quarterly*, XXXV, 2, 2011; Instituto Mexicano de la Competitividad *La Caja Negra del Gasto Público*, México, IMCO, 2011, y Fausto Hernández y Brenda Jarillo Rabling «Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico» *World Development*, septiembre Vol. 36, No. 9, 2008.

5 Más aún, el FASSA se ha tratado de manera excelente en Carlos Chiapa y César Velázquez G. *Estudios sobre el Ramo 33*, El Colegio de México y CONEVAL, 2011.

6 El tema de protección social del primer documento está tratado más específicamente en otro documento elaborado por el CEEY, *El México del 2013. Propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud*, por lo que no se abordará aquí.

## I. EL MODELO ACTUAL DE FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Antes de abordar el actual modelo de federalismo fiscal mexicano, conviene dotar al lector de un breve contexto histórico contemporáneo. A finales de diciembre de 1994 estalló en el país una crisis financiera de dimensiones de sobra conocidas. La banca tuvo que ser rescatada y los ahorradores y tenedores de crédito hipotecario apoyados con distintos programas. Sin embargo, uno de los agentes que resultó muy perjudicado fue el de los GEYM. Varios de ellos tenían altos pasivos, sobre todo si se comparaban con sus ingresos que sufrieron una reducción con los ingresos federales como consecuencia de la caída del PIB. Esos ingresos fueron insuficientes para cubrir los intereses que aumentaron desorbitadamente, en ocasiones por encima del 100%.

Dado lo anterior, éstos tuvieron que recurrir al GF, mismo que, a través de un Programa de Apoyo Financiero para las Entidades Federativas, diseñó un esquema de reestructuración de deuda sujeto a un ajuste fiscal. En otras palabras, se les pidió un compromiso de no endeudamiento ni adquisición de ninguna obligación de pago, además de transparentar y publicar informes de finanzas públicas y cuentas de la hacienda pública estatal. A su vez, los gobiernos estatales habrían de hacer lo mismo con los gobiernos municipales, principalmente los que se encontraban en dificultades financieras.

Aquella re-estructuración no fue fácil. Implicó revisar *de facto* las relaciones financieras intergubernamentales, ya que se habían evidenciado algunos de los problemas existentes en los GEYM. Entre otras cosas, fue la primera vez que se identificó que éstos no contaban con una contabilidad homogénea y carecían de legislación apropiada en materia de deuda pública.<sup>7</sup> La descentralización educativa se había convertido en una fuerte carga financiera para algunos estados (Baja California, Estado de México, Chihuahua, y en menor medida, Querétaro, Guanajuato y Nuevo León), la legislación local en materia de deuda era obsoleta, y algunas entidades ni siquiera contaban con una ley de coordinación fiscal.

De tal forma, es posible afirmar que La Crisis del Tequila marcó el inicio de una nueva relación entre los disgustados GEYM y el GF. Dos años después, con el primer gobierno dividido, las presiones para descentralizar se acentuaron todavía más. Esto provocó que el proceso se diera de manera acelerada y sin una planeación y diseño adecuados. Basta mencionar que no se redefinieron explícitamente las nuevas responsabilidades de gasto y más aún, éstas no se acompañaron con las fuentes de financiamiento apropiadas, se financiaron con transferencias federales bautizadas como aportaciones federales, AF.<sup>8</sup>

En términos generales, fue así como se llegó al modelo actual de federalismo fiscal mexicano, el cual se caracteriza por su arquitectura diseñada en el contexto de la tensión permanente entre los gobiernos federal, estatal y municipal. El mayor de los problemas es que debido a la frecuencia y magnitud de dichas tensiones, los grandes perdedores resultan ser el ciudadano en lo particular, y el espacio y el interés público en lo general.

7 Jorge Chávez Presa y Fausto Hernández, «Hacia el Nuevo Federalismo en México», *Gestión y Política Públicas*, 1er semestre, 1996.

8 Fausto Hernández y Juan Manuel Torres «Definición de responsabilidades en una Federación: el caso de México», *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM, enero-marzo, 2005.

La mencionada tensión surge principalmente porque, a pesar de los años que ha durado el proceso de descentralización, los mexicanos de hoy aún precisamos de una discusión profunda respecto al modelo de federalismo fiscal que deseamos. En palabras de Oates,<sup>9</sup> lo que necesitamos es encontrar las respuestas a las siguientes preguntas: (i) ¿qué queremos que haga el Estado?, *i.e.* ¿qué tamaño de Estado queremos?; (ii) ¿cómo queremos que se distribuyan entre los distintos órdenes de gobierno las funciones y responsabilidades encomendadas al Estado? y, (iii) ¿con qué instrumentos de ingreso se va a dotar a cada orden de gobierno para cumplir con sus responsabilidades? Note el lector que la secuencia de las interrogantes es relevante.

En el caso mexicano, el orden de gobierno que tiene bien definidas sus responsabilidades y su fuente de ingreso es el municipal. En el caso del GF, sus funciones y responsabilidades también están bien definidas, y aunque no de manera exclusiva, a su vez lo están las fuentes de ingreso para cubrir el costo de lo que está obligado a hacer. Adicionalmente, hay que considerar el hecho de que el GF, mediante los convenios de coordinación fiscal, tiene intransferibles potestades tributarias que van más allá del comercio exterior y de aquéllas para evitar las alcabalas al pasar mercancías de un estado a otro. Lo anterior ha dejado al GF con la exclusividad de gravar el consumo y el ingreso así como el de energéticos, bebidas alcohólicas, tabaco y telecomunicaciones.

Sin embargo, como lo exponen distintos trabajos jurídicos, en México, la esencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha sido la concurrencia en la recaudación de contribuciones de los tres órdenes de gobierno para financiar el gasto público que se deriva de sus funciones y responsabilidades. Por esta razón, antes de la introducción del Impuesto al Valor Agregado en 1980, había cerca de 458 impuestos estatales más una infinidad de contribuciones que daban lugar a doble o triple tributación.

Actualmente, las fuentes de ingreso más importantes están concentradas en el GF, en parte por el acuerdo de coordinación fiscal. El predial —que es la única otra potestad tributaria potencialmente relevante y que está asignada a los municipios— a la fecha no ha logrado aprovecharse. No obstante lo anterior, debe reconocerse que aun si se arreglase esta dificultad, no es la panacea para solucionar los problemas del sistema de coordinación fiscal, como se verá más adelante.

Por su parte, la descentralización a GEYM de funciones asumidas hasta hace poco por el GF —es decir, obligaciones de gasto— ha sido accidentada y caótica. Contrario a las potestades tributarias que se centralizaron por la coordinación fiscal en el orden federal, el gasto se atomiza y lleva a los GEYM sin planeación ni administración. Existen las Participaciones Federales (PF) cuyo origen es resarcitorio de la pérdida de recaudación local al delegar las facultades tributarias, pero realmente no lo son. Las AF creadas en 1998 en el contexto de una negociación política para lograr la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, no logran de manera efectiva garantizar la misma cantidad de recursos per cápita para proveer servicios públicos y con ello asegurarle al ciudadano estándares mínimos de bienestar en cualquier parte del país. Finalmente, existen los convenios de descentralización y reasignación del gasto público. Éstos, en lugar de ser un modelo de delegación y distribución del gasto, son producto de una negociación política.

---

9 Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt, Nueva York, Brace & Jovanovich, 1972.

El hecho es que hoy en día no están alineados los incentivos de los tres órdenes de gobierno para brindar un mejor servicio a los ciudadanos. Para solucionar esto, es necesario establecer el objetivo de federalismo. La sociedad en su conjunto debe optar por el tamaño de gobierno que quiere y a su vez determinar la gama de tareas que desea que desarrolle. Ya definidos estos objetivos, se debiera elegir la distribución de las responsabilidades del gasto. Dada la imagen objetivo de gobierno, corresponde elegir quién debiera ser responsable de proporcionar la educación básica y superior, los servicios de salud, las políticas de combate a la pobreza, etc. Una vez resuelto el tamaño y la distribución del gobierno, corresponde asignar a cada uno las fuentes de ingreso y poderes tributarios relevantes para financiar esas actividades. Aclarados estos puntos, se dispondrá de un modelo de federalismo claro que permita alinear incentivos para el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales, deslindar responsabilidades y rendir cuentas a la ciudadanía.

Como veremos más adelante, para conformar la agenda del nuevo federalismo fiscal o de coordinación de las haciendas públicas, conviene reflexionar sobre la pertinencia de tener un marco jurídico «único» para deuda, planeación, programación y presupuesto. Asimismo, planear las bases constitucionales para un marco jurídico que permita definir con claridad las potestades tributarias y el límite de las concurrencias de cada nivel en cada impuesto, como por ejemplo fijar sobretasas estatales a impuestos federales y la domiciliación de establecimientos filiales a cada entidad federativa. También tendrá que definirse la nueva fórmula de participación en los ingresos federales para hacerlas efectivamente resarcitorias, y una reestructuración total de las AF para contar con un modelo de transferencias niveladoras.

Para ofrecer al ciudadano la división de trabajo gubernamental más eficiente que permita brindar la mejor calidad de los servicios públicos, habrá que repensar el federalismo de manera integral; el gasto público de cada nivel de gobierno, los impuestos con que se financian las tareas de cada nivel, así como el endeudamiento y formación de activos públicos.







## II. LAS DEFICIENCIAS DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Identificar las deficiencias de federalismo fiscal mexicano es un asunto complejo, en especial por la falta de un desarrollo institucional que no necesariamente tiene que ver con la estructura del sistema. Éste es producto de una serie de circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales no estrictamente ligadas a él. No es el lugar aquí para discutir las causas.

Entre los determinantes del subdesarrollo institucional, se encuentra el bajo nivel del capital humano existente en muchas de las administraciones estatales y municipales; los sistemas de recaudación tributaria débiles y descapitalizados, y los malos registros públicos de la propiedad, por mencionar algunos. Su solución poco tiene que ver con el re-diseño del sistema federalista, sino más bien con adicionar a cualquier propuesta de reforma de dicho sistema las propuestas que mitiguen esa situación del ámbito institucional. Por la naturaleza de este trabajo, sólo nos concentraremos en la propuesta para el rediseño del esquema de federalismo fiscal, y sólo señalaremos la necesidad de trabajar en el desarrollo institucional.

A riesgo de sobre-simplificar, consideramos que existen los siguientes cinco problemas importantes en el sistema federal de México.

1. No es clara la definición de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.
2. La descentralización de las responsabilidades de gasto se basó exclusivamente en un sistema de transferencias que, además de entrañar un desequilibrio fiscal vertical, es deficiente en sus mecanismos de distribución.
3. La planeación de la inversión pública no se basa en criterios distributivos y de nivelación regional, lo que ocasiona que se perpetúe el desequilibrio.
4. No existe una armonía legal que norme y rija el sistema, todo esto en materia de concurrencia impositiva, transferencias, coordinación fiscal y contratación de deuda.
5. Opacidad en los gastos de los estados y municipios.

A continuación se abordan estos problemas.

### II.1 ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Como ya se dijo, una reforma al federalismo fiscal mexicano implica, primero, definir con claridad las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Segundo, determinar un esquema apropiado de financiamiento de las tareas asignadas a cada nivel guardando la correspondencia fiscal y, tercero, realizar una programación adecuada del gasto para que dicha provisión sea eficiente y atienda a su vez las necesidades presentes y futuras de la localidad. En otras palabras, el federalismo de la hacienda pública llamaría para una redistribución de responsabilidades y, con base en éstas, de las fuentes de financiamiento que permitan guardar un equilibrio horizontal.

En el caso mexicano, el proceso que se inició en 1992 y que ha continuado hasta nuestros días,<sup>10</sup> incluyendo la administración del presidente Fox, no ha considerado siquiera el primer paso, a saber, una nueva asignación clara de responsabilidades de gasto. La CPEUM contiene los lineamientos generales de dicha asignación; la re-definición de una nueva estructura conllevaría cambios constitucionales.

Esta indefinición de responsabilidades es otro gran problema al sistema de federalismo fiscal existente en el país. Las consecuencias de responsabilidades indefinidas que se conocen en la literatura son, entre otras:

- Dificultad para efectuar una auditoría social efectiva, particularmente seria en México por la apatía ciudadana prevaleciente.
- Disminución en la eficiencia de aplicación de recursos. No hay a quién pedirle cuentas.
- Debilidad de las instituciones.
- Dificultad para la transparencia.

Una de las principales virtudes de una reforma al federalismo fiscal en la que las preferencias se alinean mejor en las comunidades o que el gasto se adapta mejor a las necesidades, se ve mermada y, con ello, la calidad del gasto no se incrementa.

Observar indefinición en las responsabilidades entre los órdenes de gobierno en procesos de descentralización es común. En éstos se desconcentra la responsabilidad sin un arreglo institucional adecuado, por medio de transferencias bien definidas al trabajar en un entorno institucional y legal adecuado. Éste ha sido el caso de México, el proceso de descentralización ha obedecido más a cuestiones políticas que a una planeación integral donde se definan responsabilidades y se diseñen los instrumentos de financiamiento adecuados que minimicen los problemas de conductas perversas o daño moral inherentes en ellos.

Para entender mejor este aspecto, considérese el siguiente ejemplo: en teoría una de las virtudes de la democracia es la rendición de cuentas a que están sujetos los puestos de elección popular. Presumiblemente, la proximidad con los ciudadanos hace que los funcionarios populares sean más sensibles a las demandas de los electores. A su vez, esto implica que si el funcionario popular no cumple, el ciudadano contiguo puede castigarlo con el voto, ya que se supone que la cercanía facilita la evaluación del desempeño del primero. En otras palabras, existe una forma de auditoría social.

Un elector podría castigar con su voto al político que no cumpliera con sus compromisos y responsabilidades de gasto. Así, quien quiera castigar a un político porque el alumbrado público es deficiente, deberá castigar al presidente municipal. Por otra parte, si el mismo ciudadano quiere castigar a un político de elección popular porque la economía en su conjunto está en crisis, deberá hacerlo en una urna para la elección de presidencia de la República. Por último, si la seguridad en las carreteras interestatales es deficiente, entonces se debe votar contra el gobernador o partido político en turno.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En 1992 se inició la descentralización en educación básica del GF a los gobiernos estatales. El gobierno del DF optó por no firmar el acuerdo respectivo.

<sup>11</sup> Éstos son sólo ejemplos y no se dan de manera normativa.

Ésa sería precisamente una de las virtudes del federalismo fiscal: que supone que en una democracia, la auditoría social se da por medio del voto. Asimismo, se supone que el elector sabe a ciencia cierta quién es el último responsable de cada actividad pública. Si esto no es así, es decir, si el elector no sabe quién es el responsable de cada actividad, entonces puede castigar con su voto al Presidente de la República en lugar de a un presidente municipal si la actividad que le interesa evaluar es de ese orden.<sup>12</sup>

Para observar si dicha hipótesis ocurre en México, se llevó a cabo una encuesta a nivel nacional.<sup>13</sup> En ésta, se plantearon ciertas preguntas al ciudadano para averiguar qué tan bien conoce las responsabilidades de gasto de cada uno de los órdenes de gobierno. Resultados preliminares sugieren que el ciudadano no conoce quién es el responsable de cada actividad pública. Con ello, la eficiencia en la aplicación del gasto y la rendición de cuentas esperadas en un sistema muy descentralizado, no se modifican de manera favorable. A continuación presentamos algunos ejemplos ilustrativos.

Más de una tercera parte de los encuestados admite no conocer cuáles son los tres órdenes de gobierno. Más de 60% no sabe que el IVA y el ISR que paga lo recauda el GF. Sólo 4% de los encuestados sabe que los programas de estudio de educación básica se elaboran con la participación de los GF y estatal. Sólo 37% sabe que el gobierno estatal es el encargado de mantener en buen estado las instalaciones educativas. Asimismo, únicamente el 29% de los encuestados sabe que la construcción de escuelas ha sido descentralizada y que el gobernador es el responsable de construirlas. El reducido 6% sabe que los servicios de salud gratuitos son compartidos por los ejecutivos federal y estatal. 65% de los encuestados considera que los servicios de salud son malos y sólo 7% sabe a qué orden (órdenes) de gobierno castigar con el voto electoral para que éstos mejoren. Cifras similares se dan en educación. Sin embargo, 55% de los encuestados saben que es responsabilidad última del GF diseñar los principales programas de combate a la pobreza. 16% de la población piensa que el alumbrado de la calle donde vive lo proporciona el gobierno estatal, mientras que 8% piensa que lo hace el GF.

En suma, las responsabilidades de gasto no están bien definidas y no las conoce la población. Esto también nos sugiere que no se puede discutir fuentes de ingreso sin conocer exactamente quién es el último responsable de cada actividad pública. Así pues, el error constante en los últimos años ha sido que sólo se ha hablado del lado del financiamiento y no del de responsabilidades. Hemos invertido el orden que debe seguir un proceso de reforma al Federalismo Fiscal.

## II.2 SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MÉXICO

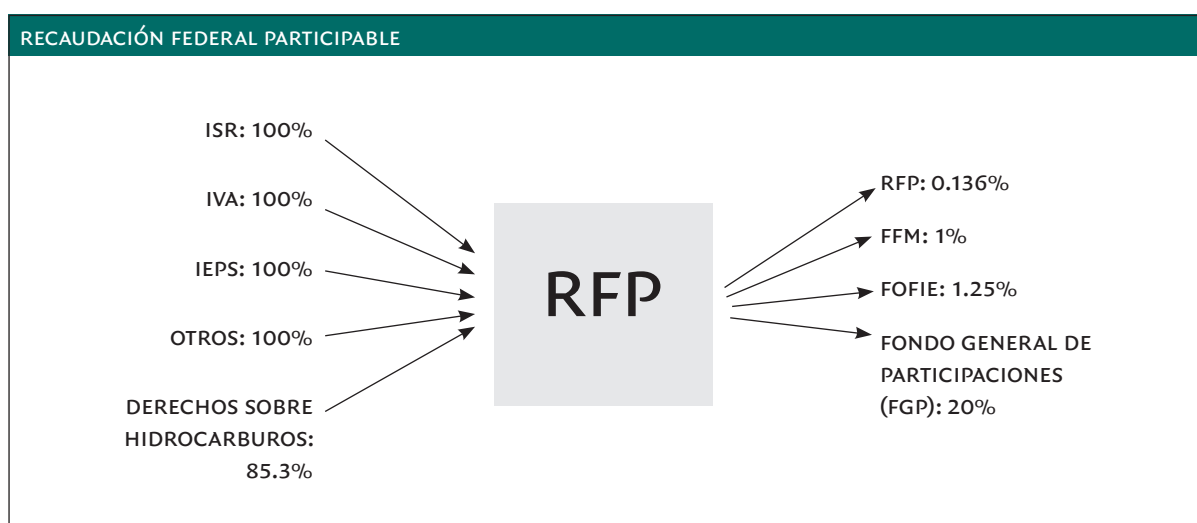
México cuenta con sistema de transferencias complejo.<sup>14</sup> Por un lado, existen las PF (Ramo 28), que en esencia son producto de la recaudación que hace el GF por cuenta y orden de los gobiernos estatales a cambio de que éstos «cedan» sus potestades tributarias

12 Es común escuchar en México que «el gobierno no está cumpliendo». Pero no se sabe qué orden de gobierno es el que no cumple.

13 Ver Fausto Hernández Trillo y Torres Rojo. «Social Accountability in a Federation: the case of Mexican Fiscal Federalism», mimeo, 2003.

14 El anexo B contiene elementos conceptuales acerca del porqué existen las transferencias.

de gravar las bases amplias del ingreso y el consumo. En la literatura se les define como transferencias libres, aunque en el esquema mexicano no son estrictamente transferencias, sino ingresos de libre disposición de las entidades federativas. Las PF se distribuyen a partir de la Recaudación Federal Participable mediante una fórmula que contiene, desafortunadamente, criterios tanto resarcitorios como compensatorios (ver esquema abajo).<sup>15</sup> Por otro lado, existen las AF (Ramo 33), a saber, recursos que, en principio, debieran cumplir con la función compensatoria, pero que corresponden primordialmente a la distribución inercial de aquello que el GF destinaba a esas funciones descentralizadas con recursos etiquetados. Finalmente, está lo que constituía el Programa de Apoyo Financiero a las Entidades Federativas (Ramo 39) y que, a partir de 2001, se presupuesta en el Ramo 33 como Fondo (FAFEF).<sup>16</sup>



Fuente: Proyecta CFP

En el resto de esta sección se argumenta que el esquema de transferencias federales arriba mencionado considera criterios contrapuestos y ambiguos para su asignación. Lo dicho introduce distorsiones en el sistema, mismos que desincentivan el esfuerzo fiscal y limitan la capacidad de impulso al desarrollo regional. Sin embargo, conviene antes presentar las fuentes de ingreso de los tres órdenes de gobierno. El cuadro 1 las enumera de manera general.

### 11.2.1 Aportaciones Federales

Como mostramos más adelante, otra manifestación del modelo de federalismo fiscal deficientemente planeado y desproporcionado, es que las transferencias condicionadas —entiéndase AF— representan un porcentaje importante de los ingresos estatales y también de la Recaudación Federal Participable (RFP). Esto puede generar complicaciones fiscales para las Entidades Federativas, ya que si los recursos transferidos no son suficientes para cubrir los gastos, entonces las Entidades Federativas deberán destinar los escasos recursos de libre disposición (dada su poca capacidad tributaria) que tienen

15 Ver F. Hernández Hernández, «Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?» *Revista Internacional de Finanzas Públicas*, Número especial, pp. 97–121, 1998.

16 Antes de presupuestarse en el Ramo 39, estos recursos se presupuestaban en el Ramo 23.

para cumplir con responsabilidades del GF. El mejor ejemplo de lo anterior es la educación básica en México. Pese a que se cuenta con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), muchos estados deben destinar recursos propios y de las PF para solventar gastos. La situación se agrava aún más si se considera que los estados no cuentan con las fuentes de financiamiento para hacer frente a este gasto, ni pueden delinear su política educativa.

El cuadro 2 pone en evidencia que sólo 27% del total de las AF se distribuye con criterios compensatorios; 9.8% con criterios igualitarios; y la mayor parte (63.3%) con criterios ambiguos. Este último resultado se debe a que los principios de distribución del FAEB —fondo que representa 62% del total y por ende es el más importante del Ramo 33— asignan recursos de acuerdo con el número de escuelas y plantillas de personal, así como con base en el importe de las medidas autorizadas en el ejercicio anterior. Esta distribución de tipo histórica no asegura que sean las entidades más necesitadas ni las que tengan las mayores carencias en materia educativa las más beneficiadas. Si bien es cierto que en 2008 se modificó la fórmula, en la práctica, los recursos aún se reparten con base en personal e instalaciones.

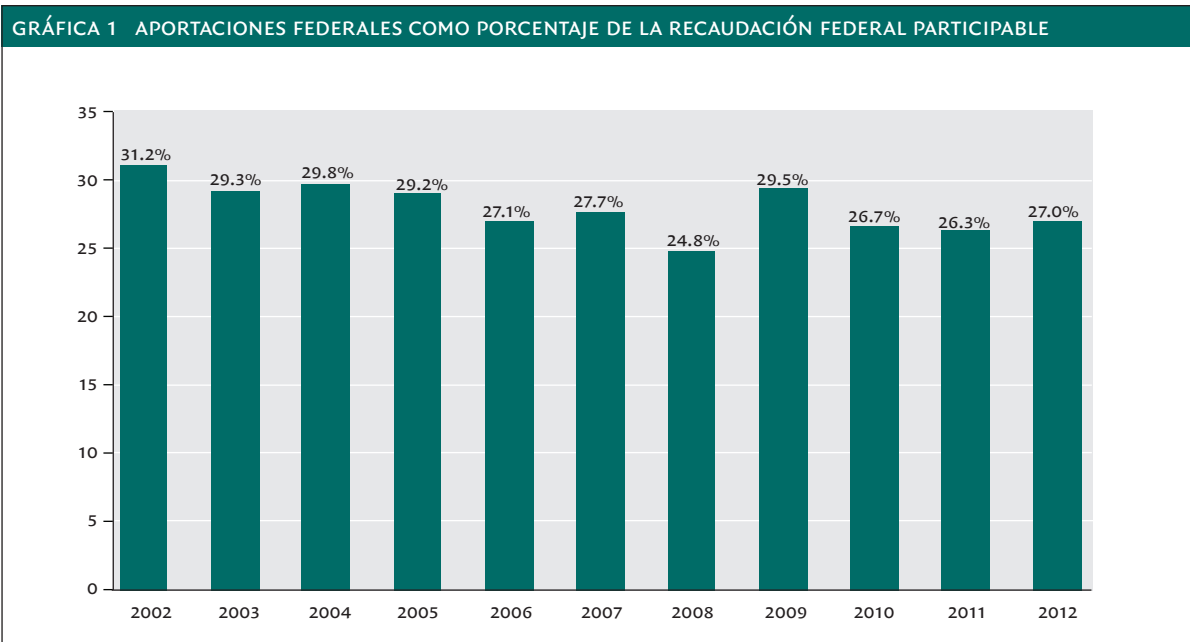
Esta situación se repite con el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

**CUADRO 1 FUENTES DE INGRESOS DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO**

IMPUESTOS FEDERALES	IMPUESTOS ESTATALES	IMPUESTOS MUNICIPALES
ISR Personas Morales	ISR e IVA para Repecos	Impuesto Predial
ISR Personas Físicas	Impuesto sobre la nómina	Impuesto sobre Enajenación de bienes raíces
Impuesto Especial Unico (IETU)	Impuesto sobre Enajenación de bienes raíces	Derechos de Agua
Impuesto al Valor Agregado	Impuesto sobre la tenencia de vehículos	Otros derechos y aprovechamientos
Derechos de Extracción Petrolera	Impuesto sobre uso de suelo	Desarrollo Residencial
Impuestos de Exportación de Petróleo	Impuesto sobre hospedaje	Otros
Impuestos Especiales De Producción y Servicios (IEPS)	Impuestos indirectos sobre agricultura, industria y comercios	
Impuesto sobre Vehículos Nuevos (ISAN)	Derechos y aprovechamientos de algunos servicios	
Aranceles sobre Importación		
Misceláneos		
IMPUESTOS CO-PARTICIPABLES		
ISR Personas Morales	Imp. Sobre Export. Petrolera*	
ISR Personas Físicas	Aranceles sobre Importación	
Impuesto al Valor Agregado	Impuesto cedular	
Algunos IEPS		

\*Sólo para estados productores

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: SHCP, Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, varios años.

**CUADRO 2 DESAGREGACIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES SEGÚN BASES DE DISTRIBUCIÓN, 2011**

RUBRO	BASE DE DISTRIBUCIÓN	TRANSFERENCIAS FEDERALES				
		MONTO (MDP 2011)	RESARCITORIO	IGUALITARIO	COMPENSATORIO	AMBIGUO
Participación Federal	Recaudación-Población	461391.6**				461391.6**
FAEB	Histórico	292287.0				292287.0
FASSA	Necesidades	59627.9			59627.9	
FAIS	Necesidades	46460.0			46460.0	
FORTAMUN (FAFM)	Población	47618.0		47618.0		
FAM	¿Necesidades?	15127.8			15127.8	
FASP	¿Necesidades?	7124.0			7124.0	
FAETA	¿Necesidades?	5028.8				5028.8
FAFEF	¿Necesidades?	26017.2				26017.2
Total		499291.0		47618.0	128340.0	323333.0
Participación				0.09537191	0.257044294	0.64758379

\*Se refiere a que no es claro su criterio de asignación o es histórico

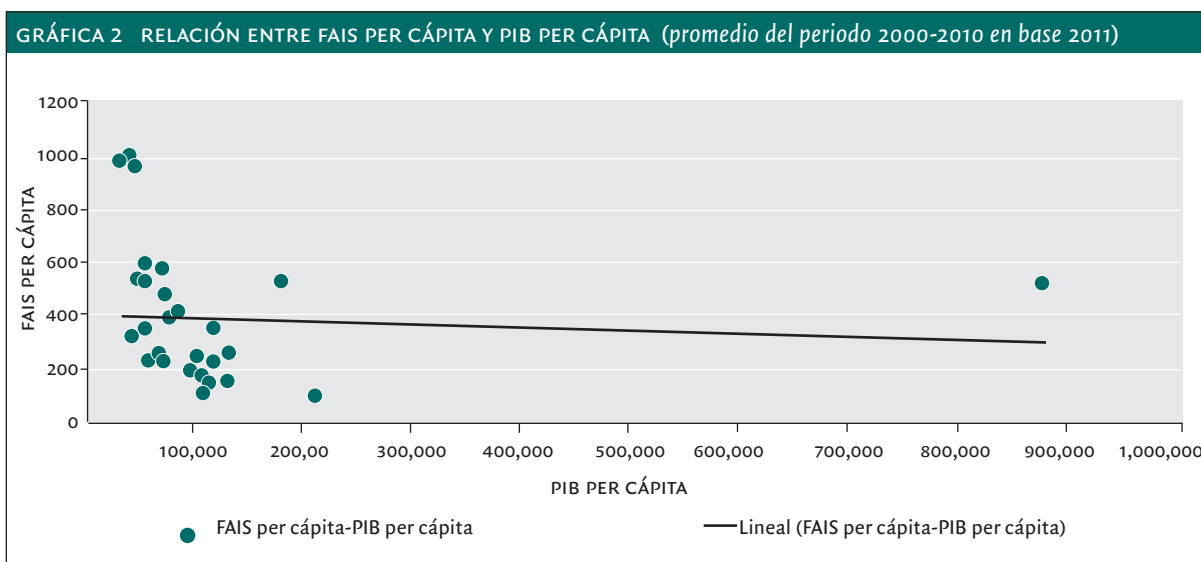
\*\* cifra 2010

Fuente: Elaborado originalmente por aregional.com con información de la SHCP, actualización propia misma fuente.

Cabe señalar que existen fondos como el de Aportaciones Múltiples (FAM) y el de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) que, idealmente, se distribuyen con criterios de compensación de las necesidades. Por medio del primero, se pretende redistribuir recursos para desayunos escolares, abatir la pobreza extrema y en desamparo, así como para la construcción y mantenimiento de los edificios de educación. Mediante el segundo, se pretenden aliviar las necesidades en seguridad en función de la población penitenciaria y de las tasas de crecimiento de indiciados, así como de los avances en el Programa de

Seguridad Pública del Consejo Nacional de Seguridad Pública. A pesar de no existir fórmulas explícitas para su asignación, en el cuadro 2 los recursos del FAM y FASP se han catalogado como compensatorios.

El fondo que en principio sirve para redistribuir y lograr un equilibrio regional es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Recuerde que éste se crea utilizando los recursos del Ramo 26 de Desarrollo Social (antes Solidaridad). Por ello, la relación entre el FAIS per cápita y el PIB per cápita, debiera ser negativa con una pendiente alrededor de los 45 grados, misma que sugeriría una estrecha relación. Al examinar la correlación para ver si la hipótesis es verdadera (ver gráfica 2), se encontró que si bien existe una correlación negativa, ésta no es lo suficientemente redistributiva. Todo lo anterior permite afirmar que los recursos del Ramo 33 no cumplen una función compensatoria como podría esperarse.



Fuente: Elaborado con base en información de la SHCP.

En conclusión, el sistema de transferencias compensatorias, principal instrumento del Federalismo Fiscal en México, no cumple adecuadamente con su propósito. No se esperaría, pues, que la brecha regional se cerrara con el tiempo. En adición, es evidente que el actual sistema, en parte desincentiva la recaudación propia por parte de los Estados y Municipios. Dado lo anterior, se puede decir que este fenómeno es endógeno al GF y al Congreso de la Unión. Lo que se clarifica a partir de este análisis, es que si se siguen repartiendo recursos sin los criterios adecuados, y por obedecer a la inercia y a las presiones políticas del momento, el esquema se volverá más problemático y menos redistributivo de lo que ya es.

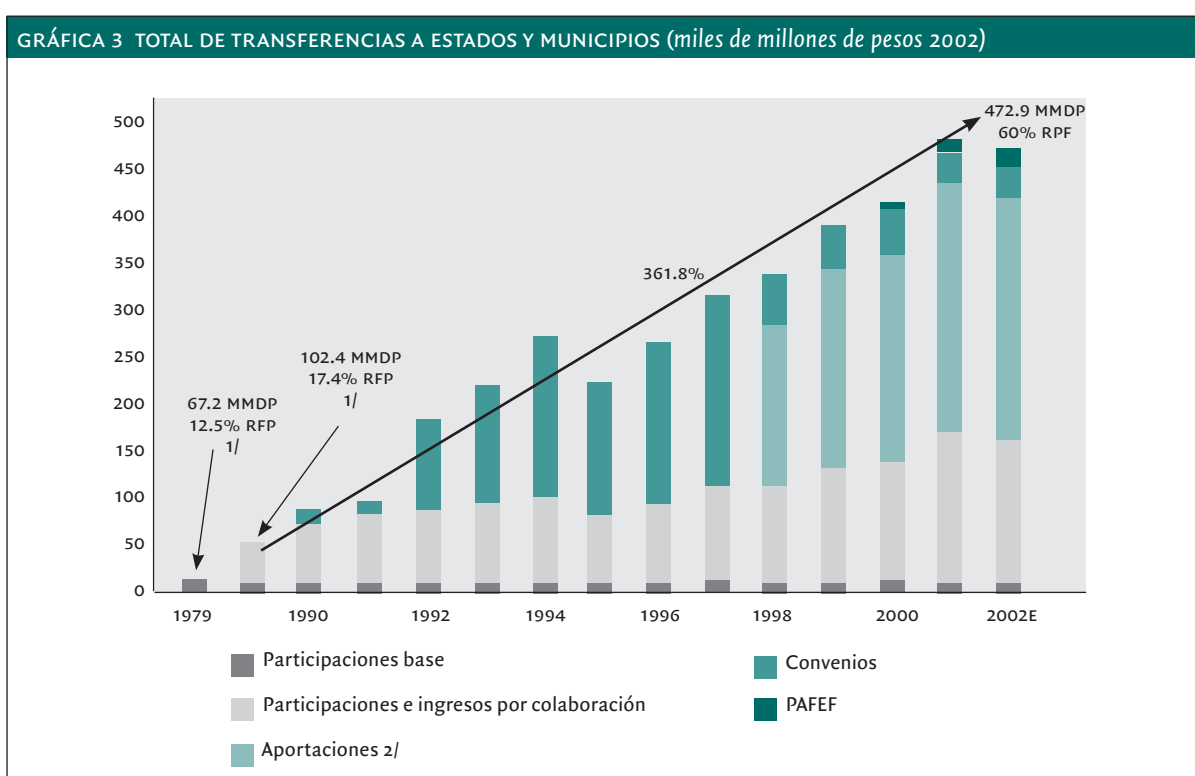
**11.2.1.1 Aportaciones: desconcentración versus descentralización**

Un cuestionamiento importante respecto al sistema de transferencias federales del país es el siguiente: ¿realmente la mayor cantidad de recursos que se ejercen a nivel sub-nacional es producto de una descentralización que establece los incentivos adecuados para incrementar la eficiencia del gasto público? La literatura en materia de Administración y Gestión sugiere que para que una descentralización tenga el impacto deseado, la res-



ponsabilidad debe delegarse, aunque el último responsable sea quien la delegó. Ello, presumiblemente, tiene la ventaja de que al cumplir la responsabilidad con menos recursos, las economías generadas se pueden acomodar de acuerdo con las demandas locales. Con ello, la eficiencia del gasto se incrementa. Sin embargo, cuando los recursos sólo son ejecutados, no existen incentivos para hacer más eficiente el gasto. Aquí, lo que ocurre es una desconcentración administrativa de manejo de fondos.

En el caso mexicano, si bien es cierto que se ha incrementado el monto de recursos que los estados y municipios ejercen en la actualidad, también lo es que se debe a un crecimiento de las transferencias etiquetadas, o AF (ver gráfica 3). Dado que arriba concluimos que éstas no han sido compensatorias, se espera que, aunque los estados y los municipios cada vez reciban más recursos, el impacto sobre el desarrollo regional sea neutro.



1/ Participación Federal Participable

2/ Se refiere al ramo 33 y al ramo 25 (Previsiones Federales). En 2002 no se incluye este último ramo.

La cifra de 1979 es aproximada

Fuente: SHCP

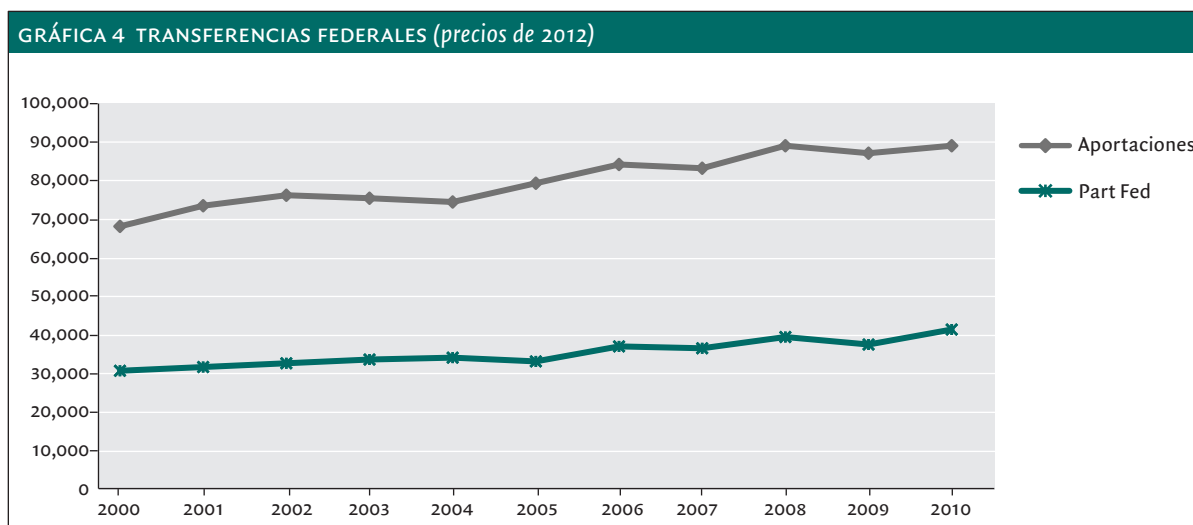
De hecho y a nivel internacional, México es de los países que más descansa en transferencias condicionadas como se muestra en el cuadro 3.

En el fondo, el problema de los GEYM es la falta de fuentes de ingreso no delegadas donde los GEYM puedan realizar su esfuerzo recaudatorio y, consecuentemente, lograr algo de independencia fiscal, con el consecuente costo político. Estamos frente a un caso típico de daño moral.

Ahora se pasa a analizar las transferencias libres, i.e. las PF de las que dependen financieramente en buena medida las entidades sub-nacionales.

CUADRO 3 TRANSFERENCIAS FEDERALES CONDICIONADAS	
PAÍS	% DE LOS INGRESOS TOTALES DE LOS ESTADOS
México	48.8
España	41.9
Austria	37.4
Estados Unidos	25.6
India	18.7
Australia	18.6
Suiza	17.0
Canadá	14.1
Malasia	12.0
Sudáfrica	11.0
Alemania	9.8
Brasil	7.5
Bélgica	4.0
Rusia	2.5

Fuente: OCDE



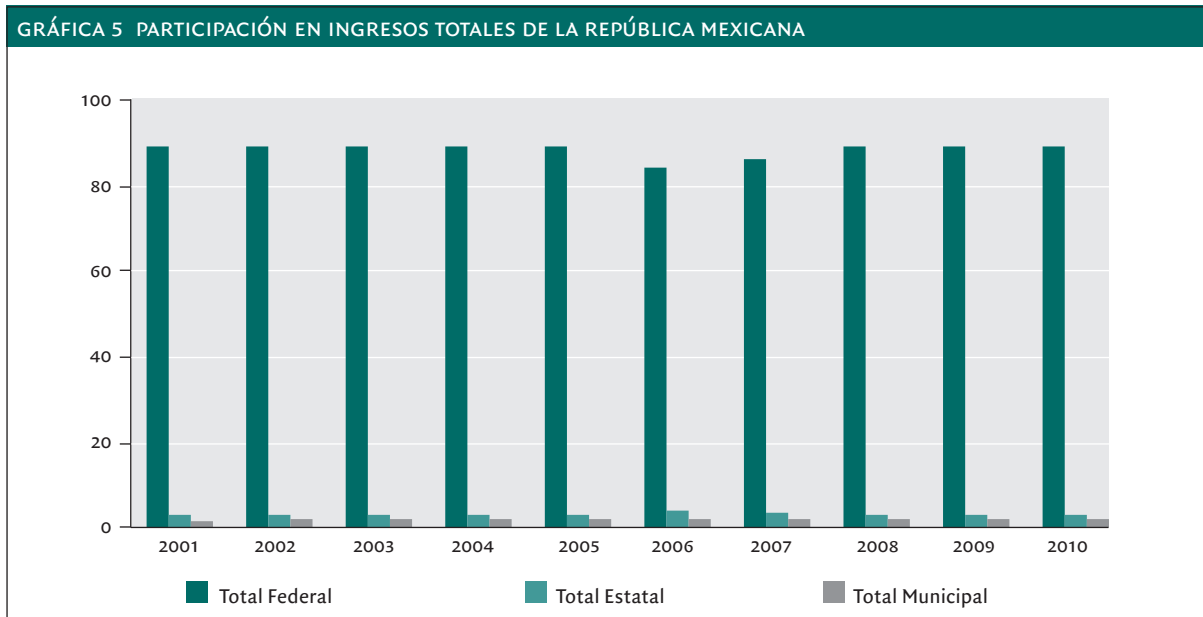
Fuente: Elaborado con base en información de la SHCP.

### 11.2.1.2 Desequilibrio vertical

Para comprender la dependencia que tienen las entidades sobre las PF, es necesario mostrar que existe un desequilibrio fiscal vertical. Éste se puede medir de dos formas. La primera es observar la participación de cada nivel de gobierno en el total de ingresos del sector público. La segunda es prestar atención a la participación de ingresos propios en los dos órdenes de gobierno con respecto a los provenientes de fuentes federales.

Con respecto al primero, la gráfica 5 presenta la evolución de los últimos 10 años de la participación de cada nivel de gobierno en el total de los ingresos del sector público. Como ahí se puede observar, el promedio de captación federal es del orden de 93%. El de las entidades federativas asciende a 4%, y el de las municipales a 3%. Debe enfatizarse

que este desequilibrio vertical puede deberse a dos factores. Por un lado, el GF puede recaudar más porque legalmente así está diseñada la asignación de potestades tributarias entre los tres órdenes de gobierno. Éste es el caso mexicano (Gráfica 6). Por otro lado, los gobiernos sub-nacionales pueden no realizar el esfuerzo fiscal debido para aumentar sus ingresos propios; por ende, su participación en el total. Al final del día, la respuesta es empírica. No es el propósito de este trabajo presentar los datos, aunque en el caso mexicano, la explicación se debe a una combinación de ambos.<sup>17</sup>

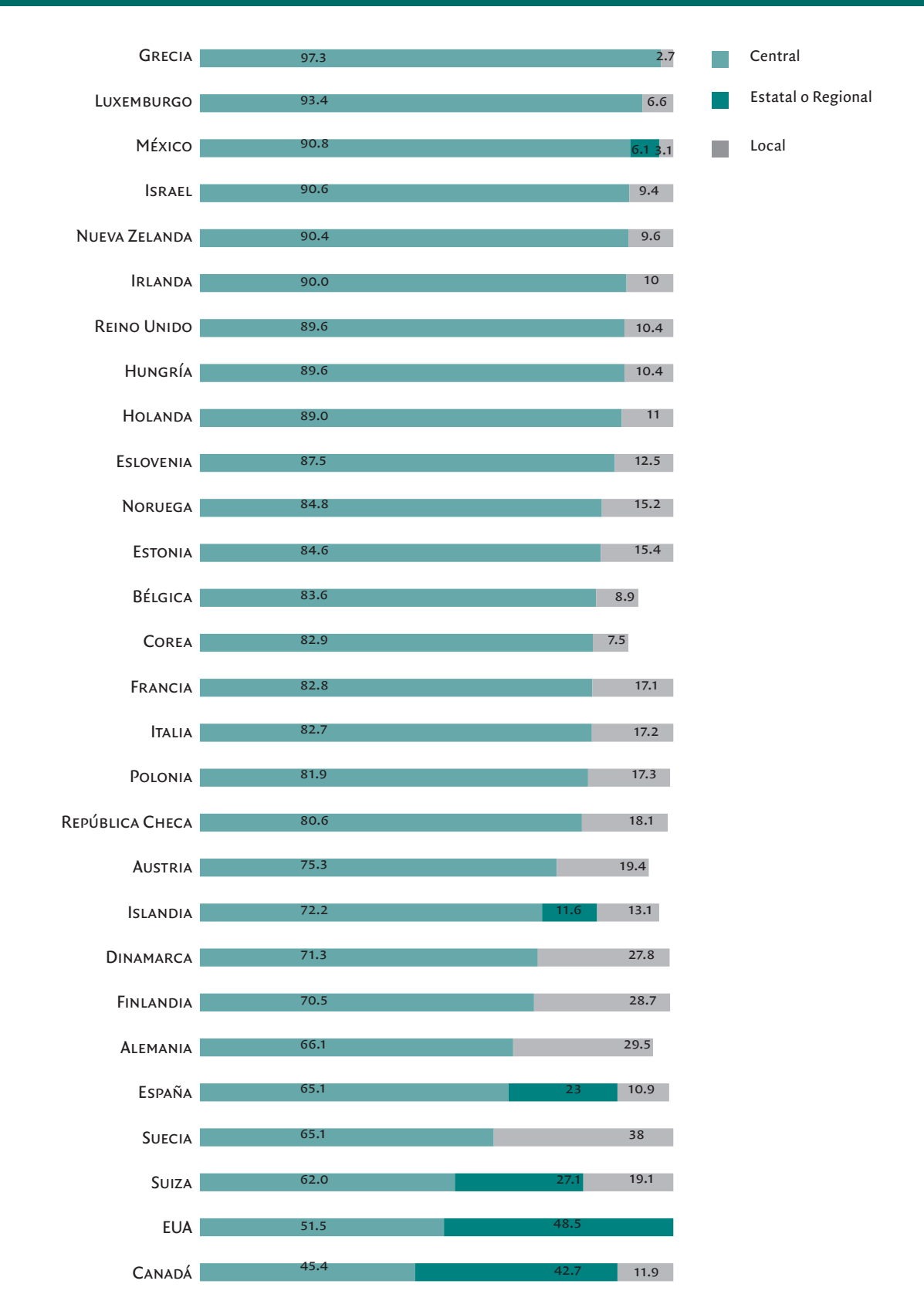


Fuente: SHCP.

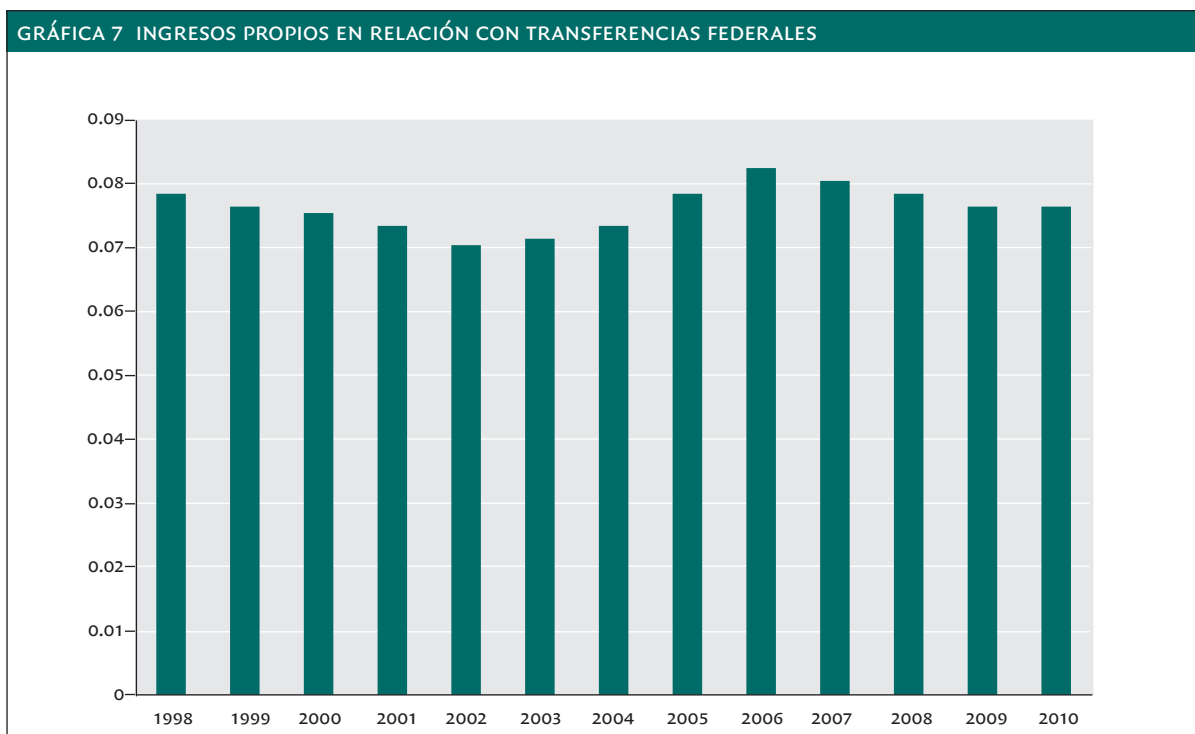
Una vez que se ha medido el desequilibrio vertical como la participación de cada nivel de gobierno en el total de los ingresos del sector público, se medirá como proporción de los ingresos propios con respecto a las AF y a las transferencias federales. La gráfica 7 presenta este porcentaje. Observe que, en promedio, 7,5% del total de ingresos es propio, el resto es transferencia federal de todo tipo. Este indicador sugiere lo mismo que el anterior: en México hay una fuerte presencia de desequilibrio fiscal vertical.

<sup>17</sup> Ver Alberto Díaz Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2006.

GRÁFICA 6 RECAUDACIÓN FISCAL POR ORDEN DE GOBIERNO, 2010 (porcentaje del total de ingresos)



Fuente: Elaborado con base en información publicada en Revenue Statistics, 1965-2010: 2011 Edition, OECD.



Fuente: SHCP

Esto se debe fundamentalmente a que el diseño legal actual lo fomenta, pero también es resultado de una falta de esfuerzo fiscal por parte de las entidades sub-nacionales.

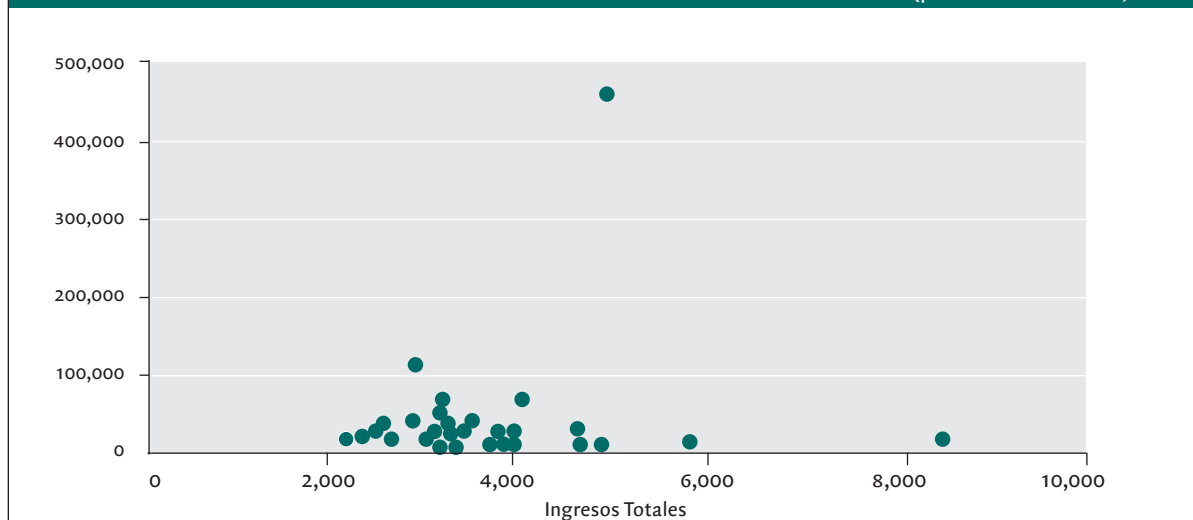
Si la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados y administrados por la federación, lógicamente las transferencias hacia los niveles estatal y municipal deben ser significativas. Por tanto, puede afirmarse que el desarrollo regional del país dependerá, en buena medida, de cómo funcionen las transferencias federales (mientras no se cambie esta estructura).

A continuación se muestra que existe un traslape en los criterios de distribución tanto de las PF como de las AF. Éste ha evitado el establecimiento de los incentivos adecuados para los gobiernos locales al limitar la recaudación local (en el caso de las PF). No ha logrado, pues, tener el impacto suficiente en el alivio de las necesidades y disparidades regionales prevaletentes en el país (en el caso de las AF).

En la gráfica 8 se presenta evidencia de lo anterior. Al observar la relación existente entre las PF por habitante para el promedio de los años 2000-2010 y los ingresos propios estatales en el mismo periodo, se aprecia que no existe una relación positiva contundente entre el nivel de recaudación local por habitante y el monto de recursos «devueltos», tal como lo sugiere la literatura. En nuestra gráfica, la pendiente es de 0.22, cuando debería ser 1 para expresar correspondencia perfecta entre las dos variables. Ello evidentemente resulta un factor importante para explicar el desincentivo a recaudar fiscalmente. En adición, aclaremos que otro de los factores que pudieran explicar este fenómeno es la crisis que ha experimentado el país en los últimos dos años de dicho periodo. Como se sabe, con éstas, el sector informal aumenta, y la recaudación tiende a bajar.

En suma, como se muestra en el cuadro 4, México es uno de los países con mayor concentración del ingreso recaudado en el nivel más alto de gobierno. A nivel internacional, se evidencia y claramente, un modelo desproporcionado de federalismo fiscal.

GRÁFICA 8 PARTICIPACIONES PER CÁPITA E INGRESOS TOTALES POR ENTIDAD FEDERATIVA (promedio 2000-2010)



Fuente: SHCP e INEGI

CUADRO 4 PROPORCIÓN DE INGRESOS FEDERALES DEL TOTAL DE INGRESOS DEL GOBIERNO

PAÍS	INGRESO FEDERAL % DEL INGRESO TOTAL
NIGERIA	98.0
México	91.3
Rusia	91.0
Malasia	86.9
Sudáfrica	82.0
Australia	74.8
Bélgica	71.0
España	69.2
Brasil	69.2
Alemania	65.0
Austria	61.8
India	61.1
Estados Unidos	54.2
Canadá	47.2
Suiza	40.0

Fuente: Institute of Intergovernmental Relations, Watts, R.L. Publicada en *Comparing Federal Systems*, p. 102, 2008.

### II.2.1.3 Análisis e implicaciones de la Fórmula del Fondo General de PF

Esta sección tiene como propósito explicar brevemente lo que son las PF y también identificar las implicaciones que tienen en la asignación de recursos la nueva fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones. Ahí, el análisis se concentra en determinar las diferencias y deficiencias de esta nueva fórmula con respecto a la de 2007.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> En 2007 se realizó la última reforma estructural a la Ley de Coordinación Fiscal. Ella incluyó la concurrencia de ciertos impuestos federales con las Entidades Federativas y el cambio en la fórmula de distribución de varios fondos, tanto de participaciones como AF.

Las PF son recursos originados por un acuerdo entre el GF y los gobiernos estatales. Lo anterior para que el primero recaude por cuenta y orden de los segundos, con base en la cesión de sus potestades tributarias sobre el ingreso y el consumo, a cambio de participar en la recaudación de impuestos sobre el ingreso y el consumo a nivel federal. Así, las PF constituyen ingresos de libre disposición de los GEYM.

El FGP es el principal fondo de las Participaciones Federales. En promedio éste ha representado 79% de las PF. Los otros fondos que conforman el Ramo 28 son: de Fomento Municipal (FFM); de Fiscalización (FOFIE); de Compensación (FOCO); de Extracción de Hidrocarburos (FEH); 0.136% de la Recaudación Federal Participable (0.136% RFP); 3.17% del Derecho Adicional sobre la extracción de petróleo (DAEP); de Compensación del Impuesto de Automóviles Nuevos (FOCO ISAN); Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS); incentivos a la venta final de gasolinas y diesel (IEPS art. 2A fracción II); incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos y los Incentivos de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (ICAF). De éstos destaca el FOFIE (1.25% RFP) por ser un fondo de reciente creación (2007) cuyo objetivo es generar incentivos directos al incremento en la recaudación por la colaboración administrativa en materia fiscal federal entre los distintos órdenes de gobierno.

En 2013 se presupuestaron 427,171 millones de pesos para el FGP lo que corresponde, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, a 20% de la Recaudación Federal Participable y a 2.5% del PIB estimado para ese mismo año.<sup>19</sup> Para distribuir los recursos del FGP entre las Entidades Federativas se cuenta con una fórmula.<sup>20</sup> En términos prácticos, la fórmula del FGP distribuye un porcentaje de un «monto común» a las entidades federativas.

La fórmula anterior a 2008 distribuía el FGP de la siguiente manera:

- 45.17% en proporción directa al número de habitantes
- 45.17% en proporción a la recaudación de impuestos asignables para cada entidad federativa<sup>21</sup>
- 9.66% en proporción inversa a las PF por habitante recibidas por los dos conceptos anteriores

La fórmula anterior mezclaba tres principios de distribución de recursos usados comúnmente en los sistemas federales. La primera parte obedecía a un principio distributivo, ya que contemplaba únicamente la población para entregar los recursos. La segunda adjudicaba los recursos bajo una óptica resarcitoria, es decir, regresaba a las Entidades Federativas recursos de acuerdo con el origen de la generación de los mismos. El tercer componente de la fórmula tenía un objetivo compensatorio o igualatorio. Aquél asignaba recursos del FGP conforme a quienes menos PF por habitante recibían.

La fórmula actual distribuye el FGP de la siguiente manera:

- Un monto idéntico al recibido en 2007
- El crecimiento del FGP se distribuye como sigue:

<sup>19</sup> Estimación propia con información del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Criterios Generales de Política Económica 2013.

<sup>20</sup> La fórmula se encuentra en el Art. 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. En el anexo se reproduce la fórmula y una explicación a detalle de su cálculo e implicaciones.

<sup>21</sup> Los impuestos asignables corresponden al ISTUV (tenencia), IEPS, ISAN, impuestos federales administrados por lo erarios estatales.

- 60% por el crecimiento del PIB
- 30% por la media móvil del crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales
- 10% por la proporción de impuestos y derechos locales del total nacional

Los tres componentes se ponderan por la población de cada Entidad Federativa.

Contrario a lo que la primera impresión dictaría, la nueva fórmula de distribución del FGP convirtió esta asignación de recursos en más distributiva y menos resarcitoria. Esto se debe a que la variable de población se pondera en los tres componentes. Lo anterior provoca que ésta sea el elemento determinante y los otros componentes tengan un papel marginal sobre los coeficientes de distribución.<sup>22</sup>

Como en toda reforma, existen perdedores y ganadores. El cambio en la fórmula afectó principalmente a entidades federativas que tenían una mayor proporción de recaudación de impuestos asignables que población. Por ejemplo, el D.F. resultó perjudicado porque aunque recauda 20% de los impuestos y derechos locales a nivel nacional, sólo concentra 7% de la población total. Por su parte, el Estado de México se vio beneficiado, pues aunque sólo concentra 12.1% de la recaudación local, tiene 13.5% de la población. En otras palabras, el cambio en la fórmula no sólo afectó los recursos que recibían determinadas entidades sino que nuevamente se perdió la oportunidad de transformar a la coordinación tributaria en un sistema más resarcitorio que distributivo.

A continuación se muestran los cuadros con los coeficientes de correlación entre el porcentaje de población, porcentaje de PIB y porcentaje del FGP en 2007, antes de la reforma, y 2011, después de ella. Para aislar el efecto de la nueva fórmula, se compara la correlación entre el componente variable de la nueva fórmula en 2011 y la población y PIB. Lo anterior permitirá observar el cambio que aquélla generó en la distribución del FGP (cuadro 5).

CUADRO 5 COEFICIENTE DE CORRELACIÓN			
2007	POBLACIÓN	PIB	FGP
POBLACIÓN	1	-	-
PIB	0.7433	1	-
FGP	0.9396	0.8823	1
2011	POBLACIÓN	PIB	FGP
POBLACIÓN	1	-	-
PIB	0.7466	1	-
FGP	0.9588	0.8797	1
COEF VAR 2011	POBLACIÓN	PIB	FGP
POBLACIÓN	1	-	-
PIB	0.7486	1	-
FGP	0.9929	0.7917	1

Fuente: Elaboración propia

22 En el anexo se detalla el porqué la población resulta determinante. Esto se explica por medio de la forma en la que se calculan los componentes, dado que se utiliza el número de habitantes que pondera a los otros componentes; crecimiento del PIB y crecimiento de ingresos propios. Los últimos dos usualmente son una tasa cercana al 1, mientras que el número de habitantes se cuenta por varios miles. Lo dicho genera que el coeficiente se determine en proporción del porcentaje de población que la Entidad Federativa concentra.



El cuadro anterior muestra que efectivamente, la relación entre población y el FGP aumentó después de la reforma de 2007. En ese año el coeficiente de correlación era de 0.9396, mientras que en 2011 fue de 0.9588. Si se considera únicamente el componente variable, la correlación es significativamente mayor (0.9929). Por el contrario, el factor de correlación entre PIB y el FGP disminuyó: pasó de 0.8823 en 2007 a 0.8797 en 2011. Si se considera únicamente el componente variable, ésta es menor (0.7917). La relación entre el componente variable y el PIB se explica principalmente por la correspondencia que existe entre PIB y la población (0.7416).

Actualmente, cerca de 28% de las PF se distribuyen de acuerdo con la segunda parte de la fórmula, es decir, a la parte del crecimiento del FGP respecto a 2007. Se estima que para 2019, 66% del FGP se distribuirá de acuerdo con la nueva fórmula. A largo plazo se espera, pues, que el porcentaje del FGP que le corresponde a cada entidad federativa converja con el porcentaje de la población que se localiza en cada entidad con respecto a la población total (cuadro 6).

CUADRO 6 FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES			
CONCEPTO	FGP	PARTICIPACIONES DISTRIBUIDA SEGÚN EL COEFICIENTE VARIABLE	% DE FGP DISTRIBUIDO SEGÚN EL COEFICIENTE VARIABLE
2007	272,174.6		
2008	337,351.1	65,176.5	19.3
2009	298,049.6	25,875.0	8.7
2010	345,122.8	71,948.2	21.1
2011	379,401.8	107,227.2	28.3
2012 E	417,342.0	145,167.4	34.8
2013 E	424,726.5	152,552.0	35.9
2014 E	467,199.2	195,024.6	41.7
2015 E	513,919.1	241,744.5	47.0
2016 E	565,311.0	293,136.4	51.9
2017 E	621,842.1	349,667.5	56.2
2018 E	684,026.3	411,851.8	60.2
2019 E	752,428.9	480,254.4	63.8

Elaboración propia

A manera de reflexión, el sistema anterior, pese a mezclar en un solo fondo los tres principios de distribución de recursos, cumplía con su objetivo: distribuir una parte de los recursos bajo una óptica distributiva, otra resarcitoria y una última igualatoria. La nueva fórmula, lejos de cumplir con su objeto resarcitorio, se ha vuelto más distributiva que la fórmula anterior. Así, no genera más incentivos para que las entidades sean más productivas o más eficientes en la recaudación. Más aun, en el largo plazo neutralizará los efectos resarcitorios e igualatorios que conserva la parte fija de la nueva fórmula, y únicamente dominará el componente distributivo. Con estas reformas se ha desvinculado cada vez más la recaudación que se genera en una entidad con los recursos con que realmente cuenta. El vínculo que el ciudadano puede hacer entre lo que paga y lo que el Estado le entrega a nivel estatal y local es totalmente inexistente. Se ha de evaluar este hecho ante el planteamiento del nuevo federalismo y sus virtudes de auditoría.

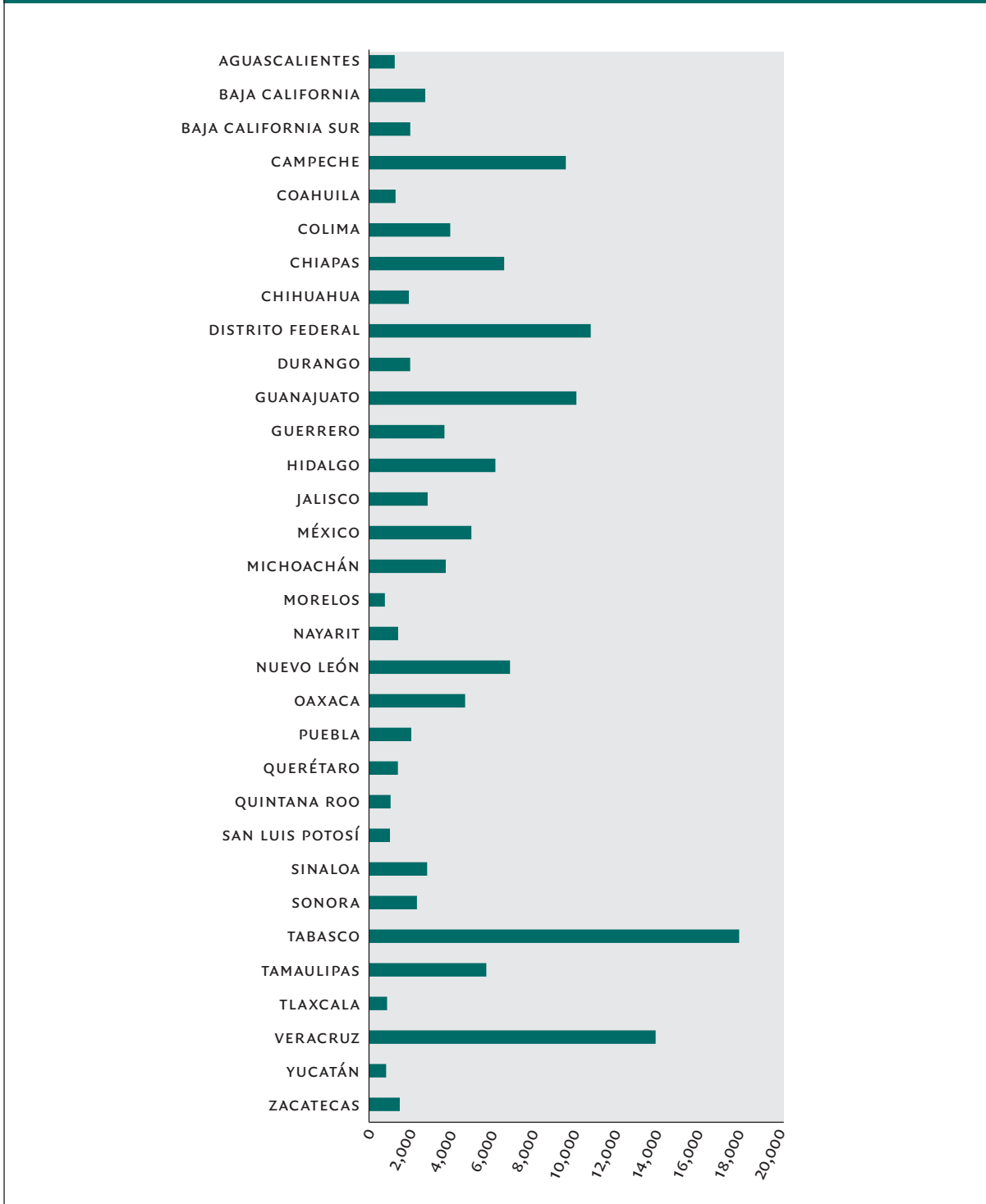
### II.3 INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DESARROLLO REGIONAL

Uno de los aspectos más olvidados cuando se habla de Federalismo Fiscal es el papel de la inversión y política económica federal. Recuerde que en un proceso de federalismo, el GF permanece con funciones importantes. Entre ellas destaca el papel redistributivo a nivel regional. En este sentido, los instrumentos son la inversión federal y la política pública como la estructura de subsidios regionales de los distintos rubros, tales como la electricidad, el agua y el gas, mismo que tienen una incidencia sobre el desarrollo regional. Debe recordarse que, a pesar de estar muy descentralizado el gasto en México, todavía a nivel central se ejerce 40% de éste (incluso la propia planeación central puede perjudicar, aunque el recurso no se ejecute en ese nivel). Así, resulta una pieza fundamental en un proceso de desarrollo regional, que es uno de los principales objetivos del proceso de descentralización de gasto. En suma, el gasto central debe ejercerse también con criterios regionales.

Con respecto a la inversión pública federal, a lo largo de la historia, ésta ha sido muy desigual. Incontables son las áreas de inversión, por lo que es ambicioso abordar cada una de ellas. Sin embargo, el total de la inversión pública federal es ilustrativo. Debe recordarse que el gasto en inversión que se ejerce centralmente se realiza sobre una entidad federativa, o más aún, sobre un municipio. Si bien es cierto que hay acciones que benefician a distintas regiones (como por ejemplo la construcción de una carretera que conecte el norte con el sur —la interamericana beneficia al país, pero genera externalidades positivas más importantes en los municipios sobre los que se construye, que sobre otros lejanos—, también es cierto que se debe guardar el equilibrio regional.

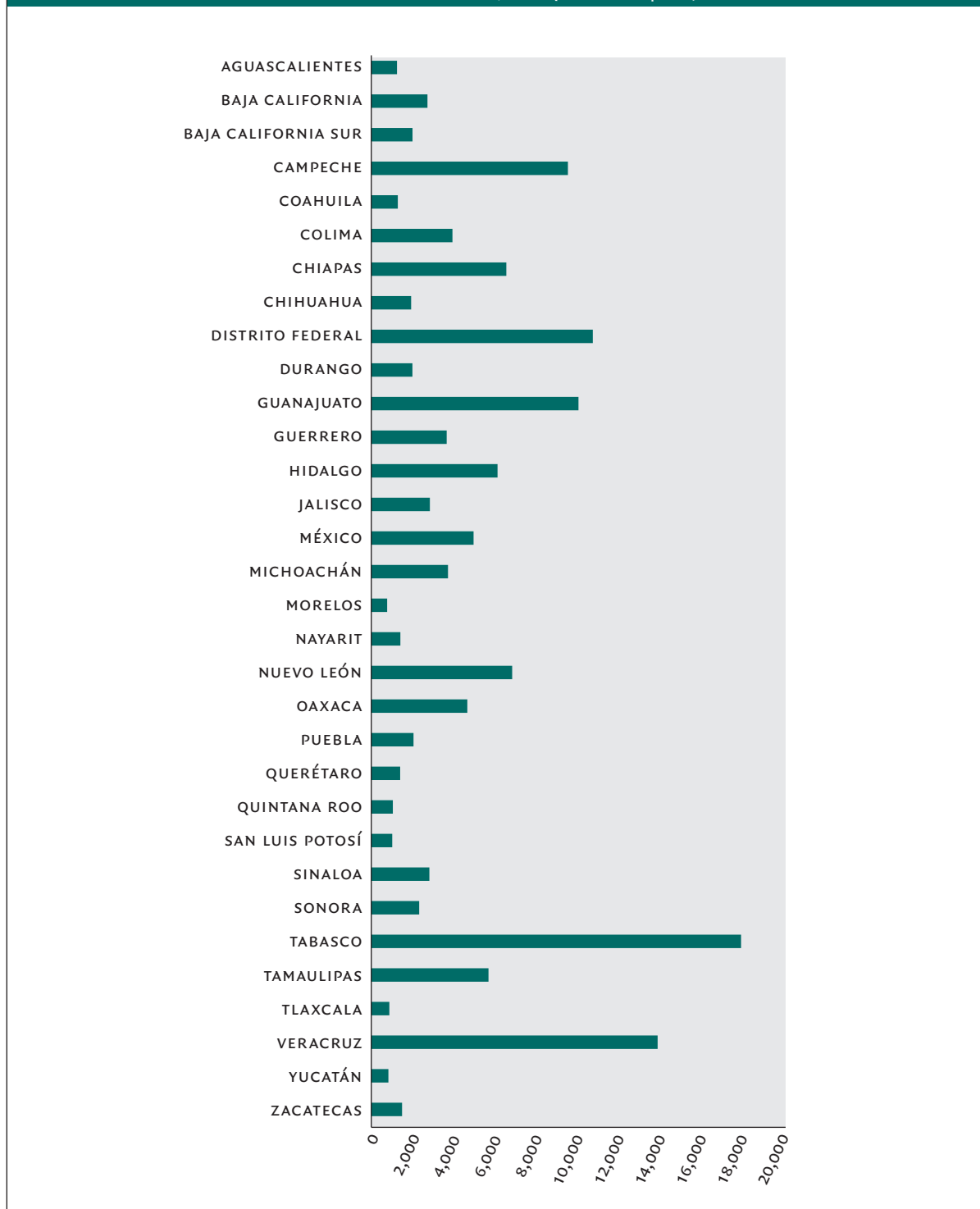
Los datos del portal de transparencia de la SHCP contienen la inversión federal por estado. Como se aprecia, ésta se ha distribuido (históricamente) de manera muy desigual entre los estados de la República (ver gráfica 9). Observe la diferencia entre las entidades. El coeficiente de variación llega a ser de 0.95. Cuando se obtiene la inversión per cápita, el coeficiente de variación se incrementa aún más (1.35), lo que sugiere una gran dispersión. La gráfica 10 contiene la inversión per cápita por estado. Si se ignoran Campeche y Tabasco, estados petroleros, el coeficiente se reduce a 0.98, coeficiente que aún sugiere una gran discrecionalidad en la aplicación del gasto, y con una lógica distinta a la de desarrollo regional. Cabe señalar que estas cifras de inversión agregada del sector público distorsionan también el análisis, pues un monto importante no se relaciona con funciones federales a las que el GF está obligado para proporcionar servicios públicos como seguridad, comunicación, etc.

GRÁFICA 9 INVERSIÓN FEDERAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2012 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Transparencia Presupuestaria.

GRÁFICA 9 INVERSIÓN FEDERAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2012 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Transparencia Presupuestaria.

Como ya se dijo, no se pretende abordar cada uno de los rubros de inversión federal, pero uno que resulta muy ilustrativo es el de carreteras y autopistas. La gráfica 11 muestra la distribución de autopistas de la República que contenía el Plan Carretero 2007-2012. Como se observa, la mayor parte de ellas se localizan en las regiones centro-norte del país. Nuevamente, la región sur se ha visto desfavorecida.



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

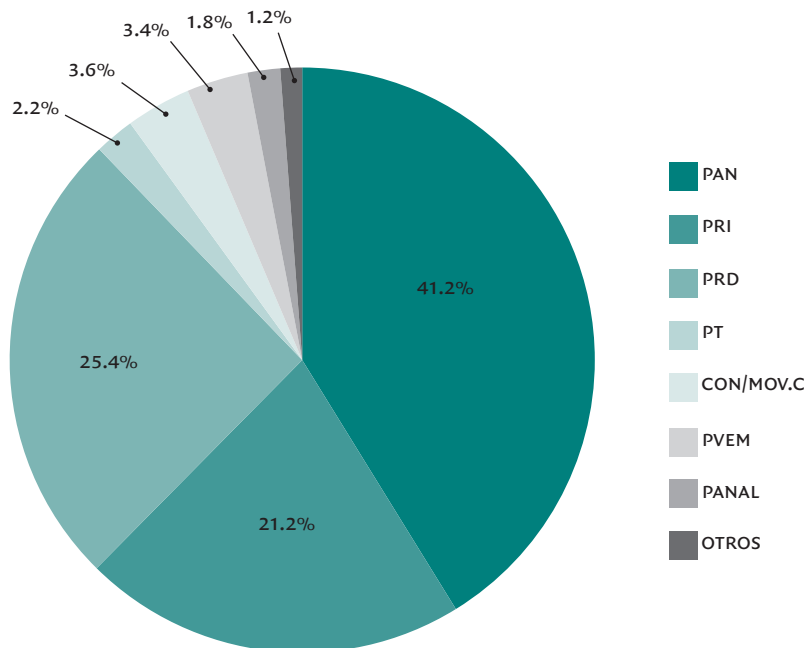
Ahora bien, la desigualdad en la inversión pública federal también contiene elementos propios de la democracia, pero una sin los candados necesarios para ordenar el gasto de manera que se aplique con criterios de equidad regional.

Considere el periodo 2007-2012 en materia de infraestructura o inversión fija. Para este lapso, la influencia de los gobernadores en el Congreso de la Unión se fortaleció a causa del nuevo sistema democrático. De acuerdo con algunos autores, para la década de 2000, la fidelidad de los congresistas se desvió del Presidente en turno hacia los gobernadores.<sup>23</sup> Esto impactó de manera importante en las negociaciones presupuestarias. El hecho adquiere una importancia sin precedentes durante esta administración.

Como se puede apreciar de las gráficas 12 y 13 de abajo, el ejecutivo no contó con la mayoría en el Congreso. Lo anterior le imprimió más presión presupuestaria bajo el argumento recién planteado.

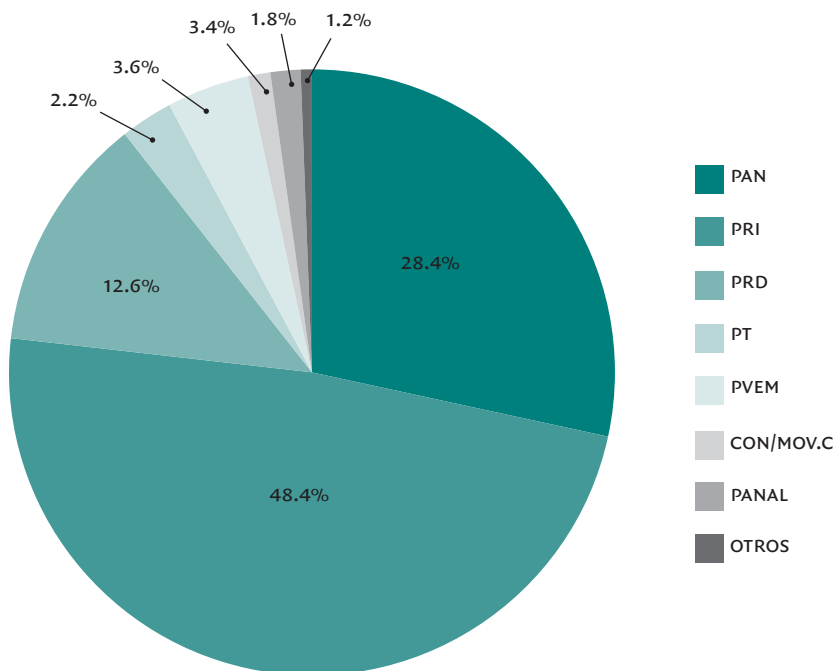
<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Joy Langston «Governors and «Their» Deputies: New Legislative Principals in Mexico» en *Legislative Studies Quarterly*, xxxv, 2, 2010.

GRÁFICA 12 DIPUTADOS FEDERALES. LX LEGISLATURA, 2006-2009



Fuente: Cámara de Diputados Federales Legislatura LX 2006-2009.

GRÁFICA 13 DIPUTADOS FEDERALES. LXI LEGISLATURA, 2009-2012



Fuente: Cámara de Diputados Federales Legislatura LXI 2009-2012.

Los Diputados Federales elevaron recurrentemente los recursos «federalizados» y aquellos destinados a obras de infraestructura, sobre todo carretera.<sup>24</sup> Para ejemplificarlo considere los cuadros 7 y 8. El primero de ellos presenta los cambios con respecto al Proyecto PEF que hizo el Congreso de la Unión en materia de gasto «federalizado». Como ahí se observa, el monto porcentual siempre fue positivo, y llegó incluso, en 2008, a representar 14%. El promedio arroja un 5.7%, cifra elevada si se consideran los reducidos grados de libertad con los que se cuenta debido al gasto inercial.

CUADRO 7 CAMBIOS DE PROYECTO PEF <i>versus</i> PEF APROBADO: GASTO FEDERALIZADO (millones de pesos corrientes)			
AÑO	PROYECTO	APROBADO	CAMBIO %
2007	690,008	720,900	4.5%
2008	761,600	869,241	14.1%
2009	901,787	938,550	4.1%
2010	932,222	976,445	4.7%
2011	1,033,785	1,046,443	1.2%
2012	1,041,778	1,102,054	5.8%

Fuente: Proyectos PEF por año, PEF por año, SHCP.

El siguiente cuadro muestra los cambios del proyecto PEF con respecto al aprobado en materia de inversión física. Como se sabe, existe una extensa literatura que evidencia lo siguiente: en regímenes democráticos, donde el Congreso cuenta con la facultad de modificar los presupuestos anuales presentados por el ejecutivo, el rubro de modificación favorito por parte de este órgano es la infraestructura pública física, en especial la carretera. Esto se debe a que la obra se manifiesta, por ello atrae la atención de los electores, sobre todo a nivel local. Por esto, los gobernadores se convierten en actores al momento de negociar presupuesto.

Observe que aquí, el promedio de los cambios se encuentran cerca de 40% por encima al presentado por el ejecutivo federal, y llega incluso a representar poco más de 100%. Claramente, se necesita dar una mejor normatividad a este proceso, siempre con respeto a la democracia.

CUADRO 8 INVERSIÓN FÍSICA SCT (millones de pesos corrientes)			
AÑO	PROYECTO DE PRESUPUESTO	PRESUPUESTO DE EGRESOS	VARIACIÓN %
2007	19,179	31,079	62.0%
2008	22,896	47,223	106.3%
2009	37,147	61,005	64.2%
2010	50,582	69,218	36.8%
2011	54,005	73,210	35.6%
2012	55,870	70,974	27.0%

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPE) y PEF.

<sup>24</sup> El Diccionario de la Real Academia Española, 22ª Edición, no reconoce la palabra «federalizado». Sin embargo, el término ya es de uso común en documentos oficiales para designar a los recursos del Ramo 33 y otros que se ubican en los otros ramos administrativos.

Con respecto a subsidios, son también variados y se aplican sobre un buen número de actividades públicas, desde tarifas eléctricas, hasta dotación de agua. En este sentido, es menester asimismo observar la incidencia de éstos a nivel regional. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se presenta el subsidio por electricidad utilizada para el bombeo agrícola. El norte (y Guanajuato en el centro) recibe prácticamente 90% de dicho subsidio en detrimento de la región sur (entre más oscuro está el estado en el mapa, mayor el monto del subsidio). El argumento es que en el norte hay escasez de este servicio mientras que en el sur abundancia. El problema aquí es que se perjudican las ventajas comparativas y se distorsionan los precios relativos, por lo que el sur nuevamente se ve negativamente afectado.

Lo anterior ha provocado que la instalación de la mayor parte de las maquiladoras y plantas de producción se hayan instalado en el centro-norte del país. Al tener vías de comunicación, subsidios eléctricos y de agua, y una mejor infraestructura en general, la producción es más rentable en ese lugar. Con ello, como ya se dijo, la creación de empleos se ha dirigido al norte y se ha profundizado la brecha de desigualdad regional. El GF debe contar con un gasto y una política pública (de subsidios principalmente) que equilibre las regiones del país.

## 11.4 ARMONÍA LEGAL

Desde 1997 ha habido 25 reformas constitucionales que impactan de alguna manera al sistema federal. Sorprendentemente, ninguna de ellas impacta al sistema de federalismo fiscal. Por ejemplo, el sistema nacional de coordinación fiscal no dispone de una definición explícita en la CPEUM. Así, las PF y las AF no cuentan con un sustento de esta naturaleza.

Otro ejemplo se encuentra en el artículo 73 constitucional en sus fracciones VII y XXIX, donde no explica qué es concurrencia. En el Art. 124 se plantea que las obligaciones de los gobiernos estatales son residuales, es decir, que lo que no se haga en el orden federal o municipal, entonces queda en los estados. En suma, existe un desorden conceptual en lo básico puesto que las leyes no están articuladas. El principal ejemplo de este desorden lo constituye la deuda de los estados y municipios. A continuación ahondamos sobre ello.

### 11.4.1 Endeudamiento de Estados y Municipios: análisis y comparación de las leyes de deuda pública estatales

Varios escándalos relacionados con el endeudamiento en gobiernos estatales y municipales han logrado generalizar una percepción de que en estos órdenes de gobierno las finanzas públicas se conducen de manera irresponsable. Sin embargo, en un análisis cuidadoso de las causas que dan lugar a los problemas del mal uso del endeudamiento público, se observa la ausencia de un marco jurídico claro y sólido que sienta las bases y establezca sus límites.

Debe resaltarse que las bases constitucionales del endeudamiento público no son las mismas para los tres órdenes de gobierno. Para el GF y el Gobierno del Distrito Federal los fundamentos constitucionales se encuentran como parte de las facultades del Congreso de la Unión. De manera específica están en la fracción VIII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Ahí mismo se



establecen las correspondientes para el GDF, mientras que las de los gobiernos estatales y municipales se ubican en el Artículo 117 de la misma. Cabe señalar que cada uno de estos artículos establece términos diferentes.

Por ello resulta paradójico que exista la Ley General de Deuda Pública (LGDP), cuando sólo tiene como función normar el endeudamiento del sector público federal, y no tiene competencia sobre la deuda pública de los otros órdenes de gobierno.<sup>25</sup> En consecuencia, para que el país tenga una verdadera Ley General en esta materia— y con ello se homologuen las condiciones de endeudamiento para todo ente gubernamental— se requiere de una reforma constitucional que otorgue facultades al Congreso de la Unión. Esto debe hacerse de la misma forma que se hizo para la contabilidad gubernamental: primero una reforma constitucional y luego la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), con la cual se ha obligado a la armonización contable, si bien requiere de un gran esfuerzo político para que se implemente en todos los estados.<sup>26</sup>

La falta de un marco jurídico homogéneo para los tres niveles de gobierno implica que corresponde a los congresos estatales legislar en materia de deuda pública. En el Artículo 117 de la CPEUM se estipula que los EYM pueden acceder al crédito siempre y cuando no se contrate con gobiernos o empresas extranjeras y sea para financiar «inversión pública productiva» (IPP). Esto ha dado lugar a que sea la legislación local la que defina e interprete los alcances de la «inversión pública productiva». Aquí surge el principal problema del endeudamiento sub-nacional mexicano. Los EYM, al tener la libertad para legislar respecto al endeudamiento, se les ha permitido definir la IPP, por lo que, a nivel nacional, existen 31 diferentes leyes de deuda (o equivalente) con 31 diferentes definiciones de IPP.

El nivel de discrecionalidad presente en EYM al momento de decidir las condiciones de endeudamiento que se impondrán es en extremo significativo. Existen algunos estados que, pese a lo anterior, han sido responsables y tienen leyes de deuda específicas que fomentan finanzas públicas saludables. No obstante, hay estados cuya legislación permite excederse en el financiamiento de obligaciones de corto plazo, así como endeudamientos por encima del óptimo.

En las leyes de deuda estatales también es posible establecer una definición de deuda. Las legislaciones locales son las que especifican las condiciones que deben cumplir las obligaciones pagaderas a plazos para que sean consideradas como *deuda pública*. El problema que se presenta entonces es que hay gobiernos estatales que no consideran a los financiamientos de corto plazo (FCP) como deuda pública. Esto da pie a que los EYM no reporten la contratación de tales financiamientos y, por ende, se generen problemas de transparencia y rendición de cuentas.

Frente a dichos problemas, es importante analizar la situación en que se encuentran las leyes estatales de deuda para identificar qué incentivos imponen a sus EYM, así como para evaluar las repercusiones que tienen en el nivel de endeudamiento que éstos presentan. En primer lugar, se verificará qué se considera dentro de la definición de IPP y

25 En su Artículo 1° considera únicamente como sujetos obligados al Ejecutivo federal y a sus dependencias; al gobierno del Distrito Federal; a los organismos centralizados y, a los fideicomisos en los que el fideicomitente es el GF o alguna de las entidades antes mencionadas.

26 Su éxito depende de la labor del CONAC a nivel nacional. Véase Laura Sour, «IPSAS and Government Accounting Reform in Mexico» *International Journal of Public Sector Performance Management* 2, 1, 2012. pp. 5–24.

después cuáles son las condiciones necesarias para poder contratar FCP.

La comparación de los marcos jurídicos estatales permite apreciar que dentro de la IPP se encuentran rubros como los siguientes: obras públicas, adquisición de bienes muebles e inmuebles, infraestructura, programas sociales, refinanciamiento o reestructuración de la deuda, cobertura del déficit fiscal, pago de adeudos anteriores y líneas de crédito contraídas para solventar necesidades temporales de liquidez. Así pues, la principal causa del problema es el amplio espectro que puede cubrirse con la definición de IPP. Si consideramos el caso de los programas sociales, es evidente que puede considerarse cualquier proyecto que incremente los ingresos del Gobierno o reduzca los gastos en el futuro. Por ejemplo, un ambicioso programa de vacunación que genere un ahorro sustancial en la atención médica. Sin embargo, dada la fungibilidad en el endeudamiento, éste puede acabar por financiar pensiones o programas de apoyo a adultos mayores sin tener el ingreso correspondiente para cubrirlo.

Otra consecuencia negativa que resalta, es el hecho de considerar que cualquier tipo de déficit fiscal sea una IPP, más si el déficit se origina por una expansión del gasto operativo por encima de los ingresos recurrentes. Si los sujetos que contratan deuda lo hacen con este propósito, se incentiva a un manejo irresponsable de las finanzas públicas. Esto eventualmente resultará en niveles de deuda insostenibles. Finalmente, en el caso de recurrir al endeudamiento para financiar necesidades temporales de liquidez, y que éstas rebasen el nivel de gasto autorizado por el congreso o el cabildo, se cae en una situación parecida a la de cubrir con deuda cualquier tipo de déficit fiscal.

A continuación se presenta un cuadro resumen con las definiciones de IPP presentes en las diversas leyes de deuda estatales (cuadro 9).

CUADRO 9 DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA		
RUBRO	CASOS AFIRMATIVOS	ESPECIFICACIÓN DE ESTADOS
Obras públicas	26	Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco (excepciones)
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	24	Chiapas, Durango, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora, Tabasco (excepciones)
Infraestructura	5	Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas
Programas sociales	5	Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí
Refinanciamiento o reestructuración de la deuda	24	Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas (excepciones)
Gasto corriente	0	Ningún estado lo permite
Cobertura del déficit fiscal	3	Campeche, Guerrero, Veracruz
Pago de adeudos anteriores	0	Ningún estado lo permite
Considera líneas de crédito contraídas para solventar necesidades temporales de liquidez	1	Veracruz

Fuente: Elaborada por PROYECTA CFP.

Incluso con un marco jurídico sólido, el problema fundamental atrás del endeudamiento público en EYM es la carencia de una restricción presupuestaria nominal fija, rígida o inmovilidad a lo largo de un ejercicio fiscal. El principio constitucional de «no podrá

hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior» (artículo 126 CPEUM), y que se repite de manera similar en las constituciones estatales, no se cumple. Más aún, algo en lo que el GF ha sido muy cuidadoso, es en respetar la anualidad de la autorización del nivel de deuda y, por lo tanto, del déficit. Esto significa que la restricción nominal de endeudamiento se respeta a lo largo del año. Con lo anterior, impone un límite al diferencial de gasto mediante el ingreso. En breve, hay planeación financiera y ésta se cumple durante el ejercicio fiscal, con lo cual se reduce el espacio para ocurrencias.

Si se analiza cada uno de los casos en los que gobiernos estatales y municipales enfrentan problemas de deuda, se aprecia que el origen de todos ellos es no haber respetado el techo de deuda autorizado y haber rebasado el nivel de gasto público autorizado por la instancia legislativa. El gasto adicional lo cubren entonces recurriendo a endeudamiento de corto plazo. Puesto que en muchos casos los congresos locales no ejercen un contrapeso para dar cumplimiento al presupuesto, y el marco jurídico que regula la contratación de deuda es tan discrecional, no existen los candados ni las instancias que obliguen a dichos gobiernos a manejar responsablemente sus finanzas públicas.

Al prestar atención al endeudamiento de corto plazo, resalta que éste no es un problema en sí mismo. El problema radica en el hecho de que no sea considerado deuda pública y por ende los EYM no lo reporten. El GF recurre al endeudamiento de corto plazo. El mejor ejemplo está en la emisión de los CETES de 28 días. Sin embargo, la emisión de esta deuda, como la hecha a cualquier otro plazo, sí forma parte del techo de deuda que autoriza el Congreso de la Unión.

CUADRO 10 CONDICIONES PARA CONTRATAR FINANCIAMIENTOS DE CORTO PLAZO		
INDICADOR	CASOS AFIRMATIVOS	ESPECIFICACIÓN DE ESTADOS
Los FCP se consideran deuda pública	9	Campeche, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Veracruz, Yucatán
Es necesaria autorización del congreso para su contratación	9	Campeche, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Veracruz, Yucatán
Es necesario informar al congreso de su contratación	23	Baja California Sur, Chiapas, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas (excepciones)
Los FCP se consideran en el techo de la deuda pública aunque no se consideren como tal	7	Campeche, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Veracruz, Yucatán
Deben ser pagados en un plazo menor o igual a 180 días	7	Durango, México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán
No pueden exceder un ejercicio fiscal	23	Campeche, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo (excepciones)
Está limitada a un monto o proporción del presupuesto	18	Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán, Zacatecas (excepciones)

Fuente: Elaborada por PROYECTA CFP.

La opacidad en las cuentas de las haciendas públicas de EYM es otro de los factores que abonan a la desconfianza. Si la conducta en este respecto fuera diferente y existiera total transparencia en el manejo de las finanzas públicas, entonces tendrían también el incentivo para recaudar más y para gastar mejor. Así, los estados como los municipios tendrían acceso a negociar mejores condiciones crediticias que favorecieran el desarrollo de las economías locales.

Los 31 estados permiten la contratación de financiamientos de corto plazo (FCP). No obstante, existen considerables diferencias entre las condiciones bajo las que pueden hacerlo. Lo alarmante es que únicamente nueve estados consideran los FCP como deuda pública y, por ende, sólo ellos reportan este financiamiento. Adicionalmente, aunque 23 estados deben informar al congreso estatal sobre su adquisición, únicamente nueve requieren de su autorización para contratarlos. Esto implica que las decisiones en este sentido correspondan por completo al ejecutivo. Asimismo, en pocas legislaciones los FCP se consideran en el techo de deuda. Por ello es posible decir que no hay un límite para los montos que se contraten de esta manera. Finalmente, los plazos en que deben pagarse una vez adquiridos sólo se especifican en siete leyes.

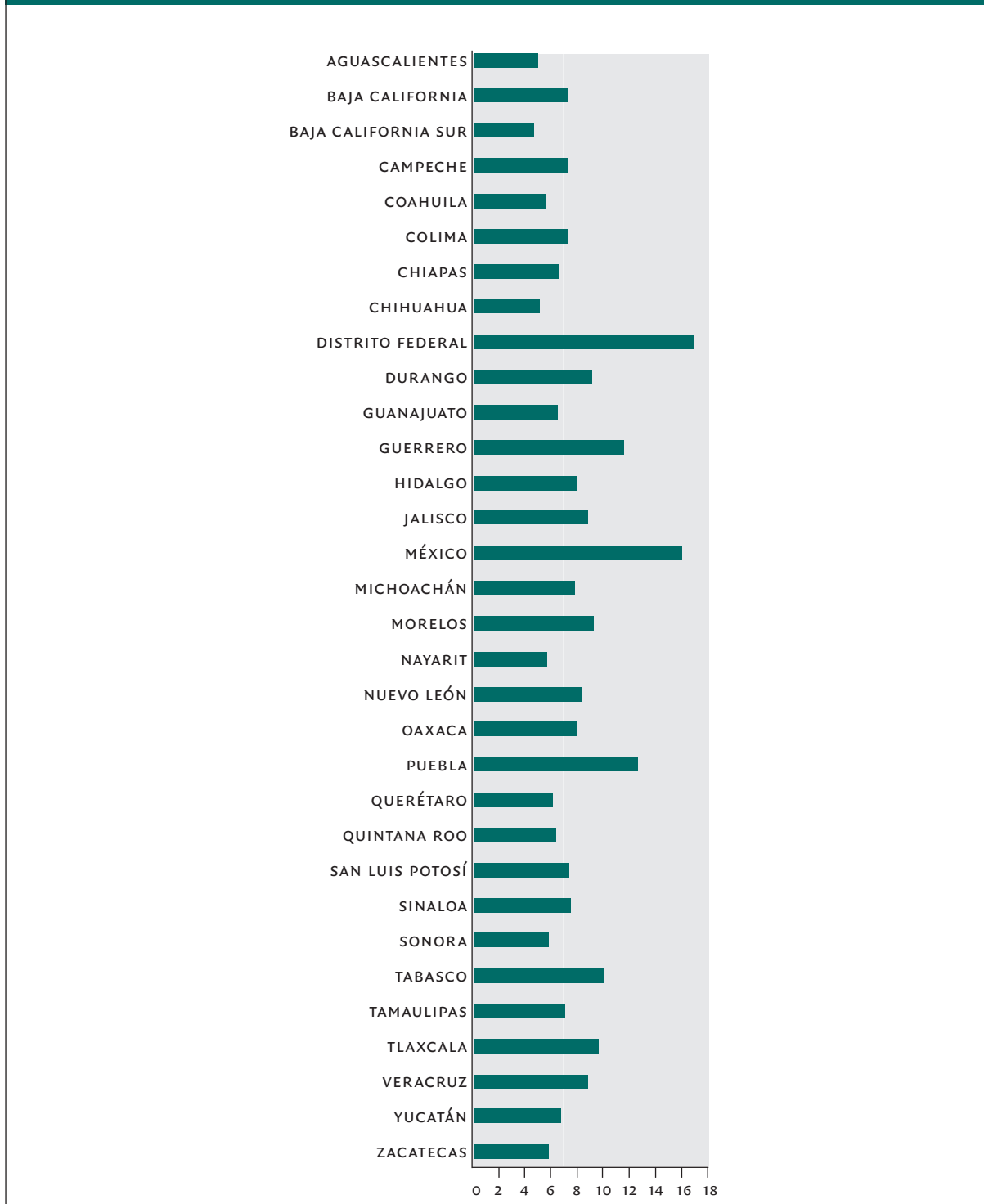
El análisis expuesto muestra la heterogeneidad existente en México en términos de deuda pública. Aunque hay estados cuya legislación es bastante clara y fomenta las buenas prácticas de finanzas públicas, hay muchos otros con lagunas, indefiniciones o espacios para la discrecionalidad que generan incentivos perversos en cuanto al manejo de los recursos. Así pues, es recomendable que el Estado mexicano tenga una Ley General de Deuda Pública que regule tanto al GF como a los EYM. El momento también es oportuno para legislar en esta materia desde la CPEUM, en virtud de que se está haciendo uso de nuevos mecanismos e instrumentos para financiar infraestructura con la participación del sector privado vía las asociaciones público privadas y los proyectos de participación público-privados.

## II.5 LA OPACIDAD DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

La opacidad de los gobiernos estados ha sido señalada como uno de los factores por los que la descentralización, lejos de beneficiar a la población y elevar la eficiencia del gasto público, la ha perjudicado.

Por ejemplo, Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) construyen anualmente un índice de corrupción y buen gobierno a nivel estatal. La gráfica 14 presenta el promedio por entidad y el nacional para el periodo de 2001-2010. Como ahí se observa, el DF, el Edo. de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz se encuentran por arriba del promedio nacional.

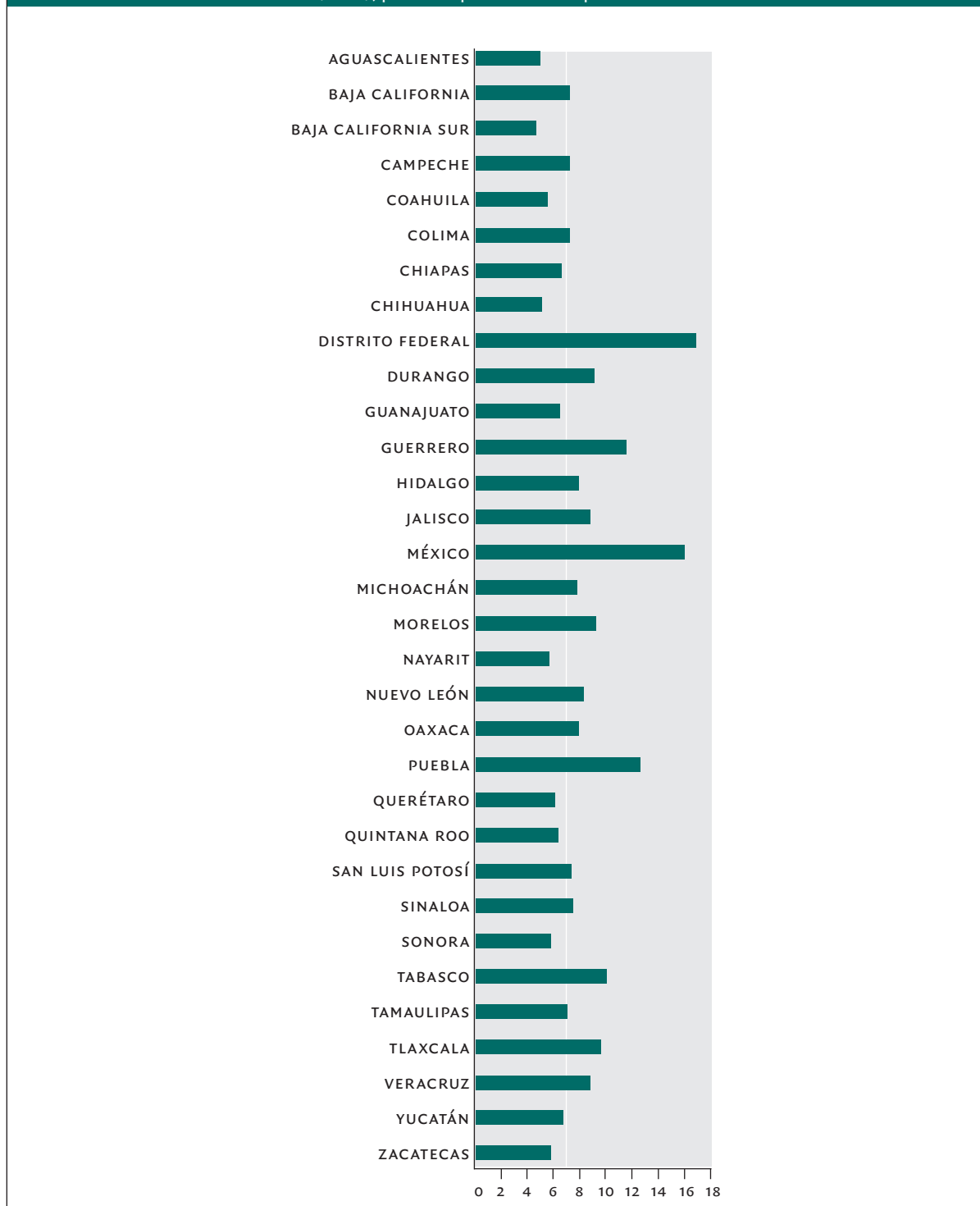
GRÁFICA 14 ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO, promedio por entidad del periodo 2001-2010



Fuente: IMCO y Transparencia Mexicana.

Una de estas instituciones también desarrolla un índice de transparencia de la información fiscal. La gráfica 15 lo presenta. Como ahí se observa, la media es alta al representar alrededor de 50 puntos (lo más alto es lo más transparente). Observe que Oaxaca, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Querétaro y Tamaulipas se encuentran por abajo del promedio.

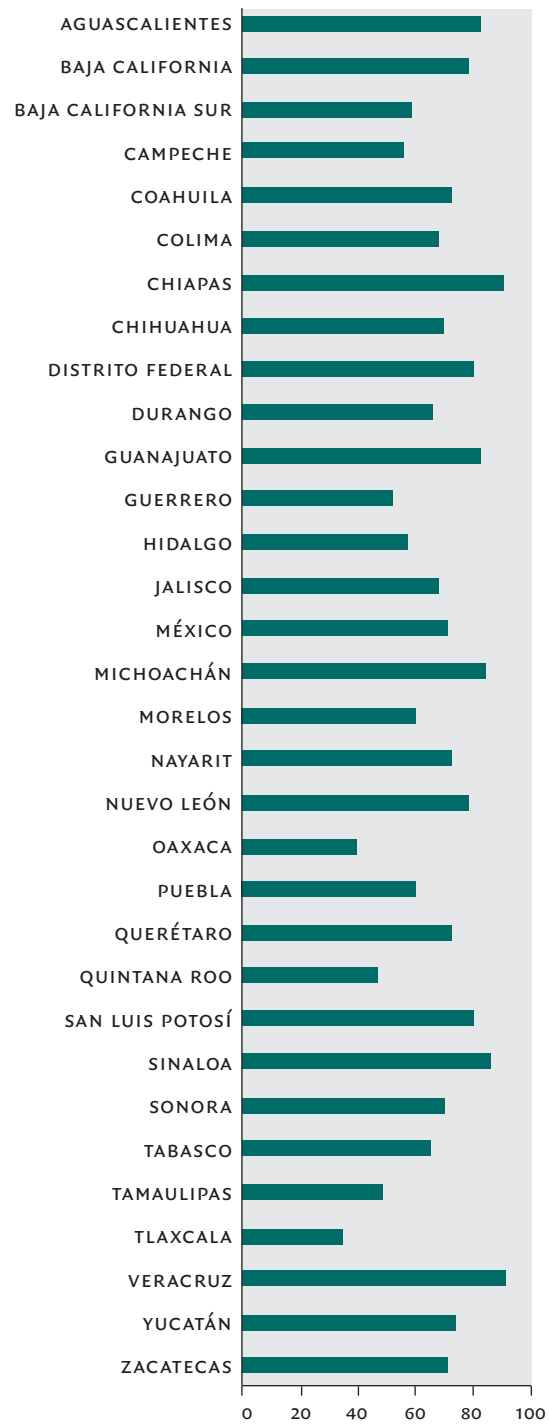
GRÁFICA 15 TRANSPARENCIA FISCAL (IMCO), promedio por entidad del periodo 2008-2010



Fuente: IMCO y Transparencia Mexicana.

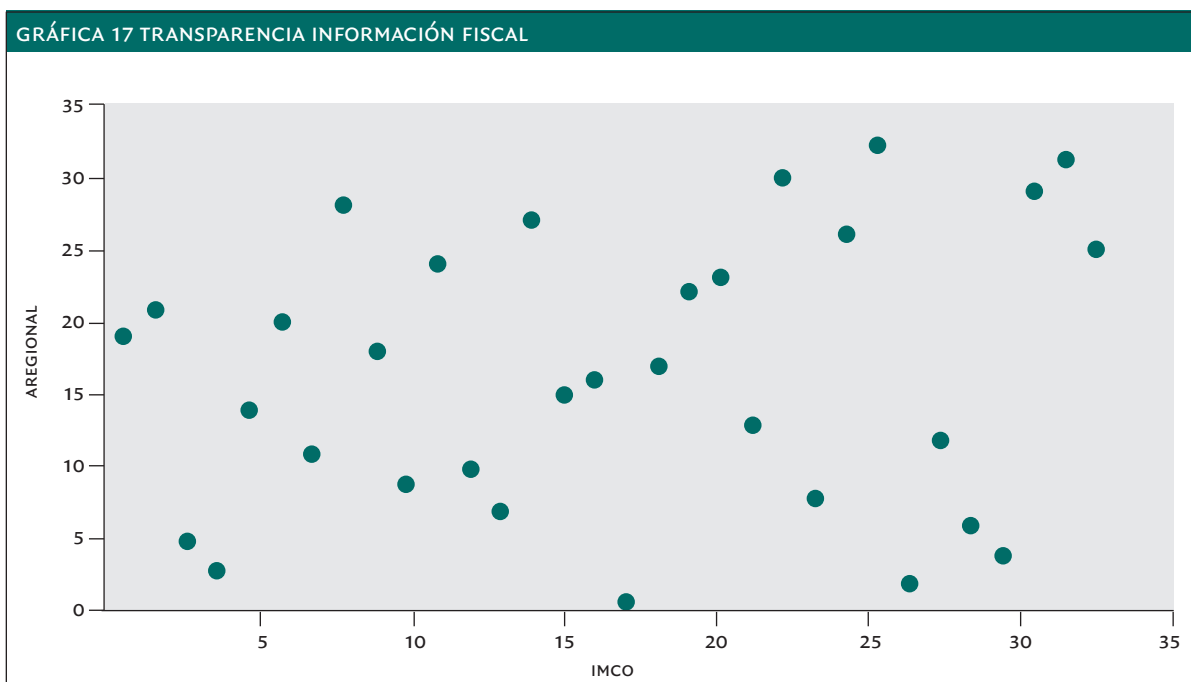
Existe otro índice de transparencia de la información fiscal que reporta y registra la empresa ARegional. Como ahí se observa Oaxaca, Tlaxcala, Quintana Roo y Guerrero son los que salen peor librados.

GRÁFICA 16 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN FISCAL, promedio por entidad del periodo 2002-2011



Fuente: IMCO y Transparencia Mexicana.

Note también que tanto el índice del IMCO como el de ARegional arrojan resultados un tanto distintos a pesar de que intentan medir lo mismo. El principal problema de los índices es que son muy sensibles a las variables que se tomen en cuenta. Evidentemente, las variables de ambas instituciones fueron distintas y por ello la disociación en los resultados. Para apreciar mejor lo expuesto, se realizó una correlación de «Ranqueo Spearman» y se graficó. Los resultados son los siguientes: no hay correlación alguna (de hecho la cifra asciende a 0.16) lo que sugiere que los índices no siempre son muy confiables para determinar la realidad. Más aún, hay conducta estratégica por parte de los involucrados (ambas instituciones reconocen que en ocasiones trabajan con ellos para «mejorar») y los interesados suelen concentrarse en algunas variables fáciles de cambiar, con el objeto de mejorar de un año a otro (gráfica 17).

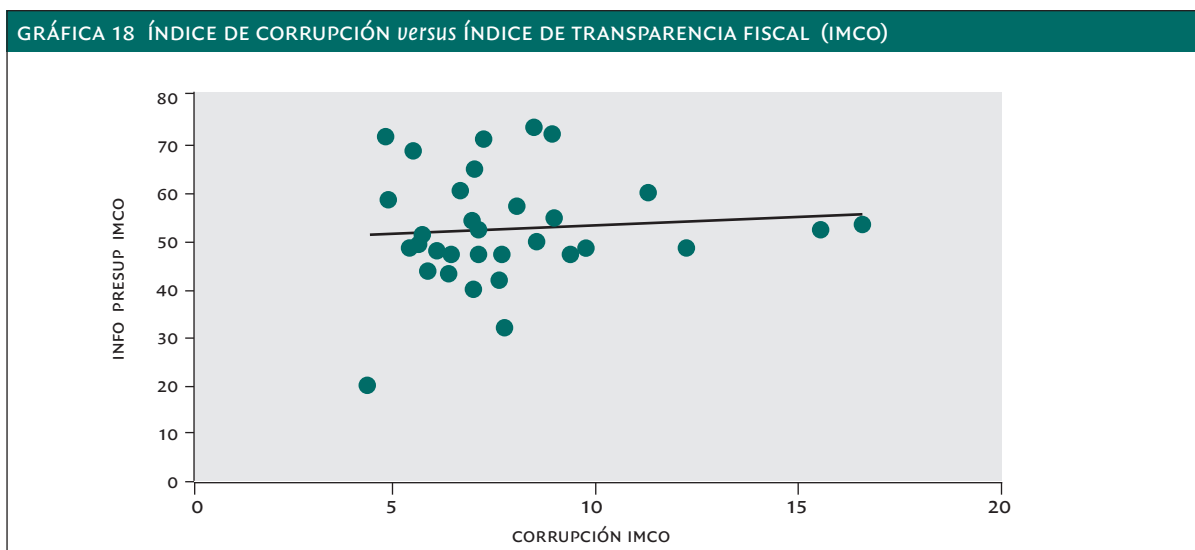


Fuente: IMCO y Transparencia Mexicana.

Debe aclararse que esta discusión no significa una crítica a alguna de estas instituciones. Simplemente señalamos que así son los índices. Por ejemplo, si se realiza el mismo ejercicio con dos de los índices de una sola institución, a saber, el de corrupción contra el de transparencia fiscal del IMCO, encontramos un resultado muy similar: no hay correlación entre los dos.

Se esperaría que el más opaco es el más corrupto (¿para qué «esconder» información?) y viceversa, pero la realidad no es así. Simplemente, los involucrados se concentran en algunas variables para afectar el índice de un año a otro y salir mejor librados, lo que dependería del peso de cada una de ellas (ver gráfica 18).





Fuente: IMCO y Transparencia Mexicana.

Así, algunos autores han tratado de desarrollar otros indicadores de opacidad. Morgan utiliza un estimador de Kappa para interpretarlo como un indicador de opacidad.<sup>27</sup>

Hernández y Ramírez argumentan que, acorde con los indicadores de las dos consultoras mencionadas, las finanzas locales son como una caja negra, hecho que obedece la ausencia tanto de un marco jurídico y normativo eficiente como de las instituciones para hacerlo valer.<sup>28</sup> A esto se le agrega que hasta el día de hoy, a pesar de haber aprobado la LGCG, los estados y municipios no cuentan con información homogenizada. Éste es el reto, que efectivamente la homologuen y rindan cuentas.

Hoy por hoy, las finanzas estatales y municipales son como una caja negra, debido a una falta de transparencia y estándares contables confiables y homogéneos. Si ya a nivel federal se ha documentado que el Estado de Derecho en México es deficiente a nivel federal, esto se manifiesta en mayor medida a nivel local.<sup>29</sup>

Si los GEYM fueran transparentes, no sería necesario un prestamista de última instancia, podrían endeudarse a tasas de mercado que reflejaran apropiadamente su nivel de riesgo. Sin embargo, la transparencia —y con ello la solidez financiera— es más un acto de fe. Para discutir este punto, utilizamos la definición de opacidad de Morgan.<sup>30</sup> Ésta se define en términos del desacuerdo entre las calificadoras de riesgo (Fitch, S&P y Moody's) al otorgar un grado a cada entidad, la que en turno se usa como nivel de incertidumbre. El argumento es el que sigue: si el riesgo de la entidad sub-nacional es más difícil de observar, las agencias calificadoras de riesgo, al calificar estados y municipios, deben tener un nivel de desacuerdo mayor que el que tendrían al calificar a otras entidades más transparentes (empresas que cotizan en bolsa, por ejemplo). Como se observa en el cuadro II éste es el caso para los GEYM mexicanos.

27 Morgan, «Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry» *American Economic Rev.* 92, 4, pp. 874–88, 2002.

28 Ver Fausto Hernández y Ricardo Smith Ramírez «Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Sub-national Government Debt», *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*. Vol 10, otoño, 2009.

29 Instituto Mexicano de la Competitividad, *La caja negra del gasto público*, México, IMCO, 2011.

30 Morgan «Rating banks... op. cit.

CUADRO 11 OPACIDAD RELATIVA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES		
ÍNDICE KAPPA		
ENTIDAD	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	MÉXICO
BANCOS	0.3	0.27
OTROS SECTORES	0.45	0.36
ESTADOS Y MUNICIPIOS	NA	0.13

Fuente: Morgan «Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry» en *American Economic Review* vol. 92 Núm.4, 2002 para EEUU; cálculos propios para México con base Moody's, S&P y Fitch.

Este cuadro presenta el estadístico Kappa,<sup>31</sup> que se utiliza como medida de desacuerdo en estudios de biometría y psicología.<sup>32</sup> El Kappa sitúa a las agencias a lo largo de un espectro entre un completo desacuerdo ( $kappa=0$ ) y un acuerdo completo ( $kappa=1$ ).

Para el conjunto de estados y municipios Kappa es 0.13 que se califican con las agencias, lo que sugiere un desacuerdo importante. Esta cifra empeora si sólo se consideran los gobiernos estatales ( $K=0.05$ ) Algunas entidades solamente han solicitado servicio a dos agencias. En este caso cuando las calificadoras son Fitch y S & P, el kappa es 0.24; si son Fitch y Moody's, la cifra es de 0.17 y, finalmente, si son Moody's y S&P el indicador es de 0.04. Estos números sugieren que los GEYM son opacos en el sentido de Morgan. En los EEUU los GEYM alcanzan un kappa de 0.61, lo que sugiere que en dicho país éstos son considerablemente menos opacos que en México.

Conviene decir que Ederington y otros sugieren que las calificaciones pueden diferir por tres razones.<sup>33</sup> Primero, pueden estar de acuerdo en la calidad de un bono pero las metodologías que aplican son distintas. Segundo, pueden diferir sistemáticamente en los factores que cada uno considera para evaluar o la ponderación que se le asignan a los mismos. Finalmente y debido a una inherente subjetividad del proceso, las diferencias son aleatorias. Cualquiera que sea el motivo, en el sentido Morgan, las entidades mexicanas son opacas.<sup>34</sup>

En conclusión, es importante revisar integralmente —paralelo a la reforma de la hacienda pública— el federalismo fiscal. Continuar descentralizando funciones tanto de administración tributaria como de gasto, por presiones políticas, sin la evaluación adecuada, puede llevar al país al caos, donde cada nivel de gobierno «jale por su lado». La descentralización de recursos no puede convertirse en formación de costos de poder regional y político. Sin embargo, el GF no debe responder simplemente a presiones políticas para conseguir otras prebendas de consabida naturaleza.



31  $Kappa = \frac{po-pe}{100-pe}$ , donde po es el porcentaje observado de bonos calificados igualmente; pe es el porcentaje esperado, dada la distribución corriente de las calificaciones.

32 J. Cohen, «Weighed Kappa: Nominal Scale Agreement with Provision for Scaled Disagreement or Partial Credit» *Psychological Bulletin* 70 No.4, pp. 213–20, 1968.

33 L.H.Ederington, J. B. Yawitz, y B.E. Roberts «The Information Content of Bond Ratings» *Journal of Financial Research* 10 (3), pp. 211–26, 1987.

34 Ver Fausto Hernández y Ricardo Smith Ramírez «Credit Ratings in the Presence of Bailout... op. cit.



### III. PROPUESTAS

Como se ha apreciado, el tema es muy complejo y aquí sólo se abordaron algunos de los problemas que se consideraron como los más importantes. Muchos puntos quedaron sin tratar debido a que el objetivo de este trabajo es concentrarse en la estructura y en el sistema de incentivos pertinentes al federalismo fiscal mexicano.

Por citar alguno, la problemática de falta de desarrollo institucional se reconoce y de hecho proponemos mejorarla. Por ejemplo, la falta de capital humano de calidad, especialmente en los municipios rurales, semi-rurales y semi-urbanos, no es un problema en sí de la estructura del sistema. Se trata de un asunto que de hecho debe atenderse vía capacitación, servicio profesional de carrera, diseño de sistemas computacionales, entre otras cosas, pero no es un problema del diseño de la estructura del federalismo fiscal. Aun así, incluimos algunas de estas propuestas que si bien no son parte de dicho esquema, sí se deben referir.

Dicho lo anterior, a continuación se enumeran propuestas muy concretas para una reforma al sistema de relaciones intergubernamentales del país. Para ello, se requiere una condición previa: conocer con total transparencia la distribución por entidad federativa del gasto federal; la aportación estatal a las responsabilidades federales descentralizadas, y la recaudación tributaria y no tributaria detallada de cada entidad federativa, incluido el impuesto predial. Posteriormente, dividimos las propuestas en dos categorías: estructurales y concretas.

#### **Condición previa de transparencia fiscal**

Configurar nuevos esquemas para una distribución de facultades y de recursos será cuasi-imposible si no se dispone previamente de una base de datos que muestre cómo se distribuyen los recursos y el uso de las potestades tributarias. Por ello, son imprescindibles cuatro informes, dos por parte del GF (ingreso y gasto) y los otros dos provenientes de las entidades federativas.

Los informes del GF son para conocer, por entidad federativa, la distribución histórica y presente de cada peso que éste eroga. El informe de gasto permitiría conocer cómo se distribuyen los egresos federales de acuerdo con la clasificación económica de gasto; por su clasificación programática y de proyectos de inversión así como de cada fondo de las AF; subsidios explícitos e implícitos como los de la gasolina, electricidad, pensiones y cuota social en los sistemas de seguridad social. El informe de ingreso corresponde a una estimación de la recaudación tributaria y no tributaria, de cada impuesto, derecho, producto y aprovechamiento. Toda esta estimación debe corresponder a una aproximación de la entidad federativa que genere el ingreso y no a al lugar donde el contribuyente ha establecido su domicilio fiscal.

Los informes de los gobiernos estatales corresponderán uno a los ingresos y otro a su contribución a financiar responsabilidades federales. El informe de gasto es para conocer cuántos recursos propios aporta para financiar las responsabilidades federales descentralizadas o aquéllas en las que hay concurrencia por convenio (*pari-passu*). El de ingreso es para conocer, también por entidad federativa, cómo recaudan cada impuesto estatal del que disponen, así como derechos, aprovechamientos y servicios. El impuesto

predial, recaudado por los municipios, también se incluiría en este informe.

En suma, se debe rediseñar y finalizar el proceso de descentralización iniciado en 1992.

### III.1 PROPUESTAS ESTRUCTURALES

1. Definir claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno y plasmarlas en ley, ya que como se mostró están indefinidas a los ojos del ciudadano.
2. Encontrar la estructura óptima de financiamiento de cada una de las responsabilidades, lo cual implica una redefinición del sistema de transferencias con que se cuenta actualmente y una serie de impuestos que no perjudiquen la recaudación total de la federación como un todo.
3. Diseñar el presupuesto del GF (el 40% restante, no federalizado) de tal manera que responda al objetivo de nivelación regional, así como toda aquella política pública que afecte al propio desarrollo regional.

### III.2 PROPUESTAS CONCRETAS

1. Fortalecer institucionalmente a las entidades tanto estatales como municipales en términos de capital humano, organización, transparencia, y rendición de cuentas.
2. Dotar de potestades tributarias por la vía de sobretasas a aplicarse además de la federal, tanto del IVA y algunos conceptos de IESPS y al ISR de personas físicas.<sup>35</sup> Esto en el marco de la propuesta estructural 2 señalada arriba. Para ello, es necesario modificar el marco jurídico, es decir, el acuerdo de coordinación fiscal, que hoy lo rige.
3. Diseñar esquemas de incentivos para que las entidades verdaderamente realicen un esfuerzo recaudatorio, ya que como se vio a lo largo del documento, el sistema nacional de coordinación fiscal, con mal diseño de fórmulas de distribución de recursos, provocó que abandonaran los esfuerzos recaudatorios de sus propios impuestos. Esto se solucionaría con un ajuste a la fórmula de PF para volverlas efectivamente resarcitorias, y reestructuración total a las AF para contar con un modelo de transferencias niveladoras.
4. Modificar el Ramo 28 y la fórmula del Fondo General de Participaciones. De igual manera modificar el ramo 33 y sus fórmulas de distribución.
5. Evitar alternativas tributarias que *ex ante* tengan altas probabilidades de ser «litigiosas».
6. Estudiar el modelo de seguridad pública federal para que en las relaciones fiscales intergubernamentales se homologuen definiciones y se articulen las distintas leyes, ya que no hay armonía en las referentes al federalismo fiscal. De hecho, de 1997 al 2012, se llevaron a cabo 25 reformas constitucionales que impactaron el sistema federal, pero no al fiscal. Se debe introducir lo fiscal en las modificaciones del sistema federal.

---

35 Al proponerse una reforma hacendaria integral, es importante que estas sobretasas sean consistentes con las actuales. Por ejemplo, de ser el caso en esta propuesta, la base federal bajaría y el diferencial con la tasa actual de 16 por ciento sería la participable 100 por ciento a los estados y municipios.

7. Estudiar la pertinencia de elevar a nivel constitucional el Sistema Nacional de Coordinación de las haciendas públicas, pues no tiene bases constitucionales.<sup>36</sup>
8. Fortalecer los registros de la propiedad para que se definan así estos derechos, pero cuidando que todos ellos estén perfectamente homologados y coordinados de manera que se comuniquen entre sí. Esto podría incrementar la recaudación del impuesto a la propiedad —predial— si existe la decisión política de recaudar, una vez puesto en orden el tema del registro. Sin embargo, debe reconocerse que este impuesto no es la panacea a la solución de los problemas financieros de las entidades municipales, aunque puede ser una gran ayuda para sus finanzas, si verdaderamente se fortalece su diseño y su base, y se le transforma en un impuesto recaudador. Quizá la manera de hacerlo sea el regresar la responsabilidad a los estados con una buena participación dentro de los ingresos del municipio.
9. Reintroducir el impuesto a la tenencia de vehículos como gravamen federal de administración estatal. El objetivo, recuperar esta fuente tributaria para los estados.
10. Fortalecer el cobro de los derechos de uso del agua.
11. Introducir un elemento de gradualidad en el proceso, siguiendo tal vez el modelo español, donde se diferenció el nivel de desarrollo de las comunidades autónomas al descentralizar.
12. Revisar todo el andamiaje jurídico del Ramo 33 para que sea sujeto a una mayor rendición de cuentas.
13. Para conformar la agenda del nuevo federalismo fiscal conviene reflexionar sobre la pertinencia de tener un marco jurídico «único» para deuda, planeación, programación y presupuesto.
14. Promover la publicación del presupuesto de gastos fiscales de las entidades federativas y de los municipios.
15. Asegurar que los impuestos a los combustibles, consumo de alcohol y tabaco sean 100% resarcitorios y que regresen a las entidades federativas que los causaron.
16. Incrementar sustancialmente el FOFIE y crear o potenciar que premie la recaudación tributaria y no tributaria de las entidades federativas.



---

36 Acá puede estudiarse la posibilidad de mantenerlo como un acuerdo entre partes.



## ANEXO A

### EXPLICACIÓN DE LA NUEVA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DEL FGP

A continuación se reproduce la fórmula para la distribución del FGP:

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

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

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i}$$

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

Con

$$\Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Donde

$C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$  y  $C3_{i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de PF de la entidad  $i$  en el año en que se efectuó el cálculo.

$P_{i,t}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$P_{i,07}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de PF entre el año 2007 y el año  $t$ .

$PIB_{i,t-1}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad  $i$ .

$PIB_{t-2}$  es la información oficial del PIB del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad  $i$ .

$IE_{i,t}$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$  contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos



respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$  es un promedio móvil de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad  $i$ , referidos en la variable anterior.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad  $i$ .

De la fórmula se pueden observar 2 partes: la primera es un monto fijo que reciben las entidades federativas idéntico al que recibieron nominalmente en el mes  $t$  de 2007. La segunda parte es un monto variable que se determina a partir del crecimiento de la FGP y tres componentes que evalúan el crecimiento del PIB, el crecimiento en los ingresos propios y la aportación de los ingresos propios de una entidad en el total de ingresos propios de entidades federativas, todos ellos ponderados por su población.

El crecimiento del FGP proviene de la diferencia en la Recaudación Federal Participable observada para el mes  $t$  del año en curso contra el mismo mes del año 2007. La Recaudación Federal Participable también se define en el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal y se refiere a:

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

Ésta es sobre la que el GF calcula las PF y algunos fondos de AF a distribuir a los Estados y municipios.

De tal forma, la recaudación adicional a 2007 que obtenga la federación se distribuye entre los Estados y Municipios. El concepto de crecimiento del Fondo General de PF se puede exponer de la siguiente manera:

$$\Delta FGP_{07 \rightarrow t=0.2} (FGP_t - FGP_{07})$$

Una vez que se determina el crecimiento del a RFP y consecuentemente del FGP, el último se divide en tres fondos correspondientes a los componentes C1, C2 y C3 expresados en la fórmula. Al primer componente C1 se le asigna 60% de éste, al segundo, C2, 30% y al tercero, C3, 10% restante. Una vez que se cuenta con el monto a distribuir por cada componente, se calcula qué monto le corresponde a cada entidad.

En términos de estructura, los tres componentes son similares, la suma de cada componente es igual a 100, dado que a cada entidad federativa le corresponde un porcentaje (determinada a partir del numerador) del total (determinada por el denominador). Además, los tres componentes están ponderados por la población con que cada entidad cuenta. El factor poblacional en la fórmula se inserta como el número de habitantes lo que genera que, por construcción, este factor resulte predominante y sea el factor de mayor importancia en la distribución del FGP.

El primer componente asigna PF en función del crecimiento económico de la entidad  $i$  ponderado por su población dividido por la suma de crecimiento económico de cada entidad ponderada por su población. Dado que la población se expresa en número de habitantes (para la mayoría de los Entidades Federativas este número es superior al millón)

éste suele ser un número más grande que la tasa de crecimiento nominal del PIB Estatal que usualmente se ubica en números cercanos a 1. Lo anterior genera que la aportación poblacional al total nacional sea el factor determinante y el crecimiento económico genere un ajuste marginal a la aportación poblacional.

El segundo componente distribuye PF en función del crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos de Entidades Federativas y Municipios. Similar al caso anterior, la población resulta predominante, ya que el número de habitantes se multiplica por el promedio móvil del crecimiento de los ingresos propios que también es cercana a 1. Nuevamente, la aportación poblacional al total nacional resulta el factor preponderante y el desempeño de la recaudación genera un ajuste marginal al coeficiente.

El tercer componente mide la aportación en el total del monto de ingresos propios de cada entidad federativa en pesos multiplicado por la población. En este caso, el factor predominante es el monto recaudado por cada entidad federativa (que rebasa los miles de millones de pesos) y la población (que para la mayoría de los casos llega a penas a unos cuantos millones) genera un efecto marginal sobre la aportación de cada entidad federativa sobre el total de la recaudación de gobiernos estatales y municipales.

CUADRO A1 PARTICIPACIONES PAGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS CORRESPONDIENTES AL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES					
ENTIDAD	2007		2011		DIFERENCIA EN COEFICIENTES (2)-(1)
	MONTO ABSOLUTO (MDP)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1)	MONTO ABSOLUTO (MDP)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (2)	
Aguascalientes	3,150	1.1379	4,084	1.1138	-0.0240
Baja California	7,871	2.8434	10,273	2.8018	-0.0417
Baja California Sur	1,986	0.7174	2,527	0.6891	-0.0283
Campeche	2,778	1.0036	3,198	0.8723	-0.1313
Coahuila	6,623	2.3925	8,629	2.3533	-0.0392
Colima	2,033	0.7345	2,531	0.6901	-0.0443
Chiapas	12,349	4.4611	16,214	4.4220	-0.0391
Chihuahua	7,806	2.8200	10,428	2.8441	0.0241
D.F.	33,538	12.1157	42,695	11.6441	-0.4717
Durango	3,581	1.2935	4,869	1.3278	0.0342
Guanajuato	10,596	3.8280	15,177	4.1391	0.3111
Guerrero	6,075	2.1944	8,930	2.4356	0.2411
Hidalgo	4,885	1.7645	6,890	1.8791	0.1146
Jalisco	17,906	6.4684	23,876	6.5118	0.0434
México	34,601	12.4996	48,990	13.3608	0.8613
Michoacán	7,787	2.8132	11,168	3.0457	0.2325
Morelos	3,976	1.4364	5,476	1.4933	0.0570
Nayarit	2,676	0.9666	3,588	0.9787	0.0120
Nuevo León	12,908	4.6630	16,892	4.6068	-0.0561
Oaxaca	6,641	2.3989	9,572	2.6105	0.2116
Puebla	10,908	3.9403	15,381	4.1949	0.2546
Querétaro	4,719	1.7047	6,088	1.6604	-0.0443
Quintana Roo	3,299	1.1919	4,262	1.1622	-0.0296
San Luis Potosí	5,177	1.8702	7,186	1.9599	0.0897
Sinaloa	6,843	2.4719	8,889	2.4244	-0.0476
Sonora	8,927	3.2250	9,078	2.4759	-0.7491
Tabasco	12,049	4.3526	12,763	3.4809	-0.8718
Tamaulipas	7,878	2.8459	9,902	2.7004	-0.1454
Tlaxcala	2,822	1.0193	3,687	1.0057	-0.0137
Veracruz	16,810	6.0728	22,995	6.2715	0.1987
Yucatán	4,328	1.5635	5,869	1.6007	0.0372
Zacatecas	3,292	1.1893	4,559	1.2434	0.0541
Total	276,816	100	366,666	100	0

CUADRO A2 COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN CORRESPONDIENTES AL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES						
ENTIDAD	COEFICIENTE FIJO	COEFICIENTE VARIABLE 2011				DIFERENCIA EN COEFICIENTES (2)-(1)
	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1)	C1	C2	C3	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (2)	
		CRECIMIENTO PIB	CRECIMIENTO INGRESOS PROPIOS	INGRESOS PROPIOS	$0.6 \times C1 + 0.3 \times C2 + 0.1 \times C3$	
Aguascalientes	1.1379	1.0716	1.1143940	0.228463	1.0001	-0.1377
Baja California	2.8434	2.7325	2.7090150	2.191309	2.6713	-0.1721
Baja California Sur	0.7174	0.5565	0.5424810	0.089553	0.5056	-0.2118
Campeche	1.0036	0.7409	0.7943530	0.121914	0.6950	-0.3086
Coahuila	2.3925	2.5996	2.4330720	1.092338	2.3989	0.0064
Colima	0.7345	0.6163	0.6165180	0.081827	0.5629	-0.1715
Chiapas	4.4611	4.2720	4.622800	1.504527	4.1005	-0.3606
Chihuahua	2.8200	2.8779	2.804135	2.608974	2.8289	0.0089
D.F.	12.1157	7.5953	7.598307	28.198488	9.6565	-2.4592
Durango	1.2935	1.4291	1.360871	0.237506	1.2894	-0.0041
Guanajuato	3.8280	4.9818	4.721787	3.514579	4.7571	0.9291
Guerrero	2.1944	2.9960	3.02954	0.874067	2.7939	0.5995
Hidalgo	1.7645	2.2916	2.482029	0.836535	2.2032	0.4387
Jalisco	6.4684	6.5916	6.295269	6.625331	6.5061	0.0377
México	12.4996	13.8830	13.613183	29.629963	15.3767	2.8772
Michoacán	2.8132	3.7488	3.608925	1.348559	3.4668	0.6536
Morelos	1.4364	1.5857	1.550454	0.270438	1.4436	0.0072
Nayarit	0.9666	0.9332	1.088946	0.164793	0.9031	-0.0636
Nuevo León	4.6630	4.1490	4.253461	4.451329	4.2106	-0.4524
Oaxaca	2.3989	3.2198	3.390762	0.658219	3.0149	0.6160
Puebla	3.9403	5.2288	5.04576	2.32169	4.8832	0.9428
Querétaro	1.7047	1.6795	1.656435	0.71907	1.5765	-0.1282
Quintana Roo	1.1919	1.2052	1.149815	0.521014	1.1202	-0.0717
San Luis Potosí	1.8702	2.3495	2.73743	0.803165	2.3113	0.4411
Sinaloa	2.4719	2.4293	2.452874	1.240514	2.3175	-0.1545
Sonora	3.2250	2.4066	2.283538	1.062891	2.2353	-0.9897
Tabasco	4.3526	2.1557	2.325134	0.377448	2.0287	-2.3239
Tamaulipas	2.8459	2.8005	2.773841	1.766023	2.6891	-0.1568
Tlaxcala	1.0193	1.0540	1.003725	0.064784	0.9400	-0.0793
Veracruz	6.0728	6.7254	6.902165	5.873949	6.6933	0.6205
Yucatán	1.5635	1.7189	1.789987	0.301238	1.5985	0.0350
Zacatecas	1.1893	1.3745	1.248994	0.2195	1.2214	0.0320
Total	100	100	100	100	100	0



## ANEXO B

### ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES DE LAS TRANSFERENCIAS

Los sistemas federales se dividen en varios órdenes de gobierno. Esto plantea la necesidad de establecer un sistema que norme y regule las relaciones fiscales intergubernamentales. Éstas debieran, en teoría, establecerse guardando el principio de correspondencia fiscal regional. Sin embargo, existe una serie de restricciones —técnicas, legales, sociales y hasta políticas— que en la práctica no permiten que aquél se cumpla del todo.

Para ilustrar este caso, suponga que cada estado o entidad federativa de una República Federal —por ejemplo, México— se independizara y se convirtiera en una Nación libre y soberana. Desde el punto de vista fiscal, el cambio principal que se daría es que cada entidad sería responsable de diseñar, gravar y recaudar sus propios impuestos para poder sufragar sus obligaciones de gasto (cualesquiera que éstas fueran). En este caso, existiría una perfecta «correspondencia fiscal regional»,<sup>37</sup> es decir, cada entidad (o Nación en nuestro ejemplo) recaudaría lo que debe gastar. De acuerdo con este esquema, algunas naciones serían «ricas» y otras «pobres» dependiendo de sus dotaciones y características geográficas, poblacionales, etc., lo que ocasionaría diferentes bases gravables.<sup>38</sup>

Ahora suponga lo contrario, que estas Naciones deciden unirse y formar una República Federal con el principio de solidaridad.<sup>39</sup> Nuevamente y desde el punto de vista fiscal, esto plantea varios retos: cómo se dividirán las obligaciones de gasto entre los órdenes de gobierno (central y por entidad sub-nacional) y, posteriormente, qué nivel de gobierno debe recaudar los distintos impuestos, de manera tal que se maximice la cantidad recolectada para poder cumplir con todas las responsabilidades.<sup>40</sup>

Se ha mostrado en la literatura que, en estructuras federales y desde el punto de vista del ingreso, los impuestos sobre factores de la producción móviles los debe recaudar el nivel central de gobierno, por varios motivos. Por un lado, se encuentran dos fenómenos, el de exportación de impuestos y el de externalidades, que le imponen restricciones a la recolección por parte de los gobiernos sub-nacionales.<sup>41</sup> De hecho, tanto teórica como empíricamente, se ha mostrado que el gobierno central es el indicado para recolectar los impuestos más potentes (impuestos corporativos y sobre ingresos, así como los impuestos al consumo).<sup>42</sup>

37 El concepto de correspondencia fiscal se refiere a que cada obligación de gasto debiera en la medida de lo posible generar su propia fuente de ingreso.

38 Asesina y Spoloare realizan un estudio interesante acerca del tamaño de las naciones. Su argumento es que las naciones pequeñas tienden a ser más ricas que las grandes, con la notable excepción de los Estados Unidos, debido a la contigüidad de los habitantes. Asesina y Spoloare *The size of Nations*, Cambridge, MIT Press, 2003.

39 Éste se refiere a que en el largo plazo todas las regiones debieran tener el mismo grado mínimo aceptable de desarrollo regional.

40 Incluso existe un debate en la literatura de cuántos órdenes de gobierno deben existir en una federación. Ver R. Inman y D. Rubinfeld, D. «Rethinking Federalism», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 4, 1997.

41 Para una descripción y demostración de los dos fenómenos, ver R. Inman y D. Rubinfeld, «Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview» *Journal of Public Economics*, 60, 1996; McLure, «Tax Assignments in México» en Steve Webb (editor) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from México*, World Bank, 2000.

42 Ello se debe a dos fenómenos principalmente: la exportación y las externalidades de los impuestos. Ver Inman y Rubinfeld «Designing Tax Policy... op. cit.

Por otra parte, la recaudación, en especial en aquellos impuestos sobre factores móviles,<sup>43</sup> presenta tanto economías de escala como de alcance. En otras palabras, resulta más eficiente que una sola agencia recaude dichos impuestos en lugar de que lo haga un número elevado de ellas a nivel local (una por cada entidad federativa en México). De hecho, la recolección del ISR y el IVA representan en promedio 70% del total de impuestos para los países de la OCDE y son recolectados por los gobiernos federales en la mayor parte de los miembros de dicha organización.<sup>44</sup>

El siguiente punto importante es determinar cómo distribuir (o transferir) los ingresos entre los distintos estados que conforman la República. Para iniciar la discusión, considere ahora otro caso muy extremo, en el que no existiera el principio de solidaridad, es decir, en el que el GF existiera sólo para administrar la seguridad nacional y regular la economía, sin tener que nivelar el desarrollo regional. Para ilustrar este caso, Porto provee un ejemplo: si el gobierno central no tuviera asignada ninguna responsabilidad de gasto, simplemente tendría que recaudar (porque es el más eficiente en ello) y, posteriormente, transferir los recursos hacia las entidades sub-nacionales.<sup>45</sup> Para ello, tendría que calcular cuánto se recauda en cada entidad y, con un descuento por gasto administrativo, le tendría que devolver a cada una de ellas el equivalente de los recursos generados. A estas transferencias se les ha denominado «transferencias libres». En México les llamamos PF.

En el otro extremo, con gobiernos totalmente centralizados donde las entidades sub-nacionales no presentan responsabilidades de gasto,<sup>46</sup> las transferencias estarían totalmente etiquetadas para ejecutar lo que el gobierno central ordenara. Éstas serían las «transferencias condicionadas».

Con estos dos casos opuestos se puede apreciar que los distintos tipos de transferencias juegan un papel fundamental en todos los casos intermedios de formas de gobierno, como lo es el de la mayor parte de las repúblicas federales. Así, los tres órdenes de gobierno tienen asignadas determinadas responsabilidades de gasto, que varían de país a país.

Por el lado del gasto, las asignaciones entre órdenes de gobierno debieran darse con criterios tales como (i) el de generación de beneficios (externalidades); y/o (ii) de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas en la producción del bien o servicio.<sup>47</sup> Lo anterior implica que aunque no pueda aplicarse en su totalidad, el principio de correspondencia fiscal debe guardarse en la medida de lo posible. Cuando ello no sea posible, el diseño de las transferencias se convierte en el principal instrumento en las relaciones fiscales intergubernamentales. Una vez delimitadas las responsabilidades de gasto de cada orden de gobierno, debe diseñarse el esquema de financiamiento para su cumplimiento, que en general se basan en los sistemas de transferencias. Esta herramienta posee la ventaja de

---

43 Una reseña crítica de este argumento se encuentra en J. Sempere y Horacio Sobarzo «Elementos para una propuesta de Federalismo Fiscal en México» *Economía Mexicana*, Agosto-Diciembre, 1996.

44 Ver Fausto Hernández «Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?» *Revista Internacional de Finanzas Públicas*, Número especial, pp. 97-121, 1998.

45 A. Porto *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1999.

46 Tal es el caso de algunos países de América Central. El más ilustrativo es Guatemala, donde a pesar de que existen entidades municipales, éstas son nombradas por el Presidente de la República.

47 En un buen número de países, estas asignaciones se dieron por otro tipo de razones, incluyendo políticas, culturales y de inercias históricas, como lo reseña Vito Tanzi «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects», *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, World Bank, 1995.

ser muy flexible en su diseño, de manera tal que una serie de objetivos pueden —en principio— alcanzarse y conciliar así aquéllos de los gobiernos centrales con los de los locales.

Como se puede apreciar en la discusión anterior, existen tres principales tipos de transferencias: las libres o resarcitorias, las condicionadas o etiquetadas y las complementarias, donde el gobierno central aporta una cantidad de recursos por cada unidad que invierte el gobierno local,<sup>48</sup> con el uso de *pari-pasus*. Cada una de ellas puede utilizarse para distintos fines. En general, las primeras (libres) son aquéllas que resarcan a las entidades que han renunciado a la recolección de impuestos, como se ilustró en el caso extremo de Porto. Las segundas (condicionadas) se utilizan para hacer cumplir una obligación de gasto del gobierno central, pero que ha sido delegada a entidades locales para facilitar la administración de la misma, con el consecuente aumento en la eficiencia en la aplicación del gasto. Finalmente, las complementarias presentan la ventaja de inducir o incentivar a una entidad a gastar en lo que la entidad federal considera conveniente a nivel nacional, pero permite cierta libertad a las entidades locales.<sup>49</sup> Debe destacarse que todas pueden combinarse y, por supuesto, hay distintos grados. Dependerá de lo que se pretenda y del propio modelo político que se tenga.<sup>50</sup>

No obstante, debe quedar claro que las transferencias libres tienen como finalidad resarcir la renuncia de potestades tributarias y su distribución, generalmente mediante fórmula, no debe diseñarse combinándola con variables compensatorias. A su vez, las transferencias de nivelación deben asignarse a partir de indicadores tanto de capacidad fiscal y esfuerzo fiscal, de tal forma que permitan nivelar la menor recaudación que se debe por una baja capacidad fiscal y no por un reducido esfuerzo fiscal. Debe recalcar que las mencionadas transferencias no deben mezclarse con las resarcitorias, debido a que están orientadas a distintos objetivos. Para este último objetivo, debe diseñarse una fórmula que tenga como finalidad nivelar a las comunidades que conforman una federación, y no mezclarla con otras metas.

Otro aspecto fundamental en esta materia es el aspecto institucional de la evaluación de su impacto. En general, las transferencias libres se evalúan de la forma que se hace con el gasto público convencional, en los Congresos locales. Los otros dos tipos —condicionada y complementaria—, sin embargo, deben diseñarse con más cuidado para que la evaluación de su impacto se facilite desde este punto de vista. Aquí, el diseño institucional y legal cobra especial importancia debido a que el que aplica el gasto, es una entidad libre y soberana, pero la responsabilidad última es una entidad superior, también libre y soberana.<sup>51</sup>

Lo anterior debe guardarse en mente porque como mostraremos en la siguiente sección, el sistema de transferencias en México (PF y AF) no está diseñado acorde con los más mínimos criterios que recién hemos descrito.



48 Ver Rafael Gamboa «Fiscal Federalism in México», Tesis Doctoral, Universidad de California en Berkeley, 1996.

49 En lenguaje económico, aquí se busca alinear las preferencias de los distintos niveles de gobierno mediante un incentivo.

50 Ver Courchene, «Subnational Transfers in México» en Steve Webb (editor) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from México*, World Bank, 2000.

51 Para una discusión sobre las responsabilidades entre los órdenes de gobierno y la rendición de cuentas, ver Fausto Hernández y Juan Manuel Torres «Definición de responsabilidades... op. cit.





## ANEXO C

### ELEMENTOS DE EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO

Conviene revisar lo que dice la teoría con respecto a la distribución de potestades tributarias. Como se dijo en el cuerpo del texto principal, el federalismo fiscal trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad.<sup>52</sup> Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Con base en esta definición, un programa de federalismo fiscal o de las haciendas públicas implicaría, entonces y en primer lugar, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Después, determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel y, por último, realizar una programación adecuada del gasto para que dicha producción sea eficiente y atienda a su vez las necesidades presentes y futuras de la localidad. En otras palabras, el federalismo fiscal llamaría a una devolución de responsabilidades y fuentes de financiamiento.

Sin embargo, de la evidencia de los países de la OCDE se desprende que, en promedio, los países industrializados no han efectuado dicha devolución de potestades tributarias. Como se verá en la presente sección, existen razones relevantes para entender por qué las economías más industrializadas del mundo no están, en promedio, totalmente descentralizadas.<sup>53</sup> Por un lado, los impuestos al consumo y al ingreso (corporativo y personal) son recaudados en su gran mayoría por los gobiernos centrales; por otro, una proporción importante (65%) del gasto público consolidado lo decide y ejecuta el propio gobierno central.

Las razones se pueden catalogar en tres grupos. El primero es el que corresponde a la razón de eficiencia recaudatoria. El segundo a la razón de alineación de preferencias. El tercero a la razón política. Aquí abordaremos el primero, y se omitirán los otros dos reconociendo que, como afirma Bird, «el proceso de decisión local debe ser completamente democrático, en el sentido de que los costos y beneficios de las decisiones sean transparentes y equitativamente distribuidos y que todos los que se vean afectados tengan igualdad de oportunidades para determinar prioridades e influir en las decisiones. Dadas las inevitables imperfecciones de las instituciones democráticas y la existencia de grupos con poder y financiamiento suficiente para obtener mayores beneficios que los que alcanzan los ciudadanos en lo individual, los países centralizados están en mejor posición para evitar que estos grupos influyan en la asignación local de los recursos de la sociedad».<sup>54</sup>

La literatura y las experiencias internacionales arrojan un contundente resultado: por un lado, el GF es el más eficiente recaudando los impuestos al consumo e ingreso que son los más importantes y, por otro, su centralización también se debe a que se evi-

52 Wallace Oates, *Fiscal Federalism...* op. cit.

53 Un advocante de la descentralización total o federalismo fiscal puro es G. Tullock *The New Federalist*, Vancouver, The Fraser Institute, 1994.

54 R. Bird «Descentralización fiscal: una revisión», en *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva*. Seminario Internacional, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 1997.

tan la exportación de impuestos y las externalidades.<sup>55</sup> A continuación se argumenta al respecto. Como se sabe, es conveniente que las comunidades dispongan de fuentes de ingresos propias que les permitan financiar una parte importante de sus responsabilidades. Sin embargo, esta regla presenta ciertas limitaciones debido a que la mayor parte de los impuestos son mejor recaudados por el gobierno central.

Los gobiernos pueden recaudar impuestos de dos formas: pueden gravar a la gente en el lugar donde viven (impuestos basados en la residencia); o bien, pueden gravar las transacciones en el lugar donde éstas ocurren; es decir, gravar a los factores de producción donde son empleados y a los bienes y servicios donde son adquiridos (impuestos basados en su origen). En principio, estos últimos serían más fácilmente recaudables por el gobierno local debido a que sólo se necesita información disponible en centros de trabajo y de comercio.

Los impuestos recaudados en el lugar donde la actividad se desarrolla presentan dos problemas o limitaciones en términos de bienestar del país en su conjunto. El gravamen local de este tipo, frecuentemente crea varias distorsiones, en especial la exportación del impuesto y las externalidades que producen.<sup>56</sup> Por ello, los análisis teóricos argumentan que las bases gravables que sean eficientes y fáciles de administrar por los gobiernos locales son por lo general muy reducidas.<sup>57</sup> Esto hace que los gobiernos locales no puedan gravar óptimamente donde las comunidades enfrentan claramente la vinculación entre la provisión del servicio y el costo.

En el caso de los impuestos a factores de alta movilidad, como es el caso del capital y el trabajo, el gobierno central es el más indicado para recaudarlos. Con ello evita distorsiones a la movilidad. Por el contrario, aquellos factores de poca o nula movilidad, como sería el caso de la tierra, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales. El criterio central de esta segunda regla es reducir al máximo posible las distorsiones en la asignación geográfica de recursos que algunos impuestos pueden ocasionar, como producto de la competencia tributaria entre regiones.

Con movilidad de factores, las externalidades del impuesto pueden presentar un impacto variado, ya que cambios pequeños en las tasas conllevan a un reacomodo de los factores. Por otra parte, la exportación de impuestos presenta problemas con bienes producidos en un cierto número reducido de regiones de un país, en cuyo caso la loca-

55 Ver R. Gordon «An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism» *Quarterly Journal of Economics*. 95, 1983; R. Inman y D. Rubinfeld, «Designing Tax Policy... op.cit. ; R. Bird, «Descentralización fiscal: Una revisión», op. cit.

56 Exportación de impuestos.- Los impuestos a los factores frecuentemente gravan a los no residentes quienes subsidian a los residentes locales. Estos impuestos son atractivos porque los gobiernos locales no enfrentan costos políticos al hacerlo. *Externalidad del impuesto*. Con el objeto de competir por bases gravables más atractivas, los gobiernos sub-nacionales aplican tasas impositivas menores que aquéllas que se pudieran aplicar a nivel nacional. De este modo, debido a que las bases gravables grandes poseen una curva de oferta más inelástica a nivel nacional, la tasa impositiva que maximiza el bienestar es más alta en este orden de gobierno. Por otro lado, debido a que la estructura fiscal de un gobierno promueve la migración de factores y bienes y servicios, y a que a este gobierno sólo le importa sus electores locales, los impactos mencionados son ignorados cuando se deciden tasas impositivas. (ver R. Inman y D. Rubinfeld, *Designing Tax Policy... op. cit.* y R. Gordon «An optimal taxation approach... op. cit.

57 Los tres principios básicos universalmente aceptados que debe tener como propiedades un buen sistema tributario: 1) económicamente eficiente; 2) fácil de administrar; y, 3) lo más equitativo posible. Ver G. Aghón y L. Letelier «Local Urban Governments Financing : A Comparison Among Countries» *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, 1993.

ción de los factores difícilmente dependería de los impuestos locales. Así, se sugiere que se asigne al gobierno central los impuestos sobre recursos naturales y otros bienes con locaciones específicas (por la exportación del impuesto) así como aquellos sobre factores productivos que presenten oferta elástica (por las externalidades del impuesto).

Por otro lado, los impuestos sobre las personas físicas o morales requieren de información acerca de las transacciones llevadas a cabo en diferentes lugares del país. Como el gobierno central posee esta información, es a éste a quien debe asignársele este tipo de impuestos. Se trata del impuesto al valor agregado que requiere información cruzada de los diferentes puntos de la República. En adición, el GF puede hacer uso de economías de escala para manejar esta información en un solo órgano administrativo.<sup>58</sup>

Por último, es importante considerar que los impuestos tienen por objeto también un elemento redistributivo y de estabilización en caso de choques.<sup>59</sup> Por ello, al ser el gobierno central el encargado de estas dos responsabilidades, una cantidad importante de impuestos le deben ser asignadas, especialmente por el hecho de que la mayoría de los países en desarrollo enfrenta problemas de estabilización a nivel nacional más que regional. En este caso, coordinarse nacionalmente es más importante que descentralizar algunas fuentes de ingreso fundamentales. La estabilidad macroeconómica en los países subdesarrollados requiere la más de las veces de cambios drásticos en las finanzas públicas, por lo que si el GF tiene esta virtud, las políticas de estabilización serán más fáciles de aplicar y ser exitosas. Por otra parte, debe señalarse que los gobiernos sub-nacionales en la mayor parte de estos países han creado problemas fiscales debido a que han incurrido en déficits que generalmente no pueden cubrir. Esto nos lleva a la conclusión que una buena parte de los impuestos debe ser recaudada por el GF.

En resumen, los factores que sugieren una centralización de la recaudación de la mayor parte de los impuestos son:

- a) El gobierno central es más eficiente recaudando los impuestos a las personas físicas y morales, así como aquéllos sobre las transacciones. Con ello, además se debe evitar al máximo posible las distorsiones creadas por la exportación de impuesto y por las externalidades de los mismos.
- b) Al concentrar esas potestades, el gobierno central resulta más eficaz para reducir el impacto de un choque macroeconómico y en llevar a cabo el objetivo redistributivo.

Por ello, la manera en que los países han resuelto esta problemática es por medio de las sobretasas tanto al consumo como al ingreso tanto personal como corporativo.



58 Ver J. Sempere y H. Sobarzo «Elementos para una propuesta... op.cit.

59 Ver Vito Tanzi «Fiscal Federalism and Decentralization... op. cit.



## ÍNDICE DE CUADROS

1. Fuentes de Ingresos de los Tres Órdenes de Gobierno
  2. Desagregación de las Aportaciones Federales según bases de distribución, 2011
  3. Transferencias Federales condicionadas
  4. Proporción de Ingresos Federales del Total de Ingresos del Gobierno
  5. Coeficiente de correlación
  6. Fondo General de Participaciones
  7. Cambios de Proyecto PEF versus PEF aprobado
  8. Inversión Física SCT
  9. Definición de Inversión Pública Productiva
  10. Condiciones para contratar Financiamientos de Corto Plazo
  11. Opacidad Relativa de los gobiernos estatales y municipales
- 
- A.1. Participaciones pagadas a Entidades Federativas correspondientes al Fondo General de Participaciones
  - A.2. Coeficientes de distribución correspondientes al Fondo General de Participaciones

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

1. Aportaciones Federales como porcentaje de la RFP
2. Relación entre FAIS per cápita y PIB per cápita promedio del periodo 2000-2010 en base 2011
3. Total de Transferencias a Estados y Municipios
4. Transferencias Federales
5. Participación en Ingresos Totales de la República Mexicana
6. Recaudación fiscal por orden de gobierno, 2010
7. Ingresos propios en relación con transferencias federales
8. Participaciones per cápita e Ingresos totales por Entidad Federativa
9. Inversión Federal por Entidad Federativa, 2012
10. Inversión federal per cápita por Entidad Federativa, 2012
11. Principales autopistas del Plan Carretero 2007-2012
12. Diputados Federales. LX Legislatura, 2006-2009
13. Diputados Federales. LXI Legislatura, 2009-2012
14. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
15. Transparencia Fiscal (IMCO)
16. Índice de Transparencia de la Información Fiscal
17. Transparencia Información Fiscal
18. Índice de corrupción vs Índice de transparencia fiscal (IMCO)



## REFERENCIAS

- Aghón, G. y Letelier, L., «Local Urban Governments Financing: A comparison among Countries» en *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, Chile, 1993.
- Asesina y Spoloare, *The Size of Nations*, Cambridge, MIT Press., 2003.
- Bird, R., «Descentralización fiscal: una revisión» en *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva. Seminario Internacional*, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1997.
- CEEY, *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México, CEEY, 2012.
- CEEY, *El México del 2013. Propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud*, México, CEEY, 2013.
- Chávez Presa, J. y Fausto Hernández, «Hacia el Nuevo Federalismo en México», *Gestión y Política Públicas* 1 semestre, 1996.
- Chiapa, Carlos y Velázquez G., César, *Estudios sobre el Ramo 33*, El Colegio de México y CONEVAL, 2011.
- Cohen, J., «Weighed Kappa: Nominal Scale Agreement with Provision for Scaled Disagreement or Partial Credit» en *Psychological Bulletin* 70 No. 1968.
- Courchene, «Subnational Transfers in México» en Steve Webb (editor) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from México*, World Bank, 2000.
- Díaz Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2006
- Donahue, John, «Tiebout? Or not Tiebout? The Market Metaphor and Amercia's Devolution Debate» en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 4, 1997.
- Ederington, L.H., J. B. Yawitz, and B.E. Roberts, «The Information Content of Bond Ratings» en *Journal of Financial Research* 10 No. 31987.
- Gamboa, Rafael, «Fiscal Federalism in México», Tesis Doctoral, Universidad de California en Berkeley, 1996.
- Gordon, R., «An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism» en *Quarterly Journal of Economics*, 95, 1983.
- Hernández, F., «Federalismo fiscal en Mexico: ¿Cómo vamos?» en *Revista Internacional de Finanzas Públicas*, special issue: 97-121, 1998.
- Hernández, F. y Torres Rojo, «Social Accountability in a Federation: The case of Mexican Fiscal Federalism», mimeo, 2003.
- Hernandez, Fausto y Juan Manuel Torres, «Definición de Responsabilidades en una Federación: el caso de México» en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, enero-marzo, 2006.
- Hernández, Fausto y Brenda Jarillo-Rabling, «Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico» en *World Development*, septiembre Vol. 36, No. 9, 2008.
- Hernández, Fausto y Ricardo Smith Ramírez, «Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Sub-national Government Debt», *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol 10, otoño, 2009.
- Inman, R. y Rubinfeld, D., «Rethinking Federalism» en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 4, 1997.
- \_\_\_\_\_, «Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview» en *Journal of Public*



- Economics, 60, 1996.
- Instituto Mexicano de la Competitividad, *La Caja Negra del Gasto Público*, México, IMCO, 2011.
- Langston, J., «Governors and «Their» Deputies: New Legislative Principals in Mexico» en *Legislative Studies Quarterly*, xxxv, 2, 2010.
- Mclure, «Tax Assignments in Mexico» en Steve Webb (editor) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from México*, World Bank, 2000.
- Morgan, D., «Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry» en *American Economic Review* vol. 92 Núm.4, 2002.
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, Harcourt, Nueva York, Brace & Jovanovich, 1972.
- Ortega Lomelí, Roberto, *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Porto, A., *Federalismo fiscal: el caso argentino*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1990.
- Qian Y. y Barry Weingast, «Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives» en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 4, 1997.
- Sempere, J. y Sobarzo, H., «Elementos para una propuesta de Federalismo Fiscal en México» en *Economía Mexicana*, Agosto-Diciembre, 1996.
- Sour, Laura, «IPSAS and Government Accounting Reform in Mexico» en *International Journal of Public Sector Performance Management* 2012, vol. 2 No.1, 2012.
- Tanzi, Vito, «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects» en *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, World Bank, 1995.
- Tullock, G., *The New Federalist*, Canadá, Fraser Institute, 1994.





EL MÉXICO DEL 2013. HACIA UNA REFORMA DE FEDERALISMO FISCAL  
se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A.  
de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de  
junio de 2013. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2  
y las tipografías Quadraat y Quadraat sans. Diseñado por el Centro de Estudios  
Avanzados de Diseño, A.C.: [www.cead.org.mx](http://www.cead.org.mx).



