

# Federalismo fiscal en México

HORACIO SOBARZO FIMBRES\*

## *Abstract*

*This article describes the evolution of the intergovernmental tax relationships in the last two decades in Mexico. Within the context of economics literature about fiscal federalism, it is proposed that the recent evolution gives origin to a distorted system in which the federal states are regaining their expenditure abilities, but at the same time they have a very limited capacity to obtain their own income through taxing. We suggest giving the federal states greater compelling powers, and thus it is important that a tax reform addresses this point. Finally, it is not entirely clear how much advancement can be achieved in the process of a forceful decentralisation without “endangering” the social expenditure of the federal government, which is very important in a heterogeneous country like Mexico.*

**Keywords:** *tax reform, intergovernmental relationships, fiscal federalism, taxing, decentralisation*

## **Resumen**

Este artículo describe la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales de las últimas dos décadas en México. En el contexto de la literatura económica sobre federalismo fiscal, se sugiere que la evolución reciente está dando origen a un sistema distorsionado, donde las entidades federativas han estado recuperando capacidades de gasto, pero al mismo tiempo disponen de una muy reducida capacidad para obtener ingresos propios a través de tributación. Se sugiere, entonces, que los estados dispongan de mayores atribuciones impositivas, y a este respecto, es importante que una reforma fiscal haga planteamientos en esta dirección. Por último, no está claro cuánto se puede avanzar en el proceso de descentralización impositiva, sin poner en ‘peligro’ el gasto social del gobierno federal, que sin duda es importante en un país tan heterogéneo como México.

**Palabras clave:** reforma fiscal, relaciones intergubernamentales, federalismo fiscal, impuestos, descentralización.

\*Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México. Correo-e: [hsobarzo@colmex.mx](mailto:hsobarzo@colmex.mx)

## Introducción<sup>1</sup>

La economía mexicana tiene ya casi dos décadas con frecuentes crisis económicas que se han reflejado en tasas promedio de crecimiento económico, en promedio, iguales a la tasa de crecimiento demográfico. Más aún, este crecimiento económico se ha caracterizado por ser muy errático. Es decir, se han registrado varios años con crecimiento negativo del producto. Esta situación no ha favorecido el crecimiento de la recaudación de ingresos públicos, toda vez que la reducida tasa de crecimiento, y particularmente los periodos de estancamiento y caídas del producto interno bruto (PIB) han propiciado una expansión del sector informal que, entre otras cosas, ha favorecido una mayor evasión fiscal; al mismo tiempo, en el sector formal se ha reducido la efectividad de las reformas para gravar en forma creciente a empresas e individuos, en buena medida por la existencia de exenciones y tratamientos especiales. El resultado de estos procesos ha sido que la base fiscal no ha crecido lo suficiente para aumentar la recaudación y distribuir la carga fiscal en forma más equitativa.

Los ingresos públicos en México, como proporción del PIB, promediaron 18.7% en el periodo 1991-2000. Esta cifra es de hecho muy cercana a países latinoamericanos con grado de desarrollo similar, como es el caso de Brasil (18.6%) o Chile (18.9%).<sup>2</sup> Sin embargo, a diferencia de estos países, una característica importante del sistema fiscal mexicano es la importancia que dentro de estos ingresos públicos tienen los ingresos petroleros. Si se excluyen estos últimos, los ingresos tributarios prácticamente han estado estancados durante más de dos décadas en alrededor del 10% del PIB (véase cuadro 1).

A pesar del estancamiento en la recaudación, en las dos últimas décadas el esquema de relaciones hacendarias por ámbitos de gobierno ha experimentado modificaciones importantes; por el lado del ingreso en la década de los ochenta, en tanto que en la década de los noventa los cambios se concentraron en los esquemas de gasto. Dichas modificaciones han influido en la distribución territorial de recursos públicos. El propósito de este trabajo es elaborar una primera aproximación a la situación actual de las relaciones fiscales intergubernamentales, después de más de dos

<sup>1</sup> Documento preparado para el coloquio *La economía del estado de México en el contexto del siglo XXI*, organizado por El Colegio Mexiquense, diciembre de 2002.

<sup>2</sup> Conforme a las cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI) (1999).

**Cuadro 1**  
**Ingresos públicos como proporción del PIB, México**

	1981-1990	1991-2000	1981-2000
A. Ingresos federales	16.5	18.7	17.6
Petroleros	4.6	3.2	3.9
Tributarios	10.7	10.8	10.8
No tributarios	1.1	4.6	2.8
B. Seguridad social	2.3	2.9	2.6
C. Ingresos estatales y locales	1.2	1.1	1.2
Ingreso total (A+B+C)	20.1	22.9	21.5

Fuente: SHCP (2004).

décadas de transformaciones, particularmente por el lado del gasto, y al mismo tiempo, un desempeño fiscal muy pobre del país en su conjunto. Para ello, el artículo hace una revisión de la estructura y evolución del esquema hacendario por ámbitos de gobierno. Es importante aclarar que el artículo analiza solamente la relación federación-estados, es decir, se excluye el ámbito municipal.

La conclusión que se deriva es que la descentralización del gasto durante los noventa no necesariamente ha implicado mayor autonomía para gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gastos condicionados. No obstante ello, se ha logrado una mayor transparencia en su asignación. Ahora bien, de persistir esta tendencia de descentralización por el lado del gasto, sin transferir también facultades impositivas, se corre el riesgo de caer en una situación de falta de disciplina financiera en los distintos órdenes de gobierno, como de hecho ha sucedido ya con algunos países. Finalmente, queda en el aire la pregunta de qué tanto se puede avanzar en una descentralización impositiva sin poner en riesgo la política social del gobierno federal, tan importante en un país muy heterogéneo, como es México.

El contenido de este artículo es el siguiente: en la primera sección se presenta una revisión bibliográfica, con el propósito de destacar los principales aspectos teóricos en torno a las relaciones fiscales intergubernamentales y la distribución territorial de recursos públicos. En la segunda sección se hace un breve recuento de la evolución reciente y estructura actual de los esquemas de ingreso y gasto público en México. En particular, se

revisan las medidas recientes de descentralización del gasto público. La última sección resume las principales conclusiones.

### 1. Aspectos teóricos

La discusión respecto a qué ámbito de gobierno debe atender las distintas funciones de ingreso y gasto no es reciente. Autores clásicos como Lindahl (1919), Tiebout (1956), Oates (1972) y Musgrave y Musgrave (1984), entre otros, hacían ya referencia a los principios que deben normar las funciones hacendarias de los distintos ámbitos de gobierno. Más recientemente, se pueden citar trabajos importantes como Blackorby y Brett (2000), Boadway y Keen (1996) y Mintz y Tulkens (1986), entre otros.

En todos estos trabajos se parte del principio de que, en general, el ámbito de gobierno más indicado para ejercer funciones de ingreso y gasto debería ser el local, ya que es el que se encuentra más cercano al ciudadano. Sin embargo, es también aceptado que, en la práctica, esta regla tiene limitaciones que surgen de posibles externalidades, distorsiones resultantes de la movilidad de factores y economías de escala. Es decir, las decisiones descentralizadas pueden conducir, en ocasiones, a resultados menos eficientes y equitativos que si se toman en forma centralizada.

De hecho, no hay un escenario óptimo de descentralización aplicable a todos los países, ya que esto dependerá de diversas circunstancias, no sólo económicas, sino también de aspectos políticos, el grado de desarrollo económico, la solidez institucional y diversos aspectos sociales e históricos, entre otros.

En el terreno puramente económico, Gordon (1993) demuestra que, en presencia de ciertas externalidades, las decisiones de unidades descentralizadas pueden acarrear costos, y sugiere mecanismos de corrección mediante la presencia de un gobierno central. También en el terreno político el tema de la descentralización de decisiones ha recibido una creciente atención, si bien enfocado en el marco de una relación agente-principal (niveles de gobierno), donde los agentes involucrados actúan conforme a ciertos principios de comportamiento maximizadores, no necesariamente por soluciones de optimalidad paretiana –véase por ejemplo Groot (1988).

Toda esta literatura finalmente busca establecer lineamientos o reglas que definan qué nivel de gobierno debe encargarse de las funciones de asignación, distribución y estabilización.

En su mayoría, la literatura económica se ha concentrado en la función asignativa de los recursos públicos, en tanto que la función de estabilización es normalmente aceptada como del gobierno central. Sin embargo, la función redistributiva ha recibido relativamente menos atención. Lindahl (1919) argumenta que la distribución interpersonal explícita debe ser competencia del gobierno central. Algunos trabajos más recientes sobre este tema son, por ejemplo, los de Johnson (1988) y Feldstein y Vaillant (1994). Sobre esto es generalmente aceptado que cuando la distribución interpersonal está a cargo de dependencias descentralizadas, existe el peligro de generar efectos externos negativos –véase CEPAL (1996).

La función redistributiva gubernamental es un proceso bastante más complejo de analizar, ya que la distribución interregional de recursos públicos tiene razón de ser solamente cuando la distribución interpersonal es desigual. Sin embargo, esta última depende de factores bastante más complejos que la distribución de recursos públicos.

En todo caso, si se acepta que la redistribución de ingresos entre personas es un objetivo explícito, es importante entonces entender que la distribución interregional de recursos puede ser utilizada para paliar (o agravar) las desigualdades interpersonales. Es cierto que en la práctica los enfoques pueden ser distintos, pues como sucede en algunos países (notablemente en Alemania), más que buscar incidir en una distribución igualitaria de ingreso, los recursos públicos buscan incidir en una distribución igualitaria de oportunidades, y en consecuencia la política gubernamental procura brindar bienes y servicios públicos de la misma calidad en todo el país –véase CEPAL (1996).

A este respecto, Bird (1996) afirma que “en el caso de los estados federales, puede suceder que las transferencias redistributivas sean interregionales en lugar de interpersonales, aunque no hay consenso en la literatura sobre la razón de las mismas”. La razón aceptada para dichas transferencias en la literatura de federalismo fiscal es básicamente la equidad horizontal, aunque un argumento bastante relacionado se basa en la eficiencia. Otros han argumentado que esas transferencias pueden ser justificadas en términos de igualar la capacidad fiscal regional, pero no la equidad horizontal individual. Otra opinión, común entre los autores estadounidenses, es que las transferencias intergubernamentales de igualación pueden ser justificadas solamente si resultan en redistribución interpersonal, aunque la evidencia sugiere que es difícil

cil que esto suceda. Otros ven poca racionalidad para las transferencias igualadoras gubernamentales, cualquiera que sea el caso.

Por último, trabajos más recientes, motivados por experiencias internacionales, sugieren que si bien un sistema de transferencias intergubernamentales adecuado puede suplir que los gobiernos subnacionales dispongan de pocas facultades impositivas, como de hecho es el caso de México, una situación de esta naturaleza no induce necesariamente comportamientos financieros responsables de los órdenes de gobierno –véanse por ejemplo Dixit y Londregan (1998) y Jones *et al.* (2000).

De cualquier forma, parecería correcto decir que el análisis teórico de las finanzas federales no está suficientemente desarrollado para sacar conclusiones fuertes sobre la eficacia o eficiencia de instituciones particulares del federalismo fiscal, y que no hay consenso sobre la deseabilidad y los efectos apropiados de las transferencias intergubernamentales de igualación. En la práctica cada país pareciera adoptar ‘su propia solución’.

## 2. El federalismo fiscal mexicano

Formalmente, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal. En promedio, en el periodo 1980-1995 el gobierno federal participó con 79.9% de los ingresos, en tanto que las entidades federativas lo hicieron con 15.5%, y los ayuntamientos con 4.6% restante.<sup>3</sup> Es importante subrayar que el grueso de estos ingresos estatales y municipales no son propios, es decir, son transferencias (participaciones) provenientes del gobierno federal. Por el lado del gasto, las proporciones fueron de 76.1% para el gobierno federal, 19.8% para los gobiernos estatales y 4.1% los gobiernos municipales.

### 2.1 Ingresos

Por el lado del ingreso esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno tiene su explicación en el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo estado actual se

<sup>3</sup> Cálculos con base en INEGI (1998).

originó en 1980.<sup>4</sup> Mediante este sistema el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como son el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además de algunas otras bases impositivas menores. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas<sup>5</sup> y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Así pues, como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales.

En su origen, en 1980, este arreglo fiscal consistió en que cada entidad federativa recibiría, al menos, los ingresos prevalecientes el año inmediato anterior (1979), cuando participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM).<sup>6</sup> En consecuencia, el sistema se diseñó con un espíritu fundamentalmente resarcitorio, es decir, el criterio fue simplemente compensar a las entidades el ingreso que habían dejado de recibir como resultado de que, después de 1980, el gobierno federal se hizo cargo de recaudar el IVA. Durante las décadas de los ochenta y noventa la fórmula de distribución experimentó modificaciones. Actualmente, la fórmula de distribución de participaciones a los estados se constituye de la siguiente manera: *i*) población (45.17%), *ii*) capacidad de generar ingresos (45.17%)<sup>7</sup> y *iii*) en relación inversa a las transferencias *per cápita* resultante de los dos criterios anteriores (9.66%).

Dadas las fuertes diferencias regionales en términos de ingreso y desarrollo en el país, no es sorprendente la discusión sobre si la fórmula de distribución arriba descrita es 'justa'. En la medida en que el componente poblacional (que refleja la necesidad de gasto) es importante, es razonable suponer una redistribución de recursos de las zonas de alto a bajo ingreso. Como ya se

<sup>4</sup> El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Antes de 1980, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con un 40% y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor (Janetti, 1989).

<sup>5</sup> Hasta 1996 sólo 16 estados ejercían la facultad de cobrar este gravamen.

<sup>6</sup> Se trataba de un impuesto a las ventas.

<sup>7</sup> Debe mencionarse que este criterio toma como referencia los llamados impuestos asignables territorialmente, básicamente los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), que no necesariamente son recaudados por las entidades federativas sino por el gobierno federal. A diferencia del IVA y el ISR, en estos impuestos sí es posible determinar claramente su origen territorial.

anotó, en ese periodo la fórmula de distribución de participaciones a los estados fue objeto de modificaciones importantes, resaltando el hecho de que, actualmente, el componente poblacional es un criterio cuyo peso es de casi 50%.

Más allá de la distribución territorial de recursos, esta forma de organización del sistema hacendario significa que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de estados y municipios sea muy reducida. Por ejemplo, en los últimos años los ingresos por impuestos recaudados por las entidades federativas apenas rebasaron 1% de los ingresos totales del sector público.

Por lo que toca a los ingresos de los gobiernos municipales, la legislación establece que los ayuntamientos deben recibir, al menos, 20% de los ingresos estatales. Sin embargo, a diferencia del mecanismo de reparto entre federación y estados, no existe una fórmula única de reparto, ya que cada entidad federativa establece sus propios criterios. En la práctica, es común encontrar fórmulas de reparto poco claras, es decir, no todos los estados cuentan con fórmulas que establezcan mecanismos transparentes de distribución.

Si bien existe similitud entre la relación federación-estados y la relación estados-municipios, particularmente por el hecho de que tanto estados como municipios dependen fuertemente de las participaciones, es importante subrayar que los ayuntamientos tienen una mayor capacidad recaudatoria debido a su potestad sobre la recolección del impuesto predial, que tiene un potencial recaudatorio importante. Desafortunadamente, esta recaudación, con la excepción de algunas zonas metropolitanas que han mostrado un comportamiento relativamente exitoso,<sup>8</sup> ha sido muy pobre, ya que ha estado condicionado tanto por la fuerte heterogeneidad regional en materia administrativa y de recursos, como por la fuerte erosión de las finanzas públicas en las últimas dos décadas. De esta forma, si bien la recaudación por concepto de impuesto predial en el país pasó de representar 0.08% del PIB en 1989 a 0.2% en 1996, su importancia es aún pequeña si se compara con la recaudación en algunos países de desarrollo similar en América Latina, en los que, en promedio, esta recaudación ha sido en los últimos años del 1.0% del PIB, y más pequeña aún si se toma como referencia el comportamiento en esta materia de los países desarrollados (CEPAL, 1996).

En suma, dos aspectos de la evolución del sistema recaudatorio y de reparto son dignos de destacar. Primero, la creación del

<sup>8</sup> Véase Cabrero (1996).

SNCF se ha reflejado en un sistema de recaudación más eficiente, comparado con el existente hasta 1979 y, segundo, el proceso de distribución de participaciones entre estados está basado en un mecanismo transparente. Este segundo aspecto es menos generalizado en el caso de los mecanismos de reparto de participaciones a los ayuntamientos.

## 2.2 *Gastos*

Por el lado del gasto, su funcionamiento ha sido mucho menos sistemático y altamente discrecional debido a que, a diferencia de los ingresos, no ha existido, sino hasta recientemente, una definición clara de funciones entre ámbitos de gobierno. Como se explicará con detalle más adelante, tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido un grado muy bajo de autonomía en lo que concierne a sus decisiones de gasto. En buena medida esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los llamados convenios de desarrollo social (Cedes), en los que participan conjuntamente los gobiernos federal y estatales. Este instrumento normalmente funciona con una temporalidad anual y se ha caracterizado por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. En la práctica, esto ha implicado que, con frecuencia, el gobierno federal influye en demasía no sólo en el tipo de gasto sino también en su asignación entre entidades federativas. Para efectos de analizar los gastos estatales, a continuación se presenta una clasificación del gasto que se hace en las entidades federativas, atendiendo fundamentalmente al grado de participación de los gobiernos estatales en la asignación y ejecución del gasto. Éste puede ir desde el llamado gasto propio, cuyo destino y ejecución es decidido enteramente por los estados, sin condicionamiento alguno, hasta el gasto federal que, si bien se destina a los estados, su asignación y ejecución está enteramente a cargo del gobierno federal.

Para los propósitos del presente trabajo, el gasto público se dividirá en cinco: *i*) gasto propio, *ii*) gasto conjunto, *iii*) gasto descentralizado, *iv*) gasto bipartita y *v*) gasto federal directo. Es importante subrayar que esta clasificación no es exhaustiva, es decir, no incluye todo el gasto gubernamental, sino sólo el que sucede en el ámbito de los gobiernos estatales.

- i) *Gasto propio*. Este primer componente se refiere al gasto hecho exclusivamente por los estados, y quizá su característica

más importante es que es un gasto no condicionado. De acuerdo con Indetec (1997), los gobiernos estatales, por diversas razones, han sufrido una reducción permanente de este tipo de gasto; entre las causas identificadas se mencionan las siguientes: *a)* una población creciente, *b)* una demanda creciente por servicios de mayor calidad, *c)* deterioro de la infraestructura local y, finalmente, *d)* inflación. Todos estos factores, sin duda, son en parte resultado de que los ingresos públicos han mostrado un comportamiento pobre durante las últimas dos décadas.

Como resultado de esta evolución, parecería que los gobiernos estatales han perdido gradualmente la capacidad para crear infraestructura, pues este gasto ha tenido que ser destinado en forma creciente a gasto operativo. La proporción de recursos destinados a infraestructura pública pasó de ser 20% en 1990 a 13% en 1994 en promedio nacional (Indetec, 1997). Relacionado con esto, un aspecto de interés es el hecho de que durante los primeros años de la década de los noventa, la deuda estatal se acumuló con gran rapidez. El servicio de la deuda como proporción de sus gastos propios pasó de 7.2% en 1990 a 10.1% en 1994. Este punto será retomado más adelante.

- ii) *Gasto conjunto*. Como su nombre lo indica, este segundo gasto se refiere a aquel donde ambos ámbitos de gobierno: federal y estatales, destinan recursos a una misma función, y esencialmente está integrado por el gasto en educación básica. Quizás el punto más importante en este tipo de gasto es que existe un fuerte desbalance en la proporción que algunos estados destinan a educación básica. En promedio, en el periodo 1992-94 los gobiernos estatales destinaron 20% a educación básica, en tanto que el gobierno federal destinó el restante 80%. No obstante, por estado, estas proporciones varían en forma significativa. Así, por ejemplo, en el mismo periodo Baja California destinó 40.2%, en tanto que Hidalgo lo hizo con sólo 2.7% (Indetec, 1997).

Esta asimetría muestra que en algunos años ciertos estados han destinado más de 40% de su presupuesto de egresos a educación, en tanto que otras entidades federativas no dedican más de 5% a esta actividad.<sup>9</sup> En este punto es importante

<sup>9</sup> Los casos extremos son el Distrito Federal y Oaxaca, cuyos sistemas educativos son financiados totalmente por el gobierno federal.

recordar que en 1992 se inició el proceso de descentralización educativa del gobierno federal hacia los estados, pero el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) permaneció nacional. En la práctica, ello ha significado que aquellas entidades que destinan una proporción alta de su presupuesto al gasto educativo resienten fuertemente los aumentos salariales, particularmente si se toma en cuenta que la participación de los estados en materia de política y estándares educativos es mínima.

- iii) *Gasto descentralizado*. El tercer tipo de gasto al que se hizo referencia es el llamado gasto descentralizado. Aquí esencialmente se incluye gasto que el gobierno federal ha estado transfiriendo en los últimos años a las entidades federativas, condicionado a ser destinado a áreas específicas, tales como educación, salud, agricultura, etcétera. El detalle del reciente proceso de descentralización que ha ocurrido en el país se abordará en la siguiente sección.
- iv) *Gasto bipartita*. Este es quizá uno de los principales instrumentos con el que los estados pueden desarrollar su infraestructura. Este tipo de gasto opera mediante los Cedes, y a juzgar por el monto de recursos involucrados, ha sido uno de los mecanismos más importantes para hacer llegar recursos a estados y municipios. Sin embargo, los montos asignados mediante este instrumento no han estado sujetos a mecanismos claros y transparentes de asignación. Si bien formalmente la asignación de estos recursos aparece delineada en los Planes de Desarrollo, la generalidad de éstos hace que, en la práctica, no exista un mecanismo claro. Algunos autores como Díaz (1998) y Molinar y Weldon (1994) presentan evidencia respecto a la idea de que en alguna medida han existido importantes determinantes político-electorales en la asignación de este tipo de gasto.

En general, lo que ha sucedido con este tipo de gasto es que el gobierno federal ha logrado a menudo imponer sus prioridades sobre las estatales, reduciendo así el grado de autonomía de las entidades federativas. Si bien actualmente es menos común, algunos años atrás los montos asignados a los estados dependían en ocasiones de la relación entre los gobernadores y el presidente.

En 1996 se crearon algunos mecanismos que han hecho más claro y transparente el procedimiento de asignación. Así, los montos aportados por los estados se han reducido, con la con-

secuente disminución en la presión a los estados para aportar recursos que no siempre estaban disponibles. En 1996, 23 de 32 estados contribuyeron con no más del 15%.

- v) *Gasto federal directo en los estados*. Este es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el gobierno federal. Las decisiones en cuanto a monto y estructura dependen de elementos como la disponibilidad de recursos, prioridades federales, etcétera. En todo caso, sólo habría que mencionar que el monto de recursos de este tipo de gasto es sustancial. De acuerdo con Rodríguez (1997), el monto de recursos destinado a combatir la pobreza en el gobierno del presidente Salinas representó cerca de 15% de la inversión pública federal.

### 2.3 *Descentralización reciente del gasto*

La descripción del gasto presentada líneas arriba permite tener una idea de la excesiva influencia del gobierno federal en la determinación del monto y la asignación territorial del gasto. Hasta mediados de la década de los noventa, no existía prácticamente un mecanismo transparente de asignación, lo que en alguna medida puede explicar el bajo grado de responsabilidad fiscal o rendición de cuentas, el cual se pudo haber reflejado en un gasto ineficiente en las últimas décadas –véase Sempere y Sobarzo (1998)–. Sobre este punto se harán algunas consideraciones en la siguiente sección.

Ahora bien, en 1992 se puso en marcha un proceso de descentralización del gasto en educación que en los próximos años se habría de extender a áreas como salud, agricultura, gasto contra pobreza, etcétera. En particular, en 1998 estos procesos de descentralización se formalizaron en lo que se llamó el *Ramo 33*, que esencialmente consistió en la creación de un mecanismo para asignar recursos a estados y municipios en aquellos gastos para los que no existía tal mecanismo.<sup>10</sup> El cuadro 2 muestra la estructura de las distintas partidas del gasto federalizado, uno de cuyos componentes principales es el *Ramo 33*.

<sup>10</sup> En áreas como educación y salud, la asignación de recursos a los estados continuó basada en la estructura previa a la descentralización. Es decir, simplemente se transfirieron a los estados los recursos que previamente ejercía el gobierno federal.

**Cuadro 2**  
**Recursos federalizados**  
**Información correspondiente al primer trimestre, 2000-2002**  
**Enero-marzo**

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>		<i>Crecimiento real</i>		<i>Estructura %</i>	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Total	97,369.3	115,231.9	13.6	10.1	100.0	100.0
Participaciones (Ramo 28)	45,551.0	53,613.9	11.8	9.5	46.8	46.5
Ramo 33	46,228.5	54,859.7	12.2	10.4	47.5	47.6
FAEB <sup>11</sup>	31,095.8	35,783.5	12.6	7.1	31.9	31.1
FASSA	4,317.7	5,735.7	-1.3	23.6	4.4	5.0
FAIS	4,796.9	5,719.2	3.8	11.0	4.9	5.0
FASP	1,034.0	1,205.2	n.s.	8.5	1.1	1.0
FAM	889.1	932.1	-5.6	-2.4	0.9	0.8
FAFM	3,757.6	4,884.8	3.8	21.0	3.9	4.2
FAETA	337.4	599.2	n.s.	65.3	0.3	0.5
PAFEF <sup>12/13</sup>	2,061.0	3,289.4	n.s.	48.5	2.1	2.9
Convenios de descentralización	3,528.7	3,468.8	-6.1	-8.5	3.6	3.0
SEP	3,423.0	3,468.8	-6.8	-5.7	3.5	3.0
Otros <sup>14</sup>	105.7	0.0	24.2	n.s.	0.1	0.0

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
Fuente: SHCP (2004).

Sobre este proceso de descentralización es importante destacar que, a juzgar por su magnitud, el monto de recursos transferidos a los gobiernos estatales y municipales es significativo.<sup>15</sup>

Ahora bien, debe subrayarse que si bien el gobierno federal ha hecho un esfuerzo importante para transferir gasto público a los estados, en su mayoría estos recursos eran previamente ejercidos por el gobierno federal en los propios estados y municipios. En todo caso, la trascendencia de este proceso radica en que se redu-

<sup>11</sup> Incluye Ramo 25.

<sup>12</sup> Se refiere al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el cual empezó a operar a partir de 2000.

<sup>13</sup> Los recursos ministrados al PAFEF no consideran 1,225.0 millones de pesos correspondientes a marzo de 2002, en virtud del desfase operativo causado por los días inhábiles de fin de mes. Dichos recursos se pagaron los primeros días de abril.

<sup>14</sup> Incluye a la Comisión Nacional del Agua y Alianza para el Campo.

<sup>15</sup> De los recursos del Ramo 33, para 1999, 84.5% corresponde a estados y 15.5% a municipios.

ce el grado de discrecionalidad en la asignación del gasto y se les otorga a los gobiernos estatales y municipales una mayor certidumbre sobre la disponibilidad de recursos.

Para terminar esta subsección, resta sólo mencionar que estos procesos de descentralización no han estado exentos de dificultades y es aún muy prematuro formular una evaluación. Tres aspectos son quizás dignos de señalar.

Primero, hasta ahora esta descentralización ha ocasionado algunos costos, toda vez que lo que antes se ofrecía por estados y federación, por separado, tiene ahora que ofrecerse como un servicio homogéneo. Ello ha implicado que, en ocasiones, algunos estados hayan tenido que aportar recursos adicionales para aumentar salarios y mejorar equipo. Dichos costos han variado mucho entre entidades federativas, pues los sistemas estatales de educación y salud, previos a la descentralización, tuvieron grados de desarrollo muy distintos entre los diversos estados. En salud, por ejemplo, los recursos estatales adicionales en algunos casos han sido cerca de diez veces lo aportado por otros estados.<sup>16</sup> Más aún, los montos transferidos a los estados no necesariamente han estado relacionados a las distintas necesidades estatales, sino que se han determinado en función de la disponibilidad anual de recursos. Con el paso de los años es sin duda deseable que los estados y municipios tengan una mayor participación en política y estándares educativos y, en consecuencia, la asignación de recursos podría estar más asociada a resultados.

Segundo, como ya se anotó, todos los recursos descentralizados del Ramo 33 son gastos condicionados. Esto es, a pesar de que formalmente los estados y municipios ejercen un monto de gasto significativamente mayor, el gasto no condicionado, que es en última instancia el que otorga mayor autonomía, no ha aumentado de manera similar. Sin duda ello obedece a la restricción presupuestal del gobierno en su conjunto, y ciertamente esta restricción no se romperá a menos que se lleve a cabo una reforma fiscal que permita incrementar los ingresos del sector público. En el mejor de los casos, esto sucederá en el mediano plazo.

Tercero y último, la descentralización del gasto contra la pobreza, aunque tiene la virtud de que otorga a los estados y municipios más recursos para tal fin, puede tener el inconveniente de que, si es excesiva, reduce los grados de libertad del gobierno fe-

<sup>16</sup> Por ejemplo, en 1992, previo a la descentralización educativa, Baja California destinaba 38.6% del gasto programable estatal al gasto en educación (estatal), en tanto que Hidalgo, por ejemplo, destinaba sólo 2.4%.

deral para atacar este problema. Sin duda en un país tan heterogéneo como México es importante que el gobierno federal mantenga presencia en este ámbito, ya que por su naturaleza es el único con posibilidades de redistribuir recursos entre regiones.

En suma, podría decirse que la evolución del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en las últimas dos décadas, si bien ha hecho más transparente el mecanismo de asignación de gasto del gobierno federal a los estados, no necesariamente se ha reflejado en una mayor autonomía de gasto, ya que el grueso de los recursos transferidos es gasto condicionado. No obstante, debe señalarse que, de persistir esta tendencia, se corre el riesgo de propiciar un esquema distorsionado, donde los estados gozan de facultades de gasto importante, y al mismo tiempo carecen de facultades impositivas para generar recursos propios. Ello, en principio, no necesariamente induce un comportamiento financiero responsable de los distintos órdenes de gobierno, por lo que una mayor descentralización impositiva a los gobiernos estatales es deseable. Dicho lo anterior, queda en el aire la pregunta de cuánto se puede avanzar en una descentralización impositiva sin poner en riesgo la política social del gobierno federal. Esta última es muy importante en un país tan heterogéneo como México.

### Conclusiones

En este documento se intentó caracterizar el papel jugado por el esquema hacendario en el contexto regional de México. Aunque no se analiza la causalidad entre recursos públicos y desarrollo regional diferenciado, se intenta al menos caracterizar la evolución reciente y el estado actual de los esquemas de ingreso y gasto por estados.

Como se vio, por el lado del ingreso, el sistema recaudatorio, si bien ha estado centralizado en el gobierno federal, ha logrado ser más eficiente que el prevaleciente hasta antes de 1980 y su mecanismo de asignación ha estado basado en una fórmula que lo hace transparente. Las reformas de que ha sido objeto han privilegiado el criterio poblacional lo que, en algunos casos, lo ha hecho más redistributivo, pues algunas entidades que son más atrasadas son también de las más pobladas.

Por el lado del gasto, y en claro contraste con el ingreso, su asignación hasta mediados de la década de los noventa se basó en mecanismos poco transparentes e incluso discrecionales. Recientemente se han puesto en marcha algunos procesos de des-

centralización que, pese a que no han estado exentos de dificultades, al menos han logrado que los gobiernos estatales y municipales tengan más certidumbre sobre la disponibilidad de recursos. Es decir, se ha ganado en transparencia. No obstante, en su mayoría, estos recursos son gastos condicionados que en forma previa a la descentralización ya ejercía el gobierno federal en los propios estados y municipios.

Un aspecto que debe mencionarse es que, de persistir esta tendencia, se corre el riesgo de crear un esquema distorsionado en el que los estados disponen de facultades crecientes de gasto y, al mismo tiempo, sus capacidades de generar ingresos propios vía impuestos es muy reducida. El problema con esta situación es que no induce a un comportamiento financiero responsable por parte de los diversos órdenes de gobierno. A este respecto, algunas experiencias internacionales recientes son ilustrativas.

Ahora bien, esta situación introduce una nueva interrogante, que tiene que ver con la duda de qué tanto se puede descentralizar impositivamente un país tan heterogéneo como México, sin debilitar al gobierno federal y, en consecuencia, la política social. Este documento no da respuesta a esta interrogante, sólo la plantea.

Por último, dado el desempeño fiscal tan pobre del país en las tres últimas décadas, sería también importante pensar que cualquier intento de reforma fiscal hacia el futuro debe venir acompañado de un planteamiento ambicioso de reformas al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, ya que es muy difícil pensar que los gobiernos estatales acepten mayores capacidades tributarias sin involucrar, también, al gobierno federal. De hecho, la historia reciente de modificaciones a la fórmula de participaciones, por ejemplo, sugiere que la única forma de avanzar en este terreno es garantizando que ningún estado pierda con la reforma, lo que seguramente se lograría sólo en un contexto de mayores ingresos de los tres ámbitos de gobierno.

### Bibliografía

Bird, R. (1996), “Descentralización fiscal: una revisión”, en *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva*, Universidad Nacional de La Plata.

Blackorby, Ch. y C. Brett (2000), “Fiscal Federalism Revisited”, *Journal of Economic Theory*, 92, pp. 300-317.

- Boadway, R. y M. Keen (1996), "Efficiency and the Optimal Direction of Federal State Transfers", *International Tax Public Finance*, 3, pp. 137-155.
- Cabrero, E. (1996), "Introducción", *Los dilemas de la modernización municipal*, CIDE-Porrúa, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Descentralización fiscal en América Latina*, CEPAL/GTZ.
- Díaz, A. (1998), "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica", en J. Sempere y H. Sobrazo (comps.) *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México.
- Dixit, A. y J. Londregan (1998), "Fiscal Federalism and Redistributive Politics", *Journal of Public Economics*, 68, pp. 153-180.
- Feldstein, M y M. Vaillant (1994), *Can State Taxes Redistribute Income?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 4785.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Government Finance Statistics Yearbook*, Nueva York.
- Gordon, R. (1993), "An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 4, pp. 567-586.
- Groot, H. (1988), "Decentralization Decisions in Bureaucracies as a Principal-Agent Problem", *Journal of Public Economics*, 36, pp. 323-337.
- Indetec (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) (1997), *Diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades federativas*, Mimeo.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1998), *El ingreso y el gasto público en México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

- Janetti (1989), “La coordinación fiscal y los ingresos estatales”, *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, pp. 769-774.
- Johnson, W. (1988), “Income Redistribution in a Federal System”, *The American Economic Review*, vol. 78, núm. 3, pp. 570-573.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tomáis (2000), “Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces”, *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 305-333.
- Lindahl, E. (1919), *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund.
- Mintz, J. y H. Tulkens (1986), “Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency”, *Journal of Public Economics*, vol. 29, pp. 133-172.
- Molinar, J. y J. Weldon (1994), “Electoral Determinants and Effects of Pronasol”, en Craig Cornelius y J. Fox (eds.), *Transforming State Society Relations in México: The National Solidarity Strategy*, La Jolla Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 123-141.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York.
- Rodríguez, V. (1997), *Decentralization in Mexico*, Westview Press, Austin.
- Sempere, J. y H. Sobarzo (1998), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2004), *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).

Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, octubre, pp. 416-424.

*Recepción:* 29 de mayo de 2003

*Aceptación:* 11 de diciembre de 2003

**Horacio E. Sobarzo Fimbres** es investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Es maestro en economía por el Colegio de México y doctor en economía por la Universidad de Warwick, Reino Unido. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2, y ha sido profesor de posgrado en El Colegio de México y del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus áreas de investigación se relacionan con microeconomía, finanzas públicas y modelos de equilibrio general aplicado y del insumo-producto. Están entre sus publicaciones recientes: 1) "Reforma fiscal en México", *Estudios Económicos*, vol. 19, núm. 2, julio-diciembre, 2004, pp. 159-180; 2) "Ajuste regional, transporte y comercio frente al TLCAN", en E. Casares y H. Sobarzo (comps.), *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, Lecturas de El Trimestre Económico, FCE, México, 2004, 3) "Modelos de equilibrio general aplicado y la dimensión regional", en J. Callicó *et al.* (comps.) *Insumo-producto regional y otras aplicaciones*, Biblioteca Ciencias Sociales y Humanidades, serie Economía, UAM, México, 2003; 4) "The Fiscal Federal System in Mexico: Fiscal Insurance with Moral Hazard" (con J. Sempere), en M. Puchet y L. F. Punzo (eds.), *Mexico Beyond NAFTA. Perspectives for the European Debate*, Routledge, Nueva York, 2001, y 5) "Interactions between Trade and Tax Reform in Mexico: Some General Equilibrium Results", en G. Perry, J. Whalley y G. McMahon (eds.), *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1, Macmillan Press, 2000.