

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).
❖ D.R. © 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.

* Se agradecen valiosos comentarios de Leonardo Medrano, John Scott, Santiago Pinto, Jorge Chávez, Rafael Gamboa, Manuel Núñez, José Luis Estrada y Rubén Romano. Asimismo, el artículo se enriqueció del Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal celebrado en junio de 1997 en la Universidad de La Plata, Argentina. Los errores son responsabilidad exclusiva del autor. E-mail del autor: trillo@dis1.cide.mx



NÚMERO 85

Fausto Hernández Trillo*
FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO:
¿CÓMO VAMOS?

Resumen

El artículo analiza el proceso de reformas al federalismo fiscal iniciado en 1995. Primero, como marco de referencia se ubica a México en el contexto de los grados de centralización en los países de la OCDE. Con base en ello, se elabora en la interpretación teórica del Federalismo Hacendario. En una primera instancia se discute qué nivel de gobierno es el indicado para recaudar los distintos impuestos y, en una segunda instancia, se examinan los posibles tipos de transferencias hacia los niveles inferiores de gobierno. La conclusión general es que México es menos centralizado desde el punto de vista de ejecución de gasto, mas no necesariamente desde el punto de vista de decisión del gasto. Con estas bases aquí se sostiene que el proceso iniciado por México en 1995 si bien va en un sentido general correcto, tiene problemas de implementación y tiempos que no son necesariamente los más adecuados. En particular, argumentamos que el esquema de *delegación* optado por México es más adecuado que el *devolutivo*. Sin embargo, persisten en el proceso las relaciones financieras intergubernamentales fragmentadas y el grado de discrecionalidad. Estos problemas se solucionarían dando mayor transparencia a la asignación de recursos federales hacia los estados y con la coordinación administrativa de una sola entidad federal, al contrario de las múltiples y descoordinadas, que son las que llevan a cabo el proceso actualmente.

1. *Introducción*

Durante la última década un número considerable de países han emprendido procesos de descentralización fiscal, por lo que este tema ha cobrado un fuerte interés nuevamente. Ello obedece a varias razones, entre las que destacan, la formación y consolidación de la unión económica europea, los esfuerzos constitucionales de construir una Federación Rusa y, más generalmente, una mayor demanda popular en ese sentido. Esto último se explica por un creciente descontento con las políticas desarrolladas y adoptadas por los gobiernos centrales, las cuales se perciben como generadoras de ineficiencias económicas y desigualdades sociales. Esto da pie a una pregunta importante: ¿Cómo se deben asignar las responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno? El presente trabajo pretende evaluar esta pregunta en el contexto mexicano, es decir, cómo ha llevado México su proceso de descentralización fiscal iniciado en 1995.

El caso mexicano, como el de muchos de los latinoamericanos, es peculiar desde varios puntos de vista. Por un lado, las relaciones financieras entre los diferentes órdenes de gobierno se encuentran -aún ahora- muy fragmentadas en el sentido de que la propia estructura organizativa de las finanzas intergubernamentales es muy compleja. Como se expondrá en el artículo, es muy difícil obtener la imagen-objetivo de la relación debido a que buena parte de los recursos federales hacia los estados no se encuentra bien documentada ya que persiste un alto grado de discrecionalidad en su asignación. Por otro lado, existe una fuerte desigualdad entre las regiones no solo desde el punto de vista de desarrollo económico sino social. Por último, el sistema político se encuentra en proceso de transición hacia la democracia, condición necesaria para un buen sistema de federalismo fiscal.

Asimismo, debe desatacarse que al menos en México la discusión de este tema ha estado acompañada de una fuerte presión política que en ocasiones ha orillado al gobierno federal a tomar decisiones muy rápidas. Ello aunado a que el proceso de reforma se inicia en un ambiente de crisis económica que hace que las transferencias del costo político de imponer o negociar nuevos impuestos hacia los gobiernos subnacionales generen más distancias que consensos (Cabrero, 1997).

Con estas bases aquí se sostiene que el proceso iniciado por México en 1995 si bien va en un sentido general correcto, tiene problemas de implementación y tiempos que no son necesariamente los más adecuados. En particular, argumentamos que el esquema de *delegación* optado por México¹, es más adecuado que el *devolutivo*. Sin embargo, persisten en el proceso las relaciones financieras intergubernamentales fragmentadas y el grado de discrecionalidad. Estos problemas se solucionarían dando mayor transparencia a la asignación de recursos federales

¹ Milgrom y Roberts (1992) contienen una evaluación de las ventajas que tiene la delegación.

hacia los estados y con la coordinación administrativa de una sola entidad federal, al contrario de las múltiples y descoordinadas, que son las que llevan a cabo el proceso actualmente.

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera. La primera sección presenta algunos indicadores de los países industrializados (en particular, aquéllos de la OCDE) con el propósito de establecer un patrón de referencia -que no necesariamente es el óptimo- para evaluar nuestro federalismo. El análisis a la sección arrojará como conclusión general que dichos países no necesariamente viven en un Federalismo Fiscal *puro*. Posteriormente, en la segunda sección se abordarán algunas consideraciones teóricas para sostener que el esquema de *delegación* es más viable que el de *devolución*. En seguida, la nota trata de ubicar a México en este contexto, fotografiando lo más exacto posible la relación financiera que existe entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipales. Como conclusión preliminar se verá que México es un país más centralizado que los de la OCDE, pero no tan pronunciadamente y que esta diferencia tiende a desaparecer, si se mide por la ejecución del gasto, motivada principalmente por las últimas acciones emprendidas por el Gobierno Federal encaminadas a delegar recursos y responsabilidades a los estados; asimismo se observará que sus relaciones financieras se encuentran, todavía, demasiado fragmentadas.

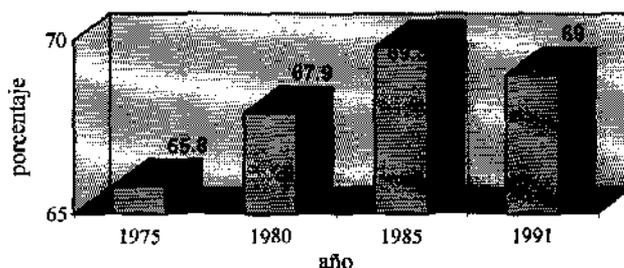
Finalmente, en cuanto a la estrategia, la nota se centra en la discusión de esquemas de transferencia que alinean de manera efectiva las preferencias de los distintos órdenes de gobierno y que, por otro lado, resuelvan algunos de los problemas del actual sistema de coordinación fiscal. Debe destacarse que la estrategia global debiera consistir en una serie de esquemas de transferencias articulados entre sí donde cada uno busque resolver problemas específicos y no pretender diseñar uno que busque resolver todos a la vez; particular atención se prestará a la solución de los problemas de principal-agente.

II. Las Finanzas de la OCDE

Es siempre conveniente cuando uno inicia un proceso de reforma cualquiera, establecer un patrón de referencia. Este tiene que ser uno que exista y que sea considerado como aceptable. Para tal efecto se usarán las cifras consolidadas de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de manera que sirvan como patrón de referencia para analizar las relaciones financieras de los distintos órdenes de gobierno en México. Es cierto que aun dentro de los países de esta organización existe cierta heterogeneidad (Alemania versus Francia, por ejemplo), pero para los propósitos que aquí conciernen, éstos pueden usarse de manera agregada.

DECISIONES DE GASTO

Participación de las Administraciones Central y de Seg. Soc. en el gasto consolidado de las Administraciones Públicas



1. *Participación de los tres niveles de gobierno en el gasto público total:*

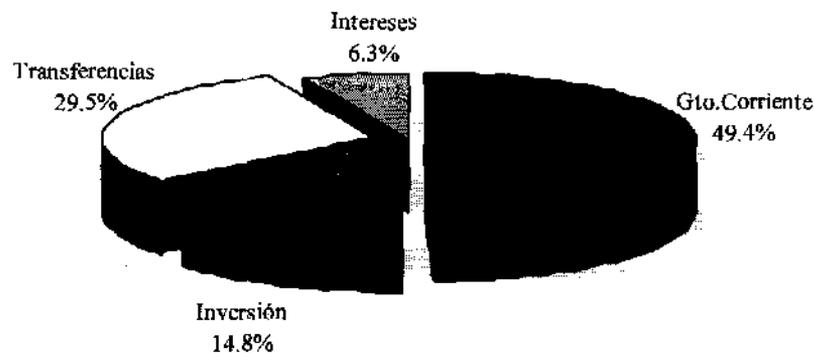
- De 1975 a principios de los noventa la tendencia del gasto federal como proporción del gasto consolidado total del sector público es alcista, pues pasa de 65.8 a casi 70 por ciento.
- A la administración federal corresponde la mayor participación con casi 69% del gasto público consolidado en promedio para los países de la OCDE; sobresalen con la mayor participación Bélgica y Francia con 85% y Canadá, Dinamarca con 42%.
- Al nivel intermedio de gobierno corresponde menos del 10% en promedio.
- A la administración municipal corresponde más de una cuarta parte de participación de gasto; resaltan Dinamarca y Suecia con 48.5%, con un nivel inferior Australia y Bélgica con menos del 10%.

2. *Estructura de gasto de las Administraciones Estatales:*

- El gasto corriente representa casi 50% del total de gastos en promedio para los países de la OCDE; sobresalen con mayor gasto corriente Australia y Austria con 61.1 y 55.3%, respectivamente.

- Las transferencias representan casi un tercio de los gastos totales; resalta EUA con 53.8% como el de mayor proporción en transferencias.
- El gasto en inversión es del 14.75% del total de gastos, con España como el más alto con 35.6%
- El pago de intereses representan poco más del 6% del total del gasto para los países en promedio.

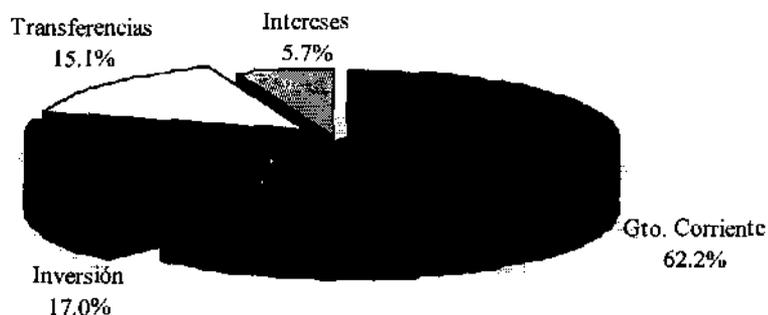
Estructura de gasto de los Gobiernos Estatales



3. Estructura de gastos de los Gobiernos Locales:

- El gasto corriente representa 62.2% del total de gastos para los países en promedio; sobresalen Finlandia, Canadá y EUA con 77, 76.6 y 74.2%, respectivamente.
- La inversión absorbe el 17% del gasto local; resaltan Francia, Australia y Austria con 29.9, 27.8 y 26.7% respectivamente.
- Las transferencias representan 15.1%; resaltan Dinamarca y Holanda con 37.7 y 28.1%, respectivamente.
- Los intereses son el 5.7% de los gastos locales.

Estructura de gasto de los Gobiernos Locales



Como se puede observar de las cifras anteriores, en promedio, las decisiones de gasto más importantes las toma el gobierno central, mientras que los niveles inferiores de gobierno participan de manera más moderada.

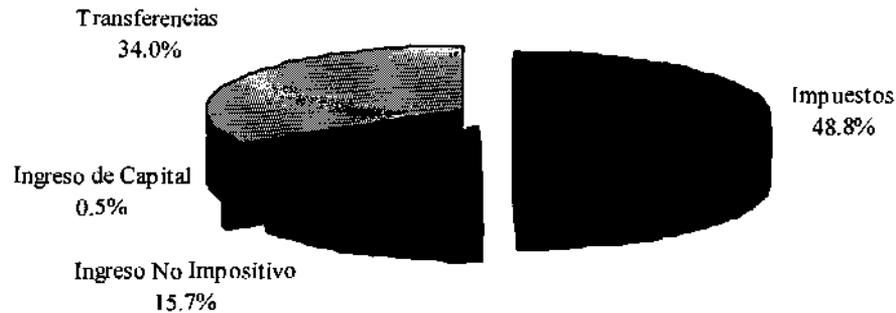
FUENTES DE INGRESO

Con relación a la captación de ingresos, los siguientes indicadores, permitirán concluir qué tan centralizado está la recaudación en los países de la OCDE.

1. Estructura de los ingresos de las Administraciones Estatales o equivalentes:

- De finales de los ochenta hasta 1991 la recaudación representa casi el 50% de los ingresos, sobresalen Alemania con la estructura impositiva más sólida y España con la más débil.
- Los ingresos no impositivos representan en promedio casi el 16% de los totales; sobresale EUA con 26.6 por ciento.
- Las transferencias representan un 34% de los ingresos totales para el promedio de los países; sobresale España con más del 70% y Alemania con 15.9% con la menor dependencia.

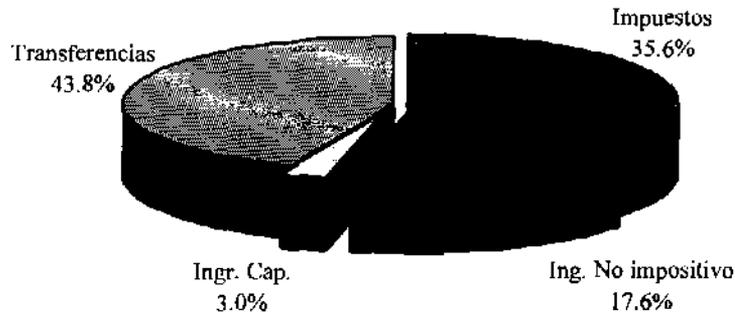
Estructura de los ingresos de las Administraciones Estatales o equivalentes



2. Estructura de ingresos de los Gobiernos Locales:

- La capacidad local de obtener ingresos impositivos disminuye con respecto a los gobiernos estatales a 34.7% en promedio para los países de la OCDE; resaltan Suecia y Austria como los más altos.
- Los ingresos no impositivos representan 17.5%, en promedio, de los ingresos totales; resaltan Alemania y Australia como los más altos con 33.3 y 30.8%, respectivamente.
- Los ingresos por capital representan el 3% de los ingresos totales en promedio.
- Las transferencias contribuyen con el 43.8% de los ingresos de las Administraciones Locales en promedio; resaltan Italia y Holanda con 79.5 y 70.4%, respectivamente como los más dependientes de la transferencias.

Estructura de ingresos de los Gobiernos Locales



Del análisis anterior se extraen las siguientes conclusiones :

- A. Desde el punto de vista de *decisión y ejercicio* del gasto consolidado del sector público parece ser que los países de la OCDE poseen alto grado de centralización debido a que el Gobierno Central ejerce en promedio el 65 por ciento.
- B. Por el lado de los ingresos, los gobiernos federales se encargan de recaudar una gran parte de los principales impuestos (consumo e ingreso).
- C. Los gobiernos subnacionales sólo un 25 por ciento de sus ingresos propios proviene de fuentes tributarias.

En adición, es importante notar que

- a) Los municipios y los estados destinan alrededor del 15% de su presupuesto a la inversión.
- b) Los estados recaudan el 65 por ciento de sus ingresos totales, mientras que los gobiernos locales captan de manera propia el 50% de sus ingresos. Además, una proporción importante de éstos proviene de ingresos no tributarios (poco más del 16%).
- c) Los principales impuestos, como lo son el IVA y el impuesto al ingreso, los recauda el gobierno federal.
- d) El gobierno federal sigue teniendo una participación considerable (alrededor de 65%) en el gasto total de las Administraciones Públicas.

III. Interpretación Teórica de los Indicadores

El federalismo hacendario 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 (Oates, 1972). 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 hacendario implicaría entonces, primero, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Segundo, determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel y, tercero, 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 hacendario llamaría para una **devolución** de responsabilidades y fuentes de financiamiento.

Sin embargo, del somero análisis de los países de la OCDE se desprende que, en promedio, los países industrializados no han efectuado dicha **devolución** y como se verá en la presente sección, existen razones relevantes para *entender* porqué las economías más industrializadas del mundo no están, en promedio, totalmente descentralizadas². Es decir, porqué por un lado, los impuestos al consumo y al ingreso son recaudados en su gran mayoría por los gobiernos centrales y, por otro, una proporción importante (65 por ciento) del gasto público consolidado lo decide y ejecuta el propio gobierno central.

Las razones se pueden agrupar en tres grupos. El primero, es el que corresponde a la razón de eficiencia recaudatoria. El segundo a la razón de alineación de preferencias. Y, el tercero, a la razón política. Aquí abordaremos las dos primeras, y se omitirá la tercera reconociendo que, como afirma Bird (1997), “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”.

² Un advocate de la total descentralización o federalismo fiscal puro es Tullock (1994).

III.1 Razón de eficiencia en la recaudación tributaria.

La literatura y las experiencias internacionales arrojan un contundente resultado: por un lado, el gobierno federal 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 evitan la exportación de impuestos y las externalidades (Gordon, 1983 ; Inman y Rubinfeld, 1996 ; Bird, 1992). 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 en 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, éstos últimos serían más fácilmente recaudables por el gobierno local debido a que sólo se necesita información que está disponible en centros de trabajo y centros de comercio.

Los impuestos recaudados en el lugar donde la actividad se desarrolla presenta 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 impuesto³ y las externalidades⁴ que producen (ver Inman y Rubinfeld, 1996 ; Gordon, 1983). Es por ello que los análisis teóricos argumentan que las bases gravables que sean eficientes y fáciles de administrar⁵ por los gobiernos locales son por lo general muy reducidas (ver Aghón y Letelier, 1996). 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.

³ **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.

⁴ **Externalidad del impuesto.** Con el objeto de competir por bases gravables más atractivas, los gobiernos subnacionales 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.

⁵ Los tres principios básicos universalmente aceptados que debe tener como propiedades un buen sistema tributario son que sea: 1) económicamente eficiente; 2) fácil de administrar; y, 3) lo más equitativo posible.

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 pues 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 reajuste 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 localización 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 localizaciones específicas (por la exportación del impuesto) así como aquellos sobre factores 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 asignarse este tipo de impuestos. Este es el caso del impuesto al valor agregado que requiere información cruzada de los diferentes puntos de la República. En adición, el gobierno federal puede hacer uso de economías de escala para manejar esta información en un sólo órgano administrativo (ver Sempere y Sobarzo, 1996).

Por último, es importante considerar que los impuestos tienen por objeto también un elemento redistributivo y de estabilización en caso de choques (ver Tanzi, 1995). 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 gobierno federal tiene esta virtud, las políticas de estabilización serán más fáciles de aplicar y ser exitosas. Por otra parte, debe señalarse que los gobiernos subnacionales 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 gobierno federal.

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 evita al máximo posible las distorsiones creadas por la exportación de impuesto y por las externalidades de los mismos.
- b) Concentrando esas potestades, el gobierno central es más eficaz para reducir el impacto de un choque macroeconómico y en llevar a cabo el objetivo redistributivo.

III.2 Razón de Alineación de Preferencias

El Principio de *Equivalencia o Correspondencia Fiscal* se refiere a la correspondencia necesaria entre los beneficios generados por una actividad gubernamental y la forma de financiarla, sea en la forma de impuestos y/o tarifas por su uso o explotación por parte de los beneficiarios (Musgrave y Musgrave, 1959). En términos de teoría de Federalismo Fiscal, para que este principio se cumpliera cabalmente tendría que implementarse un esquema *devolutivo* como el descrito anteriormente.

Sin embargo, existen ciertas restricciones para llevarlo a cabo de esa manera:

Primero, se parte de una estructura de sector público ya establecida con criterios no necesariamente económicos. Por ejemplo, la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos y/o políticos, y no por los criterios de eficiencia con que se les quiere tratar ahora, es decir, se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones (ver Hommes, 1995).

Segundo, las preferencias de los distintos órdenes de gobierno a veces se encuentran desalineadas y en ocasiones se contraponen generando conflictos entre ellas (ver Oates, 1993 ; Bird, 1992 ; Ferris y Winkler, 1990; Gamboa, 1996).

Finalmente, como se mencionó en el apartado anterior, hay peligro de que la recaudación a nivel nacional experimente una reducción debido a la competencia que se genera entre las distintas regiones en caso de devolverles potestades tributarias (Sempere y Sobarzo, 1996).

Por esto, es muy difícil llevar a cabo un federalismo fiscal en su forma pura - devolutivo- por lo que los procesos en los diferentes países industrializados simplemente han rediseñado la relación financiera entre los diferentes órdenes de gobierno de tal manera de alcanzar estructuras más eficientes que las existentes previamente. Entonces, el proceso llama a una descentralización que debe diseñarse con un esquema de transferencias que resuelvan el problema de agente-principal inherente en este tipo de relaciones. Con base en lo anterior, se puede concluir que un esquema de delegación es más conveniente que un esquema devolutivo (ver Milgrom y Roberts, 1992). Los conceptos relacionados con los tipos de

transferencias se encuentran en el anexo A. Sin embargo, conviene puntualizar que existen dos efectos que las transferencias tienen sobre las finanzas estatales y municipales : el *flypaper* y el de ilusión fiscal.

El primer efecto tiene que ver básicamente con las transferencias incondicionales (*lump-sum transfers*) desde el gobierno central a los subnacionales : el efecto de este tipo de transferencia sobre el gasto público local es equivalente al efecto que tiene un aumento en el ingreso. Ahora bien, si el gobierno central reduce los impuestos de forma tal que el ingreso del individuo representativo aumente en la misma proporción, el efecto sobre el gasto público local debería ser el mismo. Pero si se recurre a la evidencia empírica, éste no parece ser el caso : las transferencias de suma fija desde el gobierno central estimulan un mayor gasto público local en relación con aquél que ocurría como resultado de una disminución en los impuestos por el gobierno central.

El efecto de ilusión fiscal, similar al anterior, surge también a raíz de la disociación de las decisiones de gasto y de recaudación originada por las transferencias. Estas originan una reducción en el costo de los servicios públicos “percibido” por los contribuyentes coadyuvando así a aumentar el tamaño del sector público local.

Antes de abordar el caso mexicano es importante también revisar algunas de las complicaciones que conllevan los procesos de descentralización fiscal (ver Homme, 1995 ; Tanzi, 1995).

III.3 Complicaciones Posibles de una Descentralización Fiscal

La literatura ha señalado que existen ciertas complicaciones, entre las que se encuentran:

1. El gobierno central no percibe claramente las necesidades de las localidades. Pero esto no significa necesariamente que los gobiernos locales lo harían mejor. Pero existe el consenso de que estos gobiernos son más sensibles a las demandas de sus electores; sin democracia representativa y participativa, la descentralización servirá poco.
2. Se ha observado que en países tales como Italia y Colombia, los gobiernos locales son más corruptos, pues ésta se estimula por la cercanía que facilita la creación de vínculos personales entre la autoridad y la población, creando así beneficios para ciertos grupos o individuos (ver Oates, 1993).
3. En cuanto a calidad de las burocracias locales, en la medida en que la burocracia central ofrezca mejores oportunidades de empleo que la burocracia local, el centro atraerá en promedio a los individuos más capaces.
4. Por su parte, la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos o políticos, y no por los criterios de eficiencia con que se les

quiere tratar ahora, es decir, se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones.

5. Finalmente, debe quedar claro que el impacto del sector público en la economía no proviene sólo de sus actividades de gasto e ingreso, sino de sus actividades de regulación. Si la descentralización fiscal incrementa el número de regulaciones, se puede incrementar el impacto adverso del sector público aun sin incrementar la razón gasto/PIB.

En adición, importante enfatizar que cuando no se ha hecho de manera gradual, los gobiernos subnacionales han contribuido significativamente a la complicación de los problemas macroeconómicos. Esto se debe a:

- Arreglos que transfieren responsabilidades de gasto a las localidades sin las suficientes fuentes de recursos.
- Presiones políticas que hacen a las localidades gastar más de lo presupuestado o a reducir algún impuesto.
- Sistemas débiles de administración de gasto público.
- La confianza en que a pesar de sobreendudarse, el gobierno central siempre vendrá a su rescate (ver Hernández, 1997).

IV. Federalismo Fiscal en México

El federalismo fiscal en México es peculiar en varios sentidos. Por un lado, las relaciones financieras entre los diferentes órdenes de gobierno se encuentran -aún ahora- muy fragmentadas en el sentido de que la propia estructura organizativa de las finanzas intergubernamentales es muy compleja. Resulta muy difícil obtener la imagen-objetivo la relación debido a que buena parte de los recursos federales hacia los estados no se encuentra bien documentada ya que persiste un alto grado de discrecionalidad en su asignación. Por otro lado, existe una fuerte desigualdad entre las regiones no solo desde el punto de vista de desarrollo económico sino social. Por último, el sistema político se encuentra en proceso de transición hacia la democracia, condición necesaria para un buen sistema de federalismo fiscal.

Para poder realizar una reforma al Federalismo Fiscal en México es necesario primero conocer la relación financiera que guardan los distintos órdenes de gobierno. Esta relación es compleja. Se tiene la percepción que dicha relación se encuentra regida y normada únicamente por el sistema nacional de coordinación fiscal; sin embargo, éste representa tan sólo una parte -si bien importante- de la fotografía. Existe, por otro lado, un flujo de recursos hacia los estados que realizan las dependencias federales de manera discrecional que raras veces se incluyen en la fotografía. De hecho, las cifras reportadas por el instituto encargado de la contabilización y registro de los principales indicadores -económicos y sociales- no

incluye éstas. El instituto solamente recibe la información por parte del gobierno federal pero existen incentivos para que este último no reporte las transferencias discrecionales. Esto es, existen muchas *ventanillas* en el gobierno federal a las que los estados acuden para solucionar problemas financieros. Esto dificulta conocer la vinculación ingreso-gasto de manera integral y atacando las raíces de los problemas. Por último, los esquemas de endeudamiento estatales conllevan en muchas ocasiones a salvamentos de las entidades por parte del gobierno central (ver Hernández, 1997), por lo que este aspecto tiene que ser incluido cuando se analicen las relaciones financieras entre los diferentes órdenes de gobierno.

Por ello, si se quieren saber las causas de los problemas estructurales de las entidades federativas es necesario conocer, primero, la relación financiera de manera completa; y, segundo, evaluar las acciones en esta materia emprendidas en la presente administración. Para ello, en la siguiente sección iniciamos con el análisis del lado de los ingresos

IV.1 El Lado de los Ingresos: El Sistema de Coordinación Fiscal y la Fórmula General de Participaciones

En cuanto a los ingresos de las entidades federativas, éstos se sustentan sobre el Sistema de Coordinación Fiscal que surge en 1980 para armonizar el sistema tributario prevaleciente en el país que se caracterizaba por la coexistencia de numerosos impuestos federales y estatales que generaban distorsiones en las decisiones de los agentes económicos y, con ello, en la asignación eficiente de los recursos; al mismo tiempo, obstaculizaba la colaboración de los gobiernos estatales en aspectos de política y administración tributaria.

Actualmente, la coordinación fiscal funciona a través de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como por convenios de colaboración administrativa y, más recientemente, de coordinación en materia de derechos. Así, las dos funciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son (i) resarcir a los estados por las facultades impositivas que dejan de ejercer (debido a que los estados y municipios miembros del sistema han renunciado a la posibilidad de aplicar impuestos a los ingresos y a las ventas en su jurisdicción) y, (ii) regular las transferencias de estados ricos a sus contrapartes de menor ingreso mediante el componente redistributivo del Fondo General de Participaciones. Este fondo ha representado la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales y representa⁶ el 20.5 por ciento de lo que se llama la Recaudación Federal

⁶ Para una historia de cómo ha evolucionado este fondo en México, ver Arellano, 1994.

Participable⁷. Debe enfatizarse que en promedio el 75 por ciento de los ingresos totales de los estados provienen de esta fuente, mientras que esta fuente representa el 50 por ciento del total de los ingresos municipales. La distribución se da de la manera siguiente :

- a) Asignación del 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes del estado respectivo.
 b) Asignación del 45.17 por ciento mediante la aplicación del siguiente coeficiente :

$$CP_t^i = CP_{t-1}^i \left[\frac{\frac{A_{t-1}^i}{A_{t-2}^i}}{\sum_{i=1}^{32} (CP_{t-1}^i) \frac{A_{t-1}^i}{A_{t-2}^i}} \right]$$

donde CP es el coeficiente de participación de la entidad i, A los impuestos asignables de la entidad i. Esta proporción intenta privilegiar un criterio de eficiencia al favorecer la asignación de recursos hacia los estados en donde se origina la recaudación. Los impuestos asignables se refieren a los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y al impuesto especial sobre producción y servicios.

- c) Asignación del 9.66 por ciento restante en proporción inversa a las participaciones por habitante en cada entidad. Este factor tiene un criterio equitativo, intentando proporcionar más recursos financieros a los estados menos favorecidos por los dos criterios anteriores.

Las principales deficiencias que se argumentan provienen de la limitación de las facultades impositivas de las entidades federativas y de la manera como las participaciones se distribuyen. En la presente sección solamente se abordan lo referente a la distribución de las participaciones. Los problemas con que cuenta el sistema de distribución de participaciones se pueden agrupar en los siguientes:

- a) Algunos autores (Arellano, 1994) han argumentado que el procedimiento de distribución no contiene incentivos para que los estados y municipios destinen una parte importante a inversiones productivas. En promedio, los estados invierten el 8 por ciento de sus ingresos totales, en contraste con el 15 por ciento de los países de la OCDE. Este sería un elemento que incentivara la elevación de la calidad del gasto. Sin embargo, debe aclararse que este aspecto puede resolverse con un esquema de transferencias adecuado, como se verá más adelante. Además, esta es una transferencia en bloque (ver anexo A) por lo que no debiera tener condición alguna.

⁷ Esta está compuesta por el Impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, impuestos especiales sobre producción y servicios, impuestos sobre el comercio exterior y derechos sobre hidrocarburos.

b) La parte que se realiza en proporción directa al número de habitantes del estado respectivo no considera los factores sociales de la población. Es decir, una distribución per cápita presupone que la necesidad de servicios públicos del habitante del estado *i* es la misma que la del habitante del estado *j*, además de suponer que el costo de proporcionar dichos servicios es el mismo en dos estados diferentes. Es decir, este criterio considera no solo una homogeneidad en las necesidades de servicios públicos interestatales, sino una homogeneidad interestatal en la capacidad de proveerlos. Dicho de otra manera, el aspecto geográfico no es considerado.

c) La proporción que tiene como objetivo incentivar la recaudación tiene los siguientes problemas:

- Asimetría en la información. En un modelo de agente-principal, donde el gobierno central actúa como el segundo y la entidad como el primero, el esfuerzo de fiscalización impositiva lo realiza el agente, pero este esfuerzo no lo conoce el principal. Éste, a su vez, sólo conoce el monto de la recolección impositiva pero no conoce si el esfuerzo fue originado por el propio esfuerzo, por el estado de la naturaleza o por una combinación de ambos.
- Se basa sólo en impuestos asignables y no representa la potencialidad total de recaudación por parte del estado. Además la información acerca de este tipo de impuestos no es oportuna. Asimismo, puesto que estos impuestos solo representan el 11.9% de la recaudación de impuestos federales, para poder usarlos como un buen indicador del potencial recaudatorio de un estado se supone que las fluctuaciones en la recaudación de los impuestos federales y los asignables son muy similares entre sí, cosa que parece no ser cierta si consideramos la variación de los impuestos con respecto al PIB.
- La fórmula favorece en mayor medida a los estados “grandes” o ricos ya que un incremento en su recaudación representa un mayor porcentaje que el incremento en recaudación proveniente de un estado “pequeño”.
- Las participaciones del futuro son muy sensibles al monto de las mismas en el presente. Por ejemplo, si en el año que surgió el sistema de coordinación fiscal, algún estado fue perjudicado en la asignación de participaciones iniciales, los efectos de tal error serían resentidos hoy día todavía.

d) El componente redistributivo se realiza en gran medida en función de la población (i.e. ingreso per cápita) e ignora elementos que incrementen el ingreso permanentemente. La fórmula debiera considerar elementos que a la vez de redistribuir, incentiven el aumento en el ingreso intertemporalmente. En adición, este elemento, como se argumentará más adelante, debiera considerarse aparte de esta fórmula, mediante una transferencia complementaria o condicionada (anexo A).

Con las reformas que se realizaron en 1995 en el seno de Consejo Asesor Fiscal, la problemática de la fórmula no se solucionó; por ello, en una primera etapa del proceso de reforma al federalismo, la corrección de dichos problemas debiera ser

contemplada. Asimismo, para las segunda y tercera etapas, se podría explorar la descentralización de alguna potestad tributaria sobre la cual los gobiernos estatales y locales tengan ventaja comparativa en su recaudación.

IV.2 El Gasto Federal en las Entidades Federativas

Como ya se ha mencionado, las relaciones financieras entre los tres órdenes de gobierno no solamente se enmarcan dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, sino que se dan también por el lado del gasto, en particular, por medio de la inversión física que el gobierno federal realiza en las entidades federativas y otro tipo de transferencias.

Hasta antes del inicio de los procesos de descentralización, el gasto en inversión física lo decidían las dependencias federales coordinadoras de sector. Esto ocasionaba que las entidades federativas realizaran mucho labores de *cabildeo ex ante* para lograr que parte de dicha inversión se ejecutara sobre sus lugares de origen. En adición, las entidades federativas tradicionalmente habían obtenido apoyos extraordinarios por parte del gobierno federal para cubrir distintas contingencias *ex post*. Esto dio lugar incentivos para incurrir en indisciplina fiscal.

Lo anterior daba lugar a la apertura de demasiadas “*ventanillas*” por las cuales el gobierno federal se relacionaba financieramente con los gobiernos subnacionales. Por ello, dicha relación era difícil de recibir un seguimiento que permitiera elaborar una fotografía para determinar qué tanto dinero se dirigía a cada una de las entidades federativas. Hay dos consecuencias de lo expuesto: 1) la inversión federal no se asignaba de acuerdo a criterios establecidos a la luz de los gobiernos subnacionales lo cual se ha evidenciado con el surgimiento de gobiernos de oposición quienes se han quejado de dicho fenómeno (ver Mizrahi, 1997). Adicionalmente, Kraemer (1997), concluye que los estados pobres recibieron menores transferencias per cápita que los ricos. 2) La inversión federal no siempre coincidía con las prioridades y preferencias de las propias regiones. Finalmente, debe destacarse que el *cabildeo* mencionado podía ser visto como una actividad de llamado *rent-seeking*, misma que conlleva una derrama de recursos (aunque relativamente pequeña).

Bajo este contexto, y con una demanda popular cada día mayor por la descentralización, se decide iniciar los procesos de descentralización del gasto.

IV.3 La Descentralización Fiscal

La descentralización iniciada en 1995 consistió básicamente en dos acciones:

1. Se incrementó de 18.5 a 20.8 el porcentaje de la Recaudación Federal Participable hacia los estados y, se devolvieron algunas potestades tributarias como al alcohol, cerveza y tabaco (aunque ningún estado la ha utilizado hasta el momento).

2. Descentralización de los servicios de educación, salud, agricultura, desarrollo social, parte de carreteras y seguridad pública.

Con la descentralización se busca establecer una serie de reglas para transparentar la asignación de la inversión pública federal en las entidades federativas. Dicha descentralización se llevó a cabo por medio de transferencias con las características que se anotan en el cuadro 1. La descentralización incluyó principalmente los sectores de educación básica, desarrollo social y abatimiento de la pobreza, salud, agricultura, una parte de carreteras y seguridad pública. Para ver si esta descentralización cumplieron con los dos objetivos de la sección anterior, es necesario, por un lado, analizar fórmula por fórmula y, por otro, establecer si la descentralización conforma una estructura superior en sentido pareto al esquema anterior y a uno potencial y factible.

Como se puede apreciar en la figura #1, la descentralización la llevaron a cabo cada una de las dependencias coordinadoras de sector determinando el tipo de transferencia que se consideró adecuado. Este proceso presenta dos problemas principales, a saber:

1. Al cada dependencia realizar su propia descentralización sin coordinarse con el resto del sector público federal. La relación financiera del gobierno federal con los subnacionales permanece todavía muy fragmentada al presentar demasiadas *ventanillas* abiertas. Esto ha seguido ocasionando actividades de búsqueda de renta. Esto es
2. Con excepción de la descentralización en el sector de desarrollo social, las fórmulas para transferir recursos son desconocidas y no se encuentran publicadas en el diario oficial de la federación. Ello le daría la transparencia necesaria. Gamboa (1997) con un análisis estadístico, comprueba que la transferencia en materia de educación es muy discrecional. La descentralización se llevó a cabo con la firma de convenios. Ninguno de ellos es público.
3. La descentralización requiere de un enfoque *integral* (como se discutió en el capítulo anterior) de manera tal que se obtenga un estado superior sobre el principio de equivalencia o correspondencia fiscal. Al llevarse a cabo de manera individual por parte de la dependencias coordinadoras de sector, la combinación óptima de transferencias de que se habló en la sección anterior no puede lograrse.

El último punto merece una atención adicional: Al no abordarse el problema de manera integral, cada dependencia diseñó su propio sistema de descentralización y adoptó un tipo específico de transferencia sin coordinarse con el resto de las dependencias. Ello distorsiona la visión *integralista* y dificulta que se pueda contar con una estructura financiera superior en sentido paretiano. El argumento aquí, es que se puede obtener una mejor estructura si el proceso se da de manera coordinada e integral.

Para ilustrar este caso, suponga dos actividades únicas a cargo del sector público que se desean descentralizar: abatimiento de la pobreza (AP) y construcción

de infraestructura (CI). Ahora suponga que las prioridades o preferencias del gobierno federal coinciden con las de la mitad A de las entidades federativas en lo que respecta al sector AP, pero difieren en lo referente a CI. Por otro lado, las prioridades del gobierno federal en cuanto a CI coinciden con la otra mitad B, pero difieren en lo que respecta a AP.

Si la descentralización la realiza el gobierno federal de manera integral (o, en su defecto, coordinada por una dependencia responsable de todo el proceso de descentralización), se podrían transferir los recursos para AP con una transferencia en *bloque* o *complementaria* a la mitad A y con una *etiquetada* (o, *condicionada*) a la mitad B; por otra parte, los recursos para CI se transferirían por medio de una transferencia en *bloque* o *complementaria* para la mitad B, y *etiquetada* para la mitad A.

Cuando se da de manera fragmentada los recursos se pueden transferir de manera diferente a la recién expuesta, por lo que las preferencias se alinean de una manera inferior a la posible y factible.

Esto obviamente requiere del diseño de un esquema de agente-principal donde los problemas de información sean resueltos simultáneamente a los otros inherentes⁸.

IV.4 ¿Cuánto se ha avanzado?

Los procesos de descentralización se encuentran durante 1997 en estado de consolidación. Esta sección tiene por objetivo determinar qué tan centralizados éramos antes de la descentralización y cuánto hemos descentralizado.

Para poder obtener una estadística comparable en México, fue necesario evitar doblecontabilizaciones⁹, para lo que se construyó la cuadro # 1 de la que se pueden extraer las siguientes conclusiones :

Cuadro 1

Gasto Consolidado del Sector Público (Porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
--	------	------	------	------	------	------

⁸ Hernández y Medrano (1997) aplican un modelo de *multi-task* desarrollado por Holmstrom y Milgrom (1993) a los estados de una federación.

⁹ Debe señalarse que esta fotografía de las relaciones financieras intergubernamentales se estimó con datos de la SHCP y no de la reportada al INEGI (Instituto encargado de llevar la contabilización de los indicadores en México). Esto se debe a que muchas de las transferencias extraordinarias obtenidas gracias al cabildeo no se reportan en INEGI.

Programas Federales	61.9	59.5	58.2	58.1	56.9	47.4
Empresas	16.4	15.4	14.6	14.9	17.4	19.1
Gasto Federalizado	3.3	4.3	6.5	8.4	7.8	13.8
Participaciones a Estados	10.1	10.8	10.6	9.3	10.2	12.5
Gasto Estatal	3.4	5	4.1	4	3	2.5
Transferencias a Municipios	2.4	2.5	2.8	2.3	2.5	3.1
Gasto Municipal	2.5	3.2	3.1	3.0	2.2	1.9

- En promedio durante los últimos 5 años el 72 por ciento del gasto total consolidado del sector público lo ejecuta el gobierno federal¹⁰. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro la tendencia ha decrecido del 78.3 por ciento en 1992 al 73 por ciento en 1996. Para 1997, esta cifra se reduce a 66.5 por ciento. Esto es para 1997, los estados y municipios están ejecutando poco menos de 35 por ciento del gasto. Es decir, desde este punto de vista México se aproxima a los países de la OCDE en nivel de centralización. Debe advertirse que esto no significa decisión de gasto.
- El gasto federalizado se ha incrementado considerablemente al pasar de 3.3 por ciento del total del gasto consolidado al 7.8 por ciento para 1996. Esta cifra se incrementa aún más para 1997, al alcanzar un 13.8 por ciento.
- Las participaciones se han mantenido alrededor del 10 por ciento durante el periodo 1992-1996, y para 1997 alcanzan una cifra récord de 12.5 por ciento del total del gasto consolidado del sector público (aunque esta última cifra es esperada).
- Las entidades federativas *ejecutaron* el 21.5 por ciento del total del gasto consolidado del sector público en 1992. Para 1996 esta cifra se incrementó hasta cerca de 26 por ciento y 35 por ciento en 1997. Debe destacarse que la decisión de gasto a cargo de las propias entidades pasó de 3.4 a 3 y 2.5 por ciento en estos mismos años. Lo anterior se debe a una mayor descentralización de gasto, por lo que su participación baja. Sin embargo, su recaudación equivale a tan sólo 3 por ciento de dicho gasto.
- La decisión y ejecución del gasto de los municipios se mantiene en alrededor del 5 por ciento del gasto total del sector público. Sin embargo, recaudan solamente el 1.5 por ciento de tal gasto (1996).
- Esto es, para 1996 los gobiernos subnacionales (estatal y municipal) ejecutaron un poco más del 35 por ciento del total del gasto público, cifra comparable a la de los países industrializados (31 por ciento).
- Sin embargo, el gobierno federal continúa decidiendo una buena parte del gasto consolidado del sector público al alcanzar esta cifra el 81 por ciento. Esta cifra es superior con respecto al promedio de los países de la OCDE.

¹⁰ Se excluye de este gasto el presupuesto asignado a empresas paraestatales como Pemex y CFE. Si se incluyeran, este porcentaje se incrementaría a 71 por ciento.

Con respecto a 1992, actualmente existe una centralización (o descentralización) acorde con los estándares internacionales si se mide de acuerdo a la participación de cada orden de gobierno en la **ejecución** del gasto consolidado del sector público. Esto no incluye ni considera:

- el nivel de eficiencia en la aplicación del gasto;
- la distribución (en el sentido equitativo) entre los distintos estados.

V. Algunos Obstáculos Potenciales.

El proceso iniciado por México podría verse en peligro debido a que algunos de los estados y municipios todavía no están preparados en términos de capital humano, sistemas administrativos y estado de finanzas públicas.

V.1 Sistemas Administrativos

Para verificar si desde el punto de vista de sistemas de administración, contabilidad y financieros, las entidades federativas se encuentran listas, se elaboró una encuesta entre los secretarios de finanzas de las entidades federativas (o sus equivalentes)¹¹. Los principales resultados se presentan a continuación:

- El 75 por ciento afirma utilizar alguna técnica de presupuestación. De éstos el 50 por ciento utiliza la técnica de presupuesto por programas. Esto significa que el 25 por ciento no utiliza técnicas de programación-presupuestación.
- El 100 por ciento está obligada a presentar la Cuenta Pública al Congreso Local; el 85 por ciento le presenta al Congreso estados de ingresos y egresos; y el 54 por ciento los publica en gacetas oficiales locales, aunque solamente el 8 por ciento lo hace en períodos locales.
- El 85 por ciento de las entidades federativas tiene que someter el presupuesto de los organismos paraestatales a los congresos locales y el 77 por ciento de las entidades no publica información financiera sobre el estado que guardan las finanzas públicas de dichos organismos.
- El 62 por ciento de las entidades cuentan con una Ley de Deuda Estatal. De éstos el 30 por ciento cuentan con una ley de más de 20 años de haber sido emitida por lo que puede ser obsoleta. Asimismo, en el 85 por ciento de las entidades es el congreso local el que tiene que autorizar el endeudamiento. Por otra parte, no existen mecanismos para negociar tasas de interés contratadas.
- Ninguna entidad ha desarrollado indicadores para medir calidad en el ejercicio del gasto público

¹¹ Esta encuesta se realizó a principios de 1996.

- En cuanto a municipios, en el 85 por ciento de los estados, el municipio no puede contratar directamente endeudamiento sin el aval del estado.

Estos resultados nos sugieren que es necesario prepararnos para asumir las responsabilidades que el nuevo federalismo devolverá (o delegará) a las entidades. Esto significa que una primera etapa, que no se ha implementado, necesariamente debe contener los siguientes elementos de orden financiero:

- Es necesario introducir técnicas presupuestales, preferentemente el presupuesto por programas, y sujeto a evaluación de los resultados propuestos.
- Homologar la presentación de la información de tal manera que cualquier analista financiero pueda evaluar la situación financiera de los gobiernos estatales;
- Desarrollar indicadores para medir la calidad del ejercicio del gasto;
- Que todos los estados cuenten con una ley de deuda pública estatal moderna y acorde al nuevo ambiente federalista del país;
- Que todas las entidades publiquen en los periódicos locales los estados de ingresos, egresos, los balances primarios, económicos y financieros así como los saldos de deuda directa e indirecta, sus tasas contratadas, su calendarización de pagos y vencimientos y su clasificación.

Sin estas condiciones, el federalismo fiscal tendrá menores probabilidades de fortalecerse y representar así un instrumento para rendir mejores cuentas a los contribuyentes.

V.2 Política de Endeudamiento

Esta política es importante debido a que el endeudamiento estatal tiene repercusiones macroeconómicas importantes; de aquí la necesidad de definir, dentro del esquema del federalismo fiscal, el papel del gobierno federal en este sentido (ver Hernández, 1997; Ter-Minassian, 1996). Baste recordar que los miembros de la unión europea acordaron reducir sus niveles y porcentajes de deuda a no más del 60 por ciento. Esto requirió la obtención de superavit primarios en las operaciones del gobierno en general (todos sus niveles). Para que estos ajustes fueran creíbles, necesitaron de la inclusión de límites y controles sobre la deuda de los gobiernos subnacionales de manera tal que sus finanzas quedaran equilibradas y fueran neutras en el entorno macroeconómico. Como conclusión de este proceso de unión monetaria (que iniciará en 1999) se tiene que el esfuerzo y sacrificio fiscal de los gobiernos federales no debe ser debilitado por posiciones fiscales débiles de los gobiernos subnacionales.

Conviene revisar brevemente los instrumentos que han utilizado los países típicamente "federalistas" para motivar conductas neutras de endeudamiento por parte de los gobiernos estatales y municipales. En general se puede hablar de cuatro

técnicas de acuerdo a Ter-Minassian (1996): 1) Dejar todo a la disciplina del mercado; 2) utilizar un esquema cooperativo y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; 3) establecer límites y controles sobre la deuda estatal y municipal; y, 4) control administrativo donde el gobierno federal autoriza la contratación de la deuda de todos los niveles.

1) *Disciplina del mercado*. Los países que han usado esta técnica son Canadá y Brasil. En el primer caso debe destacarse que es uno de los países considerados con un grado considerable de federalismo fiscal. De cualquier manera, la experiencia ha mostrado que los niveles de deuda en ambos países se ha incrementado por lo que se puede decir que no ha sido del todo efectiva.

2) *Esquema cooperativo*. Los países escandinavos y Australia han adoptado este tipo de esquemas. Aquí los distintos órdenes de gobierno se coordinan para alcanzar objetivos macroeconómicos. Las ventajas de este tipo de esquemas es que se promueve la “conciencia fiscal” entre los gobiernos subnacionales; se fomenta el intercambio de información; y, se promueve el diálogo. Sin embargo este esquema sólo es efectivo si los países poseen una alta cultura fiscal entre los órdenes de gobierno.

3) *Establecimiento de reglas*. Este caso es típico en Estados Unidos de Norteamérica, Alemania y Suiza donde el gobierno federal establece ciertos límites de endeudamiento (porcentaje del producto estatal o municipal), o bien, establece reglas de contratación con restricciones en la contratación de nuevo endeudamiento. Para que este esquema sea efectivo se necesita: a) una definición clara y uniforme de los estándares para limitar y eliminar las operaciones “fuera” de presupuesto; b) definir qué se entiende por deuda (por ejemplo, establecer una política con los acreedores de los gobiernos subnacionales); c) instalar un sistema global de información financiera; y, d) llevar a cabo un proceso de privatización que aminore las necesidades de endeudamiento de los gobiernos locales.

4) *Control Administrativo*. Este esquema donde el gobierno federal es que tiene que autorizar la contratación de deuda ha sido común en Gran Bretaña (hasta 1988), Japón, Francia, España e India. Las ventajas que esto tiene es que se facilita la estabilidad macroeconómica, se establece un enfoque unificado y global de política de deuda y reduce la probabilidad de riesgo moral existente en el endeudamiento cuando algún gobierno local incumple.

Como conclusión a esta sección, se puede decir que la política de endeudamiento en la definición de un programa de federalismo fiscal es importante. Asimismo, que el gobierno federal debe jugar un papel fundamental en esta definición y que hasta en los países más federalistas del mundo, el gobierno central juega este rol. Por último, que la disciplina de mercado es una condición necesaria mas no suficiente para inducir el endeudamiento responsable, tiene que ser complementada con algún esquema de control o de límites de acuerdo a las

experiencias internacionales. De acuerdo a esto, la modificación del artículo 9o. de la LCF va en la dirección correcta pero no es suficiente.

V.3 La complejidad del municipio Mexicano

Otro aspecto muy importante es tratar la reforma del federalismo fiscal tomando en cuenta mucho el municipio. En México la reforma no ha incluido al municipio. Se habla mucho de descentralización hacia los estados pero poco se ha dicho sobre el municipio. Esto es vital ya que México está conformado por 2418 municipios de los cuales escasos 20 por ciento son urbanos, es decir, cerca de 2000 mil son rurales y pobres, los cuales son muy complejos de tratar ya que muchos de ellos no son *viabiles* financieramente¹². Existen propuestas para el municipio urbano (ver Cabrero, 1997), pero no existen tales para estos otros municipios, *los olvidados*¹³. El reto pues, es ir más allá de la descentralización hacia los estados.

VI. Propuestas

Con base en lo anterior, se obtuvieron las siguientes conclusiones :

Existen problemas en la fórmula general de participaciones. El criterio redistributivo debiera pasarse a formar parte de las transferencias de desarrollo social y regional.

Las transferencias debieran diseñarse *coordinadamente*, lo cual implicaría una unidad o entidad coordinadora del federalismo fiscal. El argumento en contra se debe a que sería crear una burocracia adicional. El beneficio de la coordinación rebasa por mucho el costo. Sería más fácil lograr un correspondencia fiscal entre ingreso y gasto con un organismo o unidad como la propuesta.

Cuando las transferencias se den condicionadamente, ellas deben realizarse por medio de fórmulas publicadas en el diario oficial de la federación (órgano informativo del gobierno federal).

Con la descentralización es necesario desarrollar e implementar indicadores de desempeño económico, los cuales deben contener estándares internacionales. En adición sería conveniente que dichos indicadores se publicaran de tal manera que el electorado nacional y local pudiera llevar una mejor contraloría social.

Emitir un programa del federalismo fiscal¹⁴ (estilo programa industrial, de seguridad pública, etc.)de tal manera que la ciudadanía tenga muy claro cuál es el

¹² Hay municipios en el estado de Oaxaca que solamente tienen un poco más de 500 habitantes. La base gravable es, pues, casi nula.

¹³ Con una disculpa para Luis Buñuel, por utilizar este término.

¹⁴ En agosto pasado se publicó el decreto por el que se aprobó el Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000. Su análisis es objeto de futura investigación. Sin embargo, en el programa se dan líneas de acción mas no se indica el cómo hacerlo.

proceso y además se pudiera comprender que el proceso es de largo plazo. Ello ayudaría a la coordinación de esfuerzos entre las partes intra e intergubernamentales.

Bibliografía

- Aghón, G. y Letelier, L. Local Urban Governments financing: A comparison among Countries. *Estudios de Economía*, Universidad de Chile. Chile.
- Arellano, R. (1994). *Federalismo Fiscal: Retos y perspectivas*. Fundación Luis Donaldo Colosio, México D.F.
- Bird, R. *Tax Policy and Economic Development*. The John Hopkins University Press. USA.
- Bird, R. (1997). Descentralización Fiscal: Una revisión. En *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva. Seminario Internacional*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Cabrero, E. *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*. Edit. Miguel Angel Porrúa, México D.F.
- Ferris, J. Y Winkler, D (1990). Agency Theory and Intergovernmental Relationships. En *Public Finance with Several Levels of Governments*. R. Prud'Homme, editor. Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Bruselas.
- Gamboa, Rafael (1996). *Fiscal Federalism in México*. Tesis Doctoral. Universidad de California en Berkeley, USA.
- Gamboa, R. (1997). Transferencias de gasto en el sector educativo. Mimeo.
- Gordon, R. (1983). An optimal taxation approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics*. 95.
- Hernández, F. (1997) Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Arista para el nuevo federalismo. *El Trimestre Económico*, México.
- Hernández, F. y Medrano, L. (1997). A Multi-Task Agency Model for Transferring Financial Resources to States in a Federation. Mimeo, CIDE.
- Hommes, R. (1995). Conflicts and Dilemmas of Decentralization. *Annual Bank Conference on Development Economics*. World Bank, Washington.
- Inman, R. y Rubinfeld, D. (1996). Designing tax policy in federalist economies: An overview. En *Journal of Public Economics*, 60.
- Kraemer, M. (1997). Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and México. Documento de trabajo, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington.
- Milgrom, P. y Roberts, J. Explaining Theories of the Firm: The Past, The Present and the Future. *Canadian Journal of Economics*.
- Mizrahi, Y. (1997) ¿Administrar o Gobernar? El reto de los gobiernos panistas en México. Documento de trabajo, CIDE.
- Musgrave, R. (1959) *The Theory of Public Finance*. McGraww-Hill. USA.
- Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace & Jovanovich, Inc. New York, USA.
- Oates, W (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. Mimeo, University of Maryland.
- Porto, A. (1990). *Federalismo Fiscal: el caso argentino*. Editorial Tesis. Argentina.

- Sempere, J. Y Sobarzo, H. (1996). Elementos para una propuesta de Federalismo Fiscal en México. *Economía Mexicana*, Agosto-Diciembre.
- Tanzi, Vito. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization : A Review of some efficiency and macroeconomics aspects. *Annual Bank Conference on Development Economics*. World Bank, Washington.
- Ter-Minassian, T. (1996) Borrowing by Subnational Governments. Mimeo, The World Bank. Washington.
- Tullock, G. (1994) *The New Federalist*. Fraser Institute, Canadá.
- Winkler, D. (1994). The design and administration of intergovernmental transfer. *World Bank Discussion Papers*. Washington.

Anexo A

Transferencias

Las transferencias son instrumentos útiles bajo los cuales se puede llevar a cabo una descentralización fiscal debido a que pueden resolver el problema de agente-principal. La virtud de ellas es que son muy flexibles en su diseño de manera tal que se pueden adaptar a objetivos diversos.

Las transferencias deben otorgarse de acuerdo a diversas fundamentaciones, entre las que destacan:

I. Para resolver exclusivamente el problema de la recaudación (ver Porto, 1990)

- (a) Cuando existen economías de escala en la recaudación de modo que es más eficiente la centralización tributaria, la transferencia debiera ser el monto mismo de lo recaudado en la entidad.
- (b) Cuando existen diferencias en las bases tributarias (el ingreso) entre las jurisdicciones, las comunidades ricas tendrían más bienes públicos locales. En este caso el principio de equidad horizontal llevaría a diseñar un sistema de transferencias interjurisdiccionales de manera tal que la entidad pobre consuma la misma cantidad de bienes públicos locales que la rica y con la misma presión tributaria. En este caso se debe analizar si la transferencia afecta o no los precios relativos ya que ello tiene implicaciones en cuanto a costo para el gobierno central y en cuanto al nivel de bienestar que puede lograr la comunidad local. De acuerdo a esto, las posibilidades son:
 - El gobierno central puede otorgar una transferencia de suma fija que desplace la recta de presupuesto de la entidad, sin alterar el precio relativo de manera que la comunidad pobre consuma lo mismo que de la rica. Aquí el PIB local debe aumentar, ya que el gasto privado aumenta también.
 - Si se trata más de igualar la capacidad de financiamiento del sector público local, la transferencia modifica los precios relativos por lo que se tiene un efecto sustitución y un efecto ingreso por lo que se incentiva el crecimiento del sector público más que la transferencia fija del apartado anterior.
 - Finalmente se puede otorgar una transferencia que también le posibilite a la comunidad pobre alcanzar el nivel de gasto público local de la jurisdicción

rica, pero sin alterar el nivel de bienestar de la comunidad pobre; ésta es una compensación de suma fija a la Slutsky.

(c) Los dos esquemas asumen que las necesidades fiscales (es decir, los precios de los bienes públicos locales difieren) entre las comunidades son las mismas. Sin embargo, éstas frecuentemente difieren por lo que las transferencias se justifican en buena medida. En este caso, el gobierno central debe diseñar un sistema que contemple la diferente necesidad fiscal en cada entidad. Nuevamente, existen varias formas para el diseño del sistema:

- Transferencias de suma fija para complementar el ingreso, pero sin modificar los precios relativos, de tal manera que el gasto público local sea el mismo interjurisdiccionalmente.
- Transferencias de igualación de la capacidad de financiamiento con el que se compensa la diferencia de precios entre las dos jurisdicciones de manera que aquélla que enfrenta el precio más alto pueda consumir la misma cantidad del bien público que la otra.
- Transferencia fija para que la localidad pobre consuma lo mismo de bien público local que la rica pero sin modificar su nivel de bienestar, i.e., compensación de suma fija a la Slutsky.

II. Para resolver el problema de alineación de prioridades (ver Gamboa, 1996)

Si bien el análisis anterior sobre el tipo de transferencias basado en la eficiencia recaudatoria por parte del gobierno central nos da pautas para el diseño de un sistema apropiado, no toma en cuenta el hecho de que existen actividades que debieran estar a cargo del gobierno central. Este tipo de actividades puede que no estén dentro de la función de utilidad de las entidades federativas y gobiernos locales, lo que es más, como ya se expresó anteriormente, en ocasiones las prioridades de los distintos órdenes de gobierno se encuentran en conflicto. Para alinear estas preferencias es necesario que el gobierno central actúe como un principal mientras que los locales se constituyan en agentes. Para ello, es necesario diseñar transferencias que por un lado, incentiven a la producción de determinados bienes, mientras que por otro, las orillen a su producción. A continuación se explica una clasificación de acuerdo a la alineación de preferencias.

- Una actividad pública puede descentralizarse totalmente sin injerencia por parte del orden de gobierno superior. En este caso, la internalización de las externalidades se da con la propia descentralización. Una transferencia en bloque

es lo indicado. Es decir, se transfieren los recursos sin ninguna condición y son las propias localidades las que determinan su destino.

- Otro tipo de actividades públicas susceptibles de descentralización son aquellas que son deseables (pero no indispensables) para el interés nacional y, por supuesto para la región propia. Solo por citar un ejemplo, suponga que el gobierno federal considere necesario construir una carretera federal que pasa por varios estados. Sin embargo, para que su beneficio sea aprovechado al máximo, se requieren arterias alimentadoras de la red federal al interior de los estados. Para incentivar la participación estatal en este proyecto de desarrollo regional, conviene diseñar un esquema de transferencias complementarias; esto significa que se establecen un *pari pasu*.
- Finalmente, otro tipo de actividades públicas pueden ser de interés nacional y no necesariamente de interés local. Esto es, las prioridades de los distintos órdenes de gobierno no coinciden con respecto a esta actividad. Como se mencionó, es importante que el interés nacional se encuentre por arriba de los otros. Por ello, la forma como se pueden descentralizar dichas actividades alineando las preferencias de manera aceptable es un transferencia condicionada, la cual implica etiquetar el recurso.

En esencia el proceso de descentralización debe consistir en una combinación de este tipo de transferencias. En el siguiente apartado se presenta la imagen-objetivo de las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno para, con base en ésta, evaluar el actual proceso y proponer, en su caso, medidas remediales.