

**NÚMERO 281**

FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO

HÉCTOR ITURRIBARRÍA

## Tres trampas del federalismo fiscal mexicano

OCTUBRE 2003



**CIDE**

[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

## Resumen

---

*Un buen sistema federalista solidario debiera elevar la calidad de vida de los ciudadanos mediante un adecuado sistema de transferencias, cerrando la brecha de la desigualdad del ingreso y oportunidades, y de modo más general, las brechas regionales. En México la evidencia sugiere que la desigualdad del ingreso entre sus habitantes y regiones persiste de manera alarmante.*

*En este trabajo se evalúa el sistema de federalismo fiscal en México con base en tres perspectivas. Primero, es necesario determinar si el sistema de transferencias federales prevaiente en nuestro país es eficiente en sentido económico. Es decir, si a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional. Segundo, se debe conocer si las responsabilidades de gasto están claras y bien definidas en México entre los tres niveles de gobierno como para que las ventajas (mayor rendición de cuentas que repercute en un incremento en la eficiencia del gasto) de un sistema descentralizado se materialicen. Finalmente, es importante evaluar si la inversión y política pública a nivel federal ha sido efectiva en disminuir la brecha regional. Este último aspecto es importante y usualmente se le ignora en la fotografía del federalismo fiscal.*

## Abstract

---

*An efficient federal system should improve living standards of its citizens through an adequate system of transfers, which ought to be designed so as to closing the gap of income and opportunities inequality, and more generally, that of the regions. These differences persist in Mexico, as their levels are alarming.*

*This paper evaluates the system of fiscal federalism in Mexico using three perspectives. First, it is necessary to determine if the prevalent Mexican system of federal transfers is economically efficient. In other words, if it recoups and compensates to poor regions without discouraging the fiscal effort of the subnational governments in a way that the same system contributes to raise the fiscal revenue and to close the gaps of regional inequality. Second, we evaluate if the expenditure responsibilities are clear and well defined among the three levels of government, so that the advantages (better accountability that leads to an increase in the*

*efficiency of public expenditure) of a decentralized system can take place. Finally, it is important to verify if federal public investment and public policies have been effective to decrease the regional breach. This final issue is important and is usually ignored by the traditional view of fiscal federalism.*

## Introducción

---

Como se sabe, el objetivo general de un proceso de Federalismo Fiscal es alcanzar el modelo hacendario con la estructura más eficiente en términos de recaudación y producción o generación de bienes y servicios públicos entre los distintos órdenes de gobierno, identificando los impuestos y las responsabilidades de gasto a ser descentralizadas o federalizadas. El objetivo final del modelo debe ser elevar la calidad de gasto que realiza el sector público en sus tres niveles y garantizar que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades independientemente del lugar donde residan dentro del territorio nacional.

En particular, un buen sistema federalista *solidario* debiera elevar la calidad de vida de los ciudadanos mediante un adecuado sistema de transferencias, cerrando la brecha de la desigualdad del ingreso y oportunidades y, de modo más general, las brechas regionales. En México la evidencia sugiere que la desigualdad del ingreso entre sus habitantes y regiones persiste de manera alarmante. Desde esta perspectiva, nuestro sistema de federalismo fiscal solidario presenta de ya graves deficiencias.

Sin embargo, reconocemos que el problema es mucho más complejo, y el sistema de federalismo fiscal mexicano es tan sólo un elemento adicional de esta problemática. Aún así, existen elementos sobre los que se puede evaluar el comportamiento de nuestro sistema financiero intergubernamental.

A riesgo de simplificar, aquí lo evaluaremos desde tres perspectivas, las que se consideran más importantes. Primero, es necesario determinar si el sistema de transferencias federales prevaleciente en nuestro país es eficiente en sentido económico. Es decir, si a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional. Segundo, se debe conocer si las responsabilidades de gasto están claras y bien definidas en México entre los tres niveles de gobierno como para que las ventajas (mayor rendición de cuentas que repercute en un incremento en la eficiencia del gasto) de un sistema descentralizado se materialicen. Finalmente, es importante evaluar si la inversión y política públicas a nivel federal ha sido efectiva en disminuir la brecha regional. Este último aspecto es importante y usualmente se le ignora en la fotografía del federalismo fiscal. Recuerde que

el gobierno central aún ejecuta el 40 por ciento del gasto programable, porcentaje importante para contribuir a la equidad regional<sup>1</sup>.

En este pequeño estudio mostramos que el sistema de transferencias prevaleciente no está cumpliendo con el objetivo para el que se diseñan este tipo de sistemas en una Federación (resarcir y, a la vez, compensar a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los GSNs). Como se apreciará de este análisis, las últimas acciones llevadas a cabo desde 1997, han obedecido más a presiones políticas (que se han pronunciado en los últimos 2 años), que a criterios de eficiencia para elevar la calidad del gasto público y con ello la calidad de vida de las regiones del país. En concreto, encontramos que el actual sistema de transferencia no ha sido capaz de resarcir, no ha compensado regionalmente y más aún, ha provocado que el esfuerzo de recaudación fiscal por parte de los GSNs haya disminuido con el tiempo. A diferencia del argumento de la SHCP<sup>2</sup>, creemos que este último aspecto es *endógeno* al gobierno federal y Congreso de la Unión y no exclusivo de los GSNs. Es más una consecuencia de daño moral dado el mal diseño del sistema de transferencias.

Asimismo, mostramos que las responsabilidades de gasto se encuentran altamente indefinidas entre los tres órdenes de gobierno y que la población no conoce la autoridad correspondiente para pedirle cuentas, por lo que la transparencia y rendición de cuentas se encuentran en duda. Esto se acentuó más a partir de 1997, cuando el proceso de descentralización se acelera con la creación del ramo 33, que provocó que dicha indefinición se incrementara. Como lo documenta Sour *e tal*, desde esta fecha los ramos presupuestarios más modificados por el Legislativo son aquellos referentes a participaciones y aportaciones a las entidades subnacionales<sup>3</sup>.

De igual manera, concluimos que tanto la inversión federal como parte del diseño de política pública federal no contienen las características deseadas para coadyuvar a la reducción de la brecha de desigualdad regional. Por un lado, la infraestructura física se ha realizado históricamente con criterios ambiguos a favor de ciertas entidades federativas, mientras que, por otro, los subsidios públicos en materia de electricidad y agua, también históricamente, han favorecido a ciertas regiones en detrimento de otras. Debe quedar claro que una pieza importante del Sistema de Federalismo Fiscal lo constituye la planeación, diseño y ejecución de políticas a nivel central. No debe analizarse por separado cuando se hable de relaciones fiscales intergubernamentales como se ha hecho hasta ahora.

---

<sup>1</sup> Omitimos, no obstante, una evaluación sectorial (educación, salud, etc.) del federalismo fiscal mexicano.

<sup>2</sup> En su estudio Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, 2003.

<sup>3</sup> Sour Laura, Ortega Irma, San Sebastián Sergio, "Política Presupuestaria durante la transición a la Democracia en México: 1997-2003". CIDE, mimeo. (2003)

En adición, debe señalarse también que hay que trabajar del lado de los estados y municipios para fortalecer el marco institucional y legal de manera que el gasto que se ejerce tenga también una correcta aplicación, sea transparente y esté sujeto a rendición de cuentas. Hoy día algunas entidades se encuentran muy atrasadas en este sentido. Sin estos elementos, La transferencia de recursos adicionales hacia los GSNs no tendrá el impacto deseado sobre las localidades<sup>4</sup>. Casos internacionales como el Colombiano y el Italiano así lo sugieren: estudios han mostrado que en Colombia el proceso de federalismo fiscal se vio opacado por no contar con fortaleza institucional y legal en algunas regiones -en especial, donde predomina el narcotráfico. Algunos argumentan que en Brasil y Argentina sucede algo parecido con ciertos cacicazgos regionales, que han imposibilitado la aplicación de políticas públicas descentralizadas sólidas.

Como lección de política, es importante destacar que de continuar con la actual tendencia de descentralización fragmentada, anárquica, y que responde a presiones políticas, el país corre el peligro de Brasileñarse o Argentinizarse. O más aún, en un caso muy extremo, de dar lugar a movimiento secesionista<sup>5</sup>.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La sección 1 aborda y discute el tema de las transferencias intergubernamentales; la sección 2 se destina para analizar el problema de la asignación de responsabilidades. Finalmente, en la sección 3 se discute el papel de la política pública a nivel federal en el sistema del Federalismo Fiscal en México.

## ***1. El Sistema de Transferencias: Tan sólo un instrumento, pero muy útil si está bien diseñado***

*¿Por qué existen las transferencias?*

La literatura sobre federalismo fiscal recomienda que, en un sistema federal, la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de gobierno debe estar relacionada con las competencias de gasto para mantener el equilibrio vertical (principio de **correspondencia fiscal**)<sup>6</sup>.

Por otro lado, la consecución de los objetivos de eficiencia en la administración tributaria nacional aconseja la ubicación de las bases

---

<sup>4</sup> Baste señalar que actualmente, al día 28 de octubre de 2003, sólo 14 entidades federativas cuentan con una ley estatal de transparencia.

<sup>5</sup> Campeche y Tabasco son estados con riqueza petrolera, los que obtendrían mucho más recursos de manera independiente para su desarrollo.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Castells (1988): Hacienda Autonómica, Ariel, Barcelona.

impositivas más potentes en el orden de gobierno central<sup>7</sup>. Este hecho, dificulta la correspondencia fiscal, lo que da lugar a las transferencias de recursos entre órdenes de gobierno.

En consecuencia, esto obliga a diseñar fórmulas de participación impositiva (*tax-sharing* o *revenue-sharing*) que tengan la capacidad de resarcir a las entidades que han renunciado a su facultad de cobro de los impuestos. En adición debe señalarse que el gobierno central, sugiere la evidencia internacional de que es más efectivo en recaudar recursos. En este caso el gobierno central tendría que redistribuir la totalidad de los recursos que recauda a cada una de las entidades federativas de acuerdo a la participación de cada una de ellas sobre el total (tal vez cobrando cierto porcentaje, para cumplir con sus obligaciones). El objetivo en este sentido es “regresar” a los gobiernos locales su contribución en la recaudación impositiva. Se afirma que este esquema ha sido eficaz internacionalmente para promover la recaudación local y crear los incentivos para un elevado esfuerzo fiscal. Esto corrige, en principio, el desequilibrio vertical fiscal que se genera en este tipo de sistemas<sup>8</sup>.

Sin embargo, en los países, en general, existe disparidad en las capacidades fiscales de las distintas regiones, por lo que si no existiera un sistema federal *solidario*, provocaría que ciertas regiones fueran condenadas a un atraso permanente, generando en el largo plazo, externalidades negativas al resto de la nación. Por ello, un criterio adicional en el diseño de un esquema de transferencias federales es el compensatorio, que promueva un equilibrio horizontal, permitiendo a los territorios más rezagados y con menor capacidad fiscal contar con un nivel mínimo de recursos para hacer frente a sus necesidades.

Los esquemas de compensación deben asignar parte de los recursos provenientes de impuestos federales (*revenue-sharing*) mediante fórmulas que nivelen en lo posible la capacidad fiscal, suponiendo que todos los gobiernos locales realizan el mismo esfuerzo fiscal. Se trata, en este sentido, de que el fondo compensatorio cumpla una función niveladora sin desincentivar la recaudación local. Para ello, insistimos, es importante nivelar a las entidades más pobres porque su base gravable es menor y no por que

---

<sup>7</sup> Hernández (1998) [*Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo Vamos?*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.] presenta una revisión de la literatura teórica y empírica que así lo concluye. Los motivos se deben a externalidades de los impuestos, exportación de los mismos (ambos sobre factores móviles), así como economías de escala y alcance en la recaudación tributaria.

<sup>8</sup> Castells, op cit. Ver también Alberto Porto. *Federalismo Fiscal en Argentina*, 1992. Editorial Ateneo. Buenos Aires, Argentina

realizan un esfuerzo fiscal inferior, es decir, por no utilizar de forma efectiva sus potestades tributarias<sup>9</sup>.

En resumen, deben existir dos tipos de fondos en un sistema federal solidario (aquí suponemos que es el caso mexicano): uno resarcitorio y uno compensatorio de acuerdo a la teoría de las transferencias. Con base esto procedemos a analizar el sistema de transferencias de México.

### *Diseño del sistema de transferencias*

Como ya anotamos, para incentivar la recaudación local, la literatura muestra que el reparto de las participaciones debe considerar criterios estrictamente resarcitorios. Pero ello requiere de un registro preciso a nivel territorial (por estado y municipio) de la recaudación de los impuestos más potentes, tales como el IVA e ISR; es decir, es necesario que los registros identifiquen el lugar en donde efectivamente se realiza la actividad, a fin de resarcir a cada entidad federativa de acuerdo a su contribución en estos impuestos. Si esto no existe en cualquier país, es difícil diseñar una fórmula adecuada. En México la SHCP no publica hasta la fecha esta información, por lo que debe hacerse un esfuerzo en este sentido. Sin esta información, es difícil diseñar un sistema de transferencias adecuado.

En cuanto a la parte compensatoria, es preciso discutir la posibilidad de diseñar un fondo (como pueden ser las aportaciones) orientado sólo a nivelar la distinta capacidad fiscal de las entidades; sin desincentivar el esfuerzo fiscal. En suma, las transferencias deben evitar confundir la magnesia con la gimnasia.

Así, las fórmulas de distribución de estas transferencias deben diseñarse para compensar la distinta **capacidad fiscal**, asumiendo que todas las entidades federativas efectúan el mismo **esfuerzo fiscal**. El objetivo es evitar desincentivar la recaudación local y nivelar, única y exclusivamente, la menor generación de recursos propios de las entidades más pobres por el hecho de que tienen bases gravables menores, pero no por que realizan un menor esfuerzo fiscal.

En el esquema 1 se muestra la forma en que las transferencias compensatorias deberían operar. En la determinación de los ingresos propios de una entidad federativa interviene, por un lado, el **esfuerzo fiscal** (que

---

<sup>9</sup> Para una discusión sobre la forma en que deberían operar las transferencias compensatorias o niveladoras véase Solé Vilanova (1979): Hacienda Pública Española, núm. 60; y Solé Vilanova (1997): El nou model de financament autonomic: autonomia tributaria compatible amb solidaritat”, en Autonomia i Justicia a Catalunya, Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Catalunya.

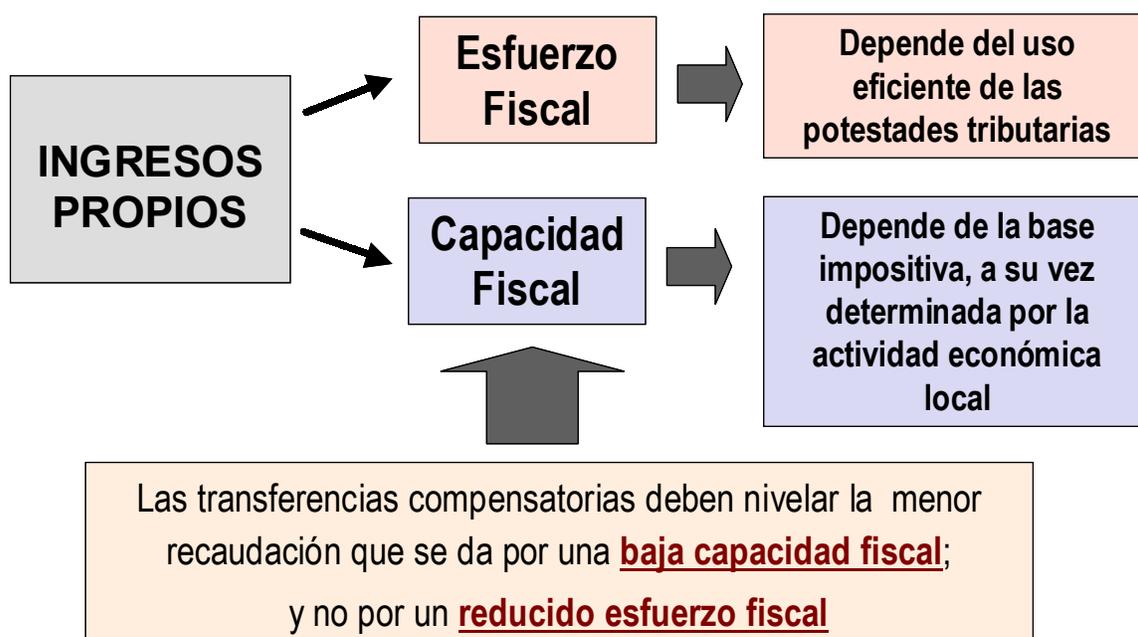
depende de la habilidad y capacidad de utilizar eficientemente las potestades tributarias) y, por otro, de la **capacidad fiscal**. Esta última se determina por la base gravable de la entidad, que a su vez depende de la actividad económica local.

En un sistema federal solidario, las transferencias compensatorias, por su parte, deben distribuirse con criterios que garanticen que todos los individuos dispongan de la misma cantidad y calidad de bienes públicos, independientemente del lugar en donde residan, pero suponiendo que los gobiernos locales efectúan **el mismo esfuerzo fiscal**.

Para ello, y para que asegure el efecto deseado de tal fondo, es de vital importancia diseñar indicadores de **capacidad fiscal** y de **esfuerzo fiscal** de los gobiernos locales.

### Esquema 1

#### Transferencias compensatorias de la *capacidad fiscal* de los ámbitos locales



Fuente: Héctor Iturriarría Transferencias Federales y Desarrollo Regional. Mimeo, ARegional.

México cuenta con sistema de transferencias complejo. Por un lado, existe el sistema de participaciones federales, que distribuye mediante una fórmula que contiene criterios resarcitorios y compensatorios, la recaudación federal participable (actualmente del 20.5 por ciento)<sup>10</sup>. Por otro lado, existen las llamadas aportaciones, que son recursos etiquetados en el ramo 33 y que, en principio, debieran cumplir con la función compensatoria.

En el resto de esta sección argumentamos que este esquema de transferencias federales hacia las entidades estatales y municipales consideran criterios contrapuestos y ambiguos para su asignación, lo que introduce distorsiones en el sistema que, por un lado, desincentivan el esfuerzo fiscal y, por otro, limitan la capacidad de impulso al desarrollo regional (o compensatoria).

### *Desequilibrio Fiscal Vertical*

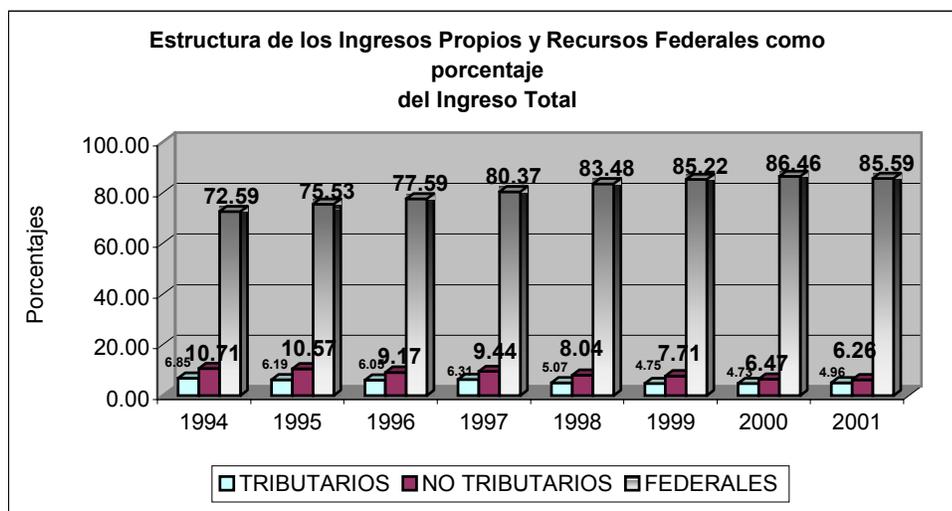
Actualmente, el 96 por ciento de los ingresos estatales en México proviene de la federación; a escala municipal este porcentaje es de casi 80 por ciento (estas cifras varían de acuerdo a la fuente, pero el resultado cualitativo es el mismo). Si la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados y administrados por la federación, lógicamente las transferencias hacia los niveles estatal y municipal deben ser significativas. Por tanto, puede afirmarse que el desarrollo regional del país dependerá, en gran medida, de cómo funcionen las transferencias federales. A continuación se presenta evidencia sobre este aspecto.

La evidencia que se analiza enseguida muestra que existe un traslape en los criterios de distribución tanto de las participaciones como de las aportaciones, que no ha creado los incentivos adecuados para los gobiernos locales, limitando la recaudación local (en el caso de las participaciones federales) y no ha logrado tener los impactos suficientes en el alivio de las necesidades y disparidades regionales prevalecientes en el país (en el caso de las aportaciones). Esto se aprecia en la gráfica 1. Observe que los ingresos federales de las entidades subnacionales pasan de representar un 72.59 por ciento en 1994 del total de sus ingresos a un 85.59 por ciento para 2001. Por su parte los ingresos propios pasan de representar un 17 por ciento (tributarios más no tributarios) a un 11 por ciento. El documento de la SHCP (op.cit) de donde se obtiene esta información sugiere que las entidades subnacionales NO realizan el esfuerzo fiscal adecuado. Nuestra discusión anterior sugiere que, en parte, esto se debe al diseño de las transferencias libres (o participaciones federales).

---

<sup>10</sup> Ver Hernández (1998) op. Cit.

Gráfica 1

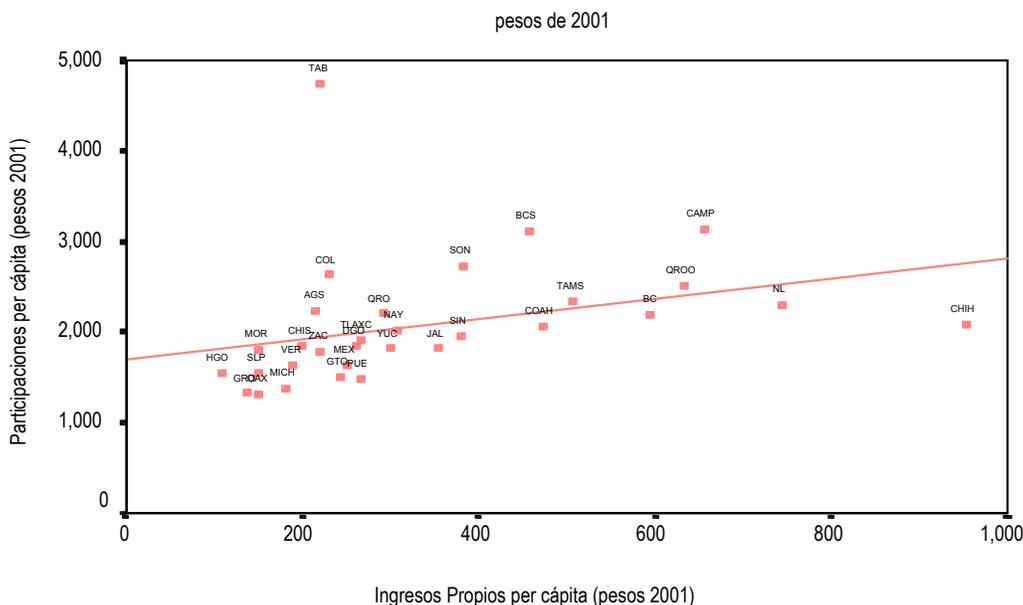


Fuente: Cuentas Públicas de las Entidades Federativas. Y SHCP *Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*.

Para argumentar esto de mejor manera, en la gráfica 2 se muestran las participaciones por habitante en 2001 contra los ingresos propios estatales en el mismo año. Como se aprecia, no existe una relación positiva contundente entre el nivel de recaudación local por habitante y el monto de recursos “devueltos” por habitante, como lo sugiere la literatura. Ello evidentemente explica, en parte, el desincentivo a recaudar fiscalmente. En adición, es importante aclarar, que nuevamente en parte, otro de los factores que pudieran explicar este fenómeno es la crisis que ha experimentado el país en los últimos dos años. Como se sabe, con éstas, el sector informal aumenta, por lo que la recaudación tiende a bajar. Veamos que sucede con las otras transferencias federales, a saber, el ramo 33, que debieran compensar.

Gráfica 2

**Ingresos Propios per cápita 2001 vs.  
Participaciones per cápita 2001**



Fuente: Información de la SHCP e INEGI

### Las Aportaciones Ramo 33: ¿Compensatorias?

Como lo anotamos en la sección de la teoría de las transferencias, en principio la compensación regional debiera darse por medio de las aportaciones federales (no por medio de participaciones), que son principalmente los fondos del ramo 33. A continuación evaluamos si ellas se asignan con criterios compensatorios.

El cuadro 1 pone en evidencia que sólo el 27 por ciento del total de las «información» (Ramo 33) se distribuye con criterios compensatorios; 9.8 por ciento con criterios igualitarios; y la mayor parte (63.3 por ciento) con criterios ambiguos. Este último resultado se debe a que los criterios de «información» del fondo más importante del Ramo 33 (el FAEB), que representa el 62 por ciento del total de las «información», se asigna de acuerdo con el número de escuelas y plantillas de personal transferido por la «información» a las «información», así como del importe de las medidas autorizadas en el ejercicio anterior. Este criterio de «información» (histórico) no asegura que sean las «información» más necesitadas ni las que tengan las mayores carencias en materia educativa las más beneficiadas; esto mismo ocurre en el caso del FAETA.

## Cuadro 1

## Desagregación de la información por bases de información

CONCEPTO	BASES DE DISTRIBUCIÓN	MONTO (millones de pesos)	CRITERIO COMPENSATORIO	CRITERIO IGUALITARIO	CRITERIO RESARCITORIO	CRITERIO AMBIGUO*
<b>RAMO 33</b>						
FAEB	HISTÓRICO	145,446				145,446
FASSA	NECESIDADES	31,163	31,163			
FAIS	NECESIDADES	22,333	22,333			
FORTAMUN	POBLACIÓN	22,889		22,889		
FAM	¿NECESIDADES?	7,272	7,272			
FASP	¿NECESIDADES?	2,500	2,500			
FAETA	¿NECESIDADES?	3,016				3,016
<b>TOTAL</b>		<b>234,619</b>	<b>63,268</b>	<b>22,889</b>	<b>0</b>	<b>148,462</b>
<b>Participación porcentual</b>		<b>100.0</b>	<b>27.0</b>	<b>9.8</b>	<b>0.0</b>	<b>63.3</b>

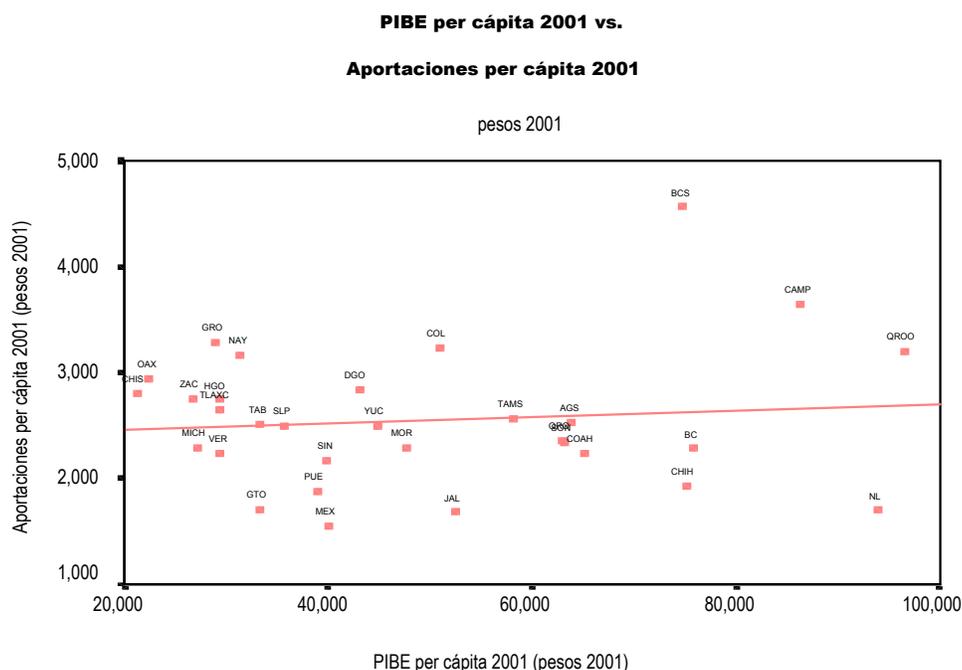
\* Se refiere a un efecto que no cae en las categorías redistributivo, igualitario o resarcitorio, debido a que el criterio de su distribución no es clara u obedece a condiciones históricas

Fuente: elaborado por aregional.com con información de la SHCP.

Cabe señalar que existen fondos como el FAM Y FASP que, en principio, se distribuyen con criterios de compensación de las necesidades. Por medio del primero se pretenden redistribuir recursos para desayunos escolares, abatir la pobreza extrema y en desamparo, así como para la construcción y mantenimiento de los edificios de educación. Mediante el segundo se pretenden aliviar las necesidades en seguridad pública en función de la población penitenciaria y de las tasas de crecimiento de indiciados, así como de los avances en el Programa de Seguridad Pública del Consejo Nacional de Seguridad Pública. A pesar de no existir fórmulas explícitas para su asignación (por lo menos públicas), en el cuadro 2 los recursos del FAM y FASP se han catalogado como compensatorios.

Examinando la correlación entre el total de aportaciones por habitante y el PIB per cápita, la evidencia apunta que no existe una clara relación (ni positiva ni negativa); es decir, los recursos del Ramo 33 no cumplen una función compensatoria como podría esperarse; ver gráfica 4. En teoría, para que fuera compensatoria, la línea de ajuste tendría que tener pendiente positiva e idealmente cercana a los 45 grados.

## Gráfica 4



Fuente: Elaborado con información de la SHCP e INEGI

En conclusión, el sistema de transferencias, principal instrumento del Federalismo Fiscal en México no cumple adecuadamente con su propósito, por lo que se espera que la brecha regional no se cerrará con el tiempo. En adición, es evidente que el actual sistema es, en parte, el que desincentiva la recaudación propia por parte de los Estados y Municipios, por lo que se puede decir que este fenómeno es **endógeno** al gobierno federal y al Congreso de la Unión y no exclusivamente de los GSNs, quienes actúan óptimamente. Lo que es claro a partir de este análisis es que si se siguen repartiendo recursos sin los criterios que induzcan los incentivos adecuados, obedeciendo a presiones políticas, el esquema se volverá más problemático y menos redistributivo de lo que ya es.

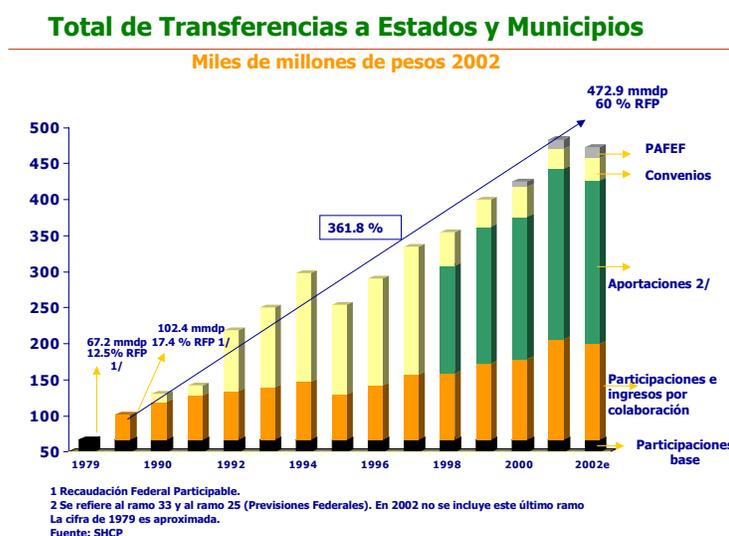
### *Transferencias: desconcentración versus descentralización*

Otro punto respecto al sistema de transferencias federales del país, es el referente a si realmente la mayor cantidad de recursos que se ejercen a nivel subnacional es verdaderamente una descentralización, con los incentivos adecuados para “eficientar” el gasto público. La literatura en la disciplina de Administración y Gestión sugiere que para una descentralización tenga el impacto deseado, la responsabilidad debe ser delegada, aunque el último responsable sea de quien la delegó. Ello, presumiblemente, tiene la ventaja de que cumpliendo la responsabilidad con menos recursos, las economías

generadas se pueden acomodar de acuerdo a las demandas locales. Con ello, la eficiencia del gasto se incrementa. Sin embargo, cuando los recursos sólo son ejecutados, no existen incentivos para hacer más eficiente el gasto. En este caso lo que ocurre es una desconcentración administrativa de manejo de fondos.

En el caso mexicano, si bien es cierto que se ha incrementado el monto de recursos que los estados y municipios ejercen en la actualidad, también es cierto que el monto mayor ha consistido en un incremento de las transferencias etiquetadas, o aportaciones (ver gráfica 5). Arriba concluimos que éstas no han sido compensatorias por lo que el impacto que tendrían sobre el desarrollo regional se espera bastante neutro.

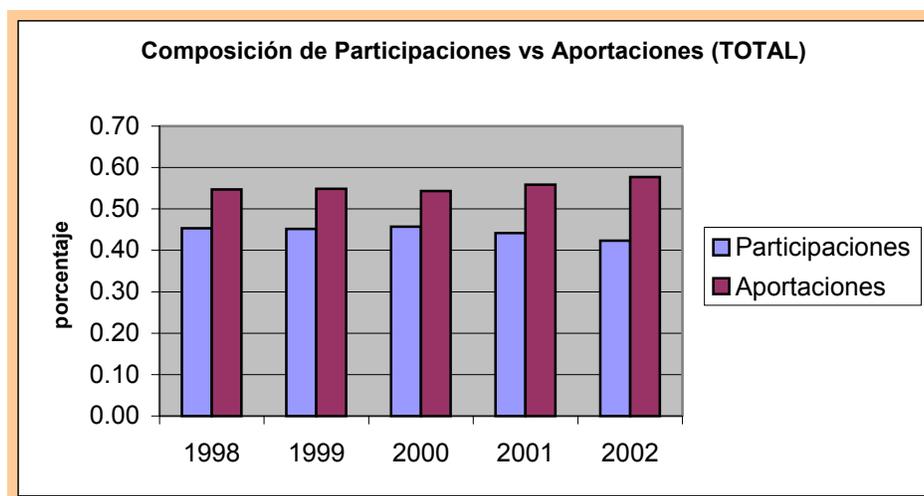
Gráfica 5



Fuente: Reproducido de la SHCP, Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.

Por otro parte, hay que reconocer que la mayor parte del incremento en recursos hacia los estados se encuentra etiquetado, por lo que en realidad se puede solamente hablar de una **desconcentración administrativa**, como se aprecia en la gráfica 6, lo que provoca que los GSNs no realicen esfuerzo alguno, primero, por aplicarlo más eficientemente, y segundo, por recaudar. En el fondo el problema de los GSNs es la falta de fuentes de ingreso en donde los GSNs realicen el esfuerzo de cobro fiscal, con el consecuente costo político. Esto es pues un caso típico de daño moral.

Gráfica 6



Fuente: Elaborado con base en información de la SHCP DE 1998-2002.

## 2. Responsabilidades

Como ya se dijo, un programa de federalismo fiscal implicaría, 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 guardando la correspondencia fiscal 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 con base en éstas determinar las fuentes de financiamiento, guardando un equilibrio horizontal.

En el caso mexicano el proceso que se inició en 1995<sup>11</sup> y que ha continuado hasta nuestros días, incluyendo la administración del presidente Fox, no ha siquiera considerado el primer paso, a saber, una nueva asignación de responsabilidades de gasto. Es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene los lineamientos generales de dicha asignación, por lo que una nueva estructura conllevaría cambios constitucionales, pero eso no significa que no puedan realizarse.

<sup>11</sup> En 1992 se inició la descentralización en educación.

Así, esta indefinición de responsabilidades se agrega como otro gran problema al sistema de federalismo fiscal que se tiene en el país. Las consecuencias de responsabilidades indefinidas, que se conocen en la literatura, son, entre otras:

- Se dificulta la auditoría social
- La eficiencia en aplicación de recursos disminuye
- No hay a quién pedirle cuentas
- Se debilitan las instituciones
- Se dificulta la transparencia

Es decir, una de las principales virtudes de una reforma al federalismo fiscal (la de que las preferencias se alinean mejor en las comunidades, o que el gasto se adecua mejor a las necesidades de gasto) se ve mermada. Con ello, su la calidad no se incrementa.

Es común observar indefinición en las responsabilidades entre los órdenes de gobierno en procesos de descentralización, en los que se desconcentra la responsabilidad *sin* un arreglo institucional adecuado, por medio de transferencias mal definidas trabajando en un entorno institucional y legal inadecuado. Este ha sido el caso de México. El proceso de descentralización ha obedecido más a cuestiones políticas que a una planeación integral donde se definan responsabilidades y se diseñen los instrumentos de financiamiento adecuados, minimizando los problemas de daño moral inherentes en ellos. Baste observar que todas las acciones de descentralización que han existido en el país desde 1997, han sido concesiones para destrabar la aprobación del Presupuesto Federal.

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

En otras palabras, un elector puede castigar, con su voto, al político que no cumpla con sus responsabilidades de gasto. Así, un elector que quiera

castigar a un político porque el alumbrado público es deficiente, deberá castigar al presidente municipal. Por otra parte, si el mismo ciudadano quiere castigar a un político de elección popular porque la economía en su conjunto está en crisis, deberá castigarlo en una urna para la elección de Presidencia de la República. Por último, si la seguridad en las carreteras interestatales es deficiente, entonces se debe votar contra el gobernador o partido político en turno<sup>12</sup>.

Esa es precisamente una de las virtudes del federalismo fiscal: que asume que en una democracia, la *auditoría social* se da por medio del voto. Asimismo, se asume que el elector sabe a ciencia cierta quién es el último responsable de cada actividad pública. Si esto no es así, esto es, si el elector no sabe quién es el responsable de cada actividad, entonces puede castigar con su voto al Presidente de la República en lugar de a un presidente municipal<sup>13</sup> si la actividad que le interesa evaluar es de orden municipal.

Para corroborar si esta hipótesis sucede en México se llevó a cabo una encuesta en el ámbito nacional<sup>14</sup>. En ésta se le plantea al ciudadano ciertas preguntas para conocer qué tan bien conoce las responsabilidades de gasto de cada uno de los órdenes de gobierno. Los resultados nos sugieren que el ciudadano **no** conoce quién es el responsable de cada actividad pública. Con ello, la rendición de cuentas y la eficiencia en la aplicación de gasto esperadas en un sistema muy descentralizado, no se modifican de manera favorable. A continuación presentamos algunos ejemplos ilustrativos de la encuesta en este sentido.

Más de una tercera parte de los encuestados admite no conocer cuáles son los tres órdenes de gobierno. Más del 60 por ciento no sabe que el IVA y el ISR que paga lo recauda el gobierno federal. Sólo el 4 por ciento de los encuestados sabe que los programas de estudio de educación básica se elaboran con la participación de los gobierno federal y estatal. Sólo el 37 por ciento sabe que el gobierno estatal es el encargado de mantener en buen estado las instalaciones educativas. Sólo el 29 por ciento de los encuestados saben que la construcción de escuelas ha sido descentralizada y que el gobernador es el responsable de construirlas. Sólo el 6 por ciento sabe que los servicios de salud gratuitos son compartidos por el ejecutivo federal y estatal. El 65 por ciento de los encuestados considera que los servicios de salud son malos y sólo el 7 por ciento sabe a qué orden (órdenes) de gobierno castigar con el voto electoral para que éstos mejoren. Cifras similares se dan en

---

<sup>12</sup> Estos son sólo ejemplos y no se dan de manera normativa.

<sup>13</sup> Es común escuchar en México que “el gobierno no está cumpliendo”. Pero no se sabe qué orden de gobierno es el que no está cumpliendo.

<sup>14</sup> Ver Hernández Trillo y Torres Rojo (2003). Social Accountability in a Federation: the case of Mexican Fiscal Federalism, Mimeo.

educación. Sin embargo, el 55 por ciento de los encuestados saben que es responsabilidad última del gobierno federal diseñar los principales programas de combate a la pobreza. El 16 por ciento de la población piensa que el alumbrado público de la calle donde vive lo proporciona el gobierno estatal, mientras que 8 por ciento piensa que lo hace el gobierno federal.

En suma, las responsabilidades de gasto no están bien definidas, o peor aún, no las conoce la población. Esto también nos sugiere que NO se puede discutir fuentes de ingreso sin conocer exactamente quién es el último responsable de cada actividad pública. De aquí, que el error constante en los últimos 7 años es que sólo se hablado del lado del financiamiento y no del de responsabilidades. Hemos invertido el orden que debe seguir un proceso de reforma al Federalismo Fiscal.

### **3. Desarrollo Regional**

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

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

No existen datos recientes de la distribución de la inversión pública federal sobre los distintos estados (probablemente porque como ya dijimos, buena parte del gasto se descentralizó, aunque todavía el gobierno central ejerce el 40 por ciento del gasto centralmente y sería bueno conocer la información), y la última información al respecto con que se cuenta es hasta 2000. Como se aprecia, ésta se ha distribuido históricamente de manera muy desigual entre los estados de la República (ver gráfica 7). Observe que el coeficiente de variación es de 1.13 para el periodo 1989-00 que sugiere una dispersión muy alta, comparada con su media. Si se ignora Campeche y Tabasco, estados petroleros, el coeficiente se reduce a 0.98, coeficiente que continúa sugiriendo un alta discrecionalidad en la aplicación del gasto.

Como ya se dijo, no se pretende abordar cada uno de los rubros de inversión federal, pero uno que resulta muy ilustrativo es el de carreteras y autopistas. La gráfica 8 muestra la distribución de autopistas de la República. Como se observa, la mayor parte de ellas se localizan en las regiones centro-norte del país. Nuevamente la región sur se ha visto desfavorecida.

Diversos trabajos documentan, de hecho, que la distribución regional de la actividad económica en México ha estado determinada de forma importante por fuertes tendencias históricas y por las diversas estrategias de desarrollo (traducidas en gran medida en la asignación espacial de la inversión pública federal) llevadas a cabo desde finales del siglo XIX<sup>15</sup>. Diversos trabajos documentan, de hecho, que la distribución regional de la actividad económica en México ha estado determinada de forma importante por fuertes tendencias históricas y por las diversas estrategias de desarrollo (traducidas en gran medida en la asignación espacial de la inversión pública federal) llevadas a cabo desde finales del siglo XIX.

Los trabajos coinciden en inferir que estas condiciones tuvieron sus orígenes en los años previos a la Revolución Mexicana debido a que la mayoría de la red de vías de ferrocarril que actualmente existe en el territorio nacional se construyó durante el periodo 1875-1910 y estuvo orientada a conectar la ciudad de México con los principales centros mineros y agrícolas ubicados en algunas regiones centrales y del noreste del país.

En contraste con esta situación, las conexiones por tren hacia el sur del país permanecieron sin desarrollarse, en gran medida por la falta de minerales en la región, la topografía adversa y la lejanía con el mercado

---

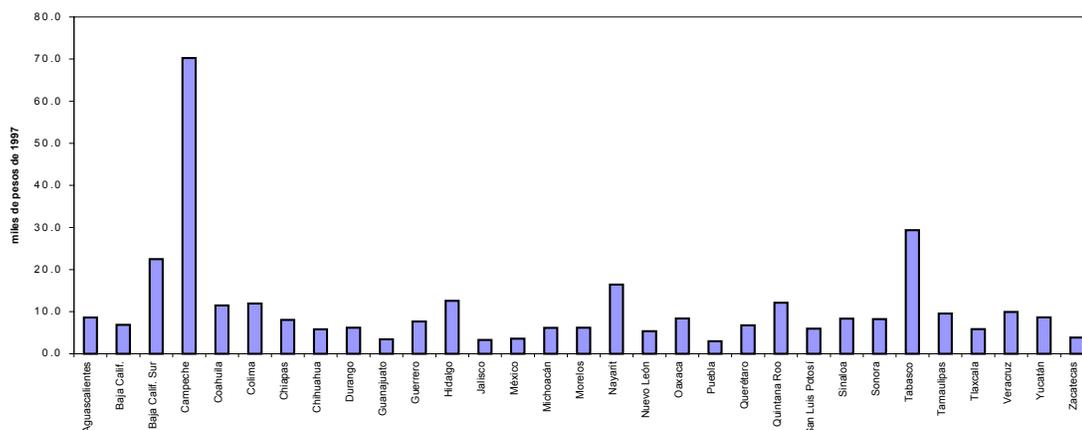
<sup>15</sup> Ver por ejemplo Lamartine Yates, P. (1960): *El Desarrollo Regional de México*. Banco de México, México, D.F.; López Malo, E. (1960), *Ensayo sobre la localización de la industria en México*. UNAM, México, D.F.; y para una revisión Tamayo, R. (1997), "The determinants of industrial growth across Mexican regions. A review of empirical evidence and the role of public policies", Documento de trabajo 57, CIDE, México.

estadounidense. De esta forma, la configuración espacial de la red de ferrocarriles tuvo un impacto diferenciado relevante entre las regiones.

Otro de los factores que influyó de forma importante en el patrón de distribución de la actividad productiva en el plano territorial fue el comienzo del desarrollo del sistema de producción y distribución de petróleo a finales de los años treinta, favoreciendo a los principales centros industriales y a las regiones del Golfo de México, ricas en este recurso.

Gráfica 7

Inversión Pública Federal per cápita (1989-2000)



Fuente: Informes de gobierno de 1989 a 2000.

Gráfica 8



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000.

Con respecto a subsidios, éstos también son variados y se aplican sobre un buen número de actividades públicas. Desde tarifas eléctricas, hasta por la dotación de agua. En este sentido es importante también observar la incidencia de éstos desde el punto de vista regional. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se presenta el subsidio por electricidad utilizada para el bombeo agrícola. Como se ve en la gráfica 9, el norte (y Guanajuato en el centro) recibe prácticamente el 90 por ciento de dicho subsidio en detrimento de la región sur (entre más oscuro está el estado en el mapa, mayor el monto del subsidio). El argumento es que en el norte hay escasez de este servicio mientras que en el sur hay abundancia. El problema aquí es que se ven afectadas las ventajas comparativas, distorsionando los precios relativos, por lo que el sur nuevamente se ve negativamente afectado.

Lo anterior ha provocado que la instalación de la mayor parte de las maquiladoras y plantas de producción se hayan instalado en el centro-norte del país, ya que al tener vías de comunicación, subsidios eléctricos, de agua, y una mejor infraestructura en general es más rentable en ese lugar. Con ello, como ya se dijo en la nota principal la creación de empleos se ha dirigido al

norte, profundizando la brecha de desigualdad regional. Es importante que el gobierno federal cuente con un gasto y una política pública (de subsidios principalmente) equilibrado entre las regiones del país<sup>16</sup>.

Gráfica 9



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000.

<sup>16</sup> Se podría argumentar que el criterio correcto sería el gasto en la infraestructura que arroje la evaluación de proyecto. Sin embargo, éstas debieran tener en cuenta el beneficio social y no solamente el de generación de valor económico. A juzgar por lo que se presenta en este estudio, el criterio ha sido el económico y no el social.

## *Conclusiones*

---

En conclusión, es importante planear integralmente, junto con la reforma fiscal, el federalismo fiscal. Continuar descentralizando por presiones políticas, sin la planeación adecuada, puede llevar al país a un enorme caos, donde cada estado jale para su propio lado. La descentralización de recursos no puede convertirse en formación de cotos de poder regional y político. Pero el gobierno federal debe hacer su chamba bien y no responder simplemente a presiones políticas para conseguir otras prebendas políticas.

En particular, se propone: 1) definir claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno como primer paso; 2) encontrar la estructura óptima de financiamiento de cada una de las responsabilidades, lo cual implica una redefinición del sistema de transferencias con que se cuenta actualmente; 3) diseñar el presupuesto del gobierno federal (el 40 por ciento restante, no federalizado) de tal manera que responda al objetivo de nivelación regional, así como toda aquella política pública que afecte al propio desarrollo regional.

## Bibliografía

---

- Castells (1988). *Hacienda Autnómica*. Ariel, Barcelona.
- Hernández Trillo Fausto(1998). *Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo Vamos?*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Hernández Trillo y Torres Rojo (2003). *Social Accountability in a Federation: the case of Mexican Fiscal Federalism*, (mimeo)
- Lamartine Yates, P. (1960). *El Desarrollo Regional de México*. Banco de México, México.
- López Malo, E. (1960). *Ensayo sobre la localización de la industria en México*. UNAM, México.
- Porto Alberto (1992). *Federalismo Fiscal en Argentina*, Editorial Ateneo, Buenos Aires.
- Solé Vilanova (1979). *Hacienda Pública Española*, núm. 60; y Solé Vilanova (1997): "El nuo model de finançament autonomic: autonomia tibutaria compatible amb solidaritat", en *Autonomía i Justícia a Catalunya, Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña..* España.
- Tamayo, R. (1997). *The determinants of industrial growth across Mexican regions. A review of empirical evidence and the role of public policies*. Documento de trabajo 57, CIDE, México.

---

---

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Moreno, Carlos L., *Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers*. AP-127

Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. AP-128

Cabrero Mendoza, Enrique, *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*. AP-129

Arellano Gault, David & J. Ramón Gil García. *Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budget in Colombia, Mexico and Venezuela*. AP-130

Graizbord, Boris, Allison Rowland & Adrián Guillermo Aguilar, *Spatial and Distributive Impacts of Globalization on Mexico City*. AP-131

Carter, Nicole, *Water Conflict and Governance in the Río Bravo Basin*. AP-132

Rivera Urrutia, Eugenio, *Teorías de la regulación. Un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas*. AP-133

Del Castillo, Arturo y Manuel Alejandro Guerrero, *Percepciones de la corrupción en la Ciudad de México ¿Predisposición al acto corrupto ?*. AP-134

Mariscal, Judith, *Digital Divide in Mexico*. AP-135

Kossick, Robert & Judith Mariscal, *Citizen Participation in the Digital Age: The Initial Experience of Mexico*. AP-136

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

Torres Rojo, Juan Manuel, Alejandro Guevarain Sanginés & David Barton Bray, *The Managerial Economics of Sustainable Community Forestry in Mexico: A Case of El Balcón, Técpan , Guerrero*. E-271

Torres Rojo, Juan Manuel & Sofía Sánchez, *A Decision Support System for Optimizing. The Conversion of forest Plantations to Continuous cover forest stands*. E-272

Del Ángel, Gustavo, *Is bigger Better? Concentration and Performance in Mexican Banks. 1945-1980*. E-273

Scott, John, *Poverty and Inequality in Mexico under NAFTA: Trade Liberalization and Government Failure*. E-274

Hernández Trillo, Fausto, *Primero lo primero:¿Cómo financiar el desarrollo económico mexicano?*. E-275

Rosellón, Juan & Kristiansen T., *A Merchant Mechanism for Electricity Transmission Expansion*. E-276

Scott, John, *Decentralization of Social Spending in Mexico*. E-277

---

---

Unger, Kurt, *Los Clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*. E-278

Gómez Galvarriato Aurora y Gabriela Recio, *El nacimiento de la sociedad anónima y la evolución de las organizaciones empresariales en México: 1886-1910*. E-279

Ávalos Bracho , Marco & José Carlos Ramírez Sánchez, *International Trade and Merger Policy*. E-280

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Schiavon, Jorge A., *Bicameralismo en América Latina:¿Hace alguna diferencia?* EI-91

Jones, Adam, *Paramilitarism, Death and Squads and Governance in Latin America*. EI-92

Ortiz Mena, Antonio, *Mexico's Trade Policy: Improvisation and Vision*. EI-93.

Mahon, James, *Fiscal Contracts, International Capital and the Quest for a Liberal*. EI-94

Kahhat, Farid, *Democracy as a Collective Problem In the Western Hemisphere: The Case of Peru During the 1990s*. EI-95

Ortiz Mena, Antonio, *Mexico in the Multilateral Trading System*. EI-96

Minushkin, Susan, *De Banqueros a Bolseros: La transformación estructural del sector financiero mexicano*. EI-97

Schiavon, Jorge Alberto, *Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la Guerra contra Irak*. EI-98

Jones, Adam, *The Politics of United Nations Reform*. EI-99

Kahhat, Jones, *Los estudios de seguridad tras el fin de la Guerra Fría*. EI-100

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

Magaloni, Ana Laura y Layda Negrete, *El poder Judicial federal y su política de decidir sin resolver*. EJ-1

Pazos, María Inés, *Derrotabilidad sin indeterminación*. EJ-2

Pásara Pazos, Luis, *Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala*. EJ-3

Bergman S., Marcelo, *Confianza y Estado de Derecho*. EJ-4

Bergman S., Marcelo, *Compliance with norms: The Case of Tax Compliance in Latin America*. EJ-5

---

---

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

Benton, Allyson, *Economic Reform in Decentralized Systems: When Institutions work to Protect Subnational Politicians from Economic Reform*. EP-150

Benton, Allyson, *The Strategic Struggle for Patronage: Political Careers, States Largesse and Factionalism Latin American Parties*. EP-151

Lehoucq, Fabrice and Clark C. Gibson, *The Local Politics of Decentralized Environmental Policy in Guatemala*. EP-152

Benton, Allyson, *Dissatisfied Democrats or Restrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions and Voting Behavior in Latin America*. EP-153

Colomer M., Josep, *Taming the Tiger: Voting Rights and Political Instability in Latin America*. EP-154

Colomer M., Josep, *Voting in Latin America: Low Benefits, High Costs*. EP-155

Colomer M., Josep, *Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline*. EP-156

Dion, Michelle, *Mexico's Welfare Regime before and after the Debt Crisis: Organized Labor and the Effects of Globalization*. EP-157

Nacif, Benito, *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. EP-158

Langston, Joy, *Senate Recruitment and Party Organizational Change in Mexico's PRI*. EP-159

## DIVISIÓN DE HISTORIA

Meyer, Jean, *Guerra, religión y violencia, el contexto salvadoreño de la muerte de Monseñor Romero*. H-17

Pipitone, Ugo, *Caos y Globalización*. H-18

Barrón, Luis, *Un civil en busca del poder: La carrera política de José Vasconcelos 1910-1924*. H-19

Barrón, Luis, *La tercera muerte de la Revolución Mexicana: Historiografía reciente y futuro en el estudio de la revolución*. H-20

García Ayluardo, Clara, *De tesoreros y tesoros. La administración financiera y la intervención de las cofradías novohispanas*. H-21

Medina Peña, Luis, *Porfirio Díaz y la creación del sistema político*. H-22

Sauter J., Michael, *Visions of the Enlightenment: Johann Christoph Woellner and Prussia's Edict on Religion of 1788*. H-23

Sauter J., Michael, *Preachers, Ponytails and Enthusiasm: On the Limits of Publicness in Enlightenment Prussia*. H-24

Bataillon, Gilles, *Guatemala: de L'instauration du terrorisme d'état au réagencement du pouvoir militaire*. H-25

.....