

La cuestión fiscal y el nuevo federalismo

Horacio Sobarzo

Introducción

EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO ha atravesado por distintas etapas, muchas de ellas ya analizadas y, hasta podría decirse, tipificadas. Sin embargo, una característica común a lo largo de todo este periodo, que podría ubicarse desde los años cuarenta hasta el presente, ha sido el marcado desequilibrio regional, cuyo resultado es que las llamadas regiones atrasadas no se hayan beneficiado de los periodos de crecimiento económico, o lo hayan hecho en forma muy precaria. En particular, de 1982 a 1995, la tasa de crecimiento económico promedio anual ha sido muy baja (1.7%), inferior a la tasa de crecimiento poblacional (2%), lo que ha propiciado que el país en su conjunto haya sufrido retrasos económicos y sociales severos. Si se considera que en esta etapa el comportamiento del avance del producto interno bruto (PIB) ha sido muy errático, no es sorprendente que los desequilibrios regionales, ya existentes antes de 1982, se hayan agravado. Este desequilibrio regional tiene un sinnúmero de manifestaciones y causas, una de las cuales es la estructura hacendaría (ingreso-gasto público) regional.

En efecto, la distribución territorial de recursos públicos en el país ha desempeñado un papel importante en la conformación de la estructura económico-social de las regiones y, en consecuencia, en las capacidades y limitaciones de los ámbitos de los gobiernos federal, estatal y municipal.

El propósito en este trabajo es analizar la estructura regional desde el punto de vista de las finanzas públicas, destacando la distribución de recursos públicos, así como la estructura hacendaria por ámbitos de gobierno, ya que esta última tiene una clara manifestación territorial.

Si bien la intención del documento es fundamentalmente descriptiva, se desprenden de éste tres grandes conclusiones: 1) tanto el ingreso como el

gasto público han estado fuertemente concentrados en el gobierno federal. En materia de ingreso, ello se explica por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que si bien significó que los estados renunciaran prácticamente a su capacidad recaudatoria, el sistema impositivo en su conjunto ganó en eficiencia, lo que permitió que los estados se beneficiaran;¹ 2) por el lado del gasto ha existido un alto grado de discrecionalidad en su asignación territorial ya que, a diferencia del ingreso con el SNCF, no existe un mecanismo transparente, si bien recientemente se está avanzando en este aspecto. Esto ha propiciado un marcado desequilibrio vertical —por órdenes del gobierno— y un también fuerte desequilibrio horizontal entre regiones; 3) sin duda, en los próximos años se deberá reformar el sistema hacendario si se quiere contribuir a la reducción de estos desequilibrios y hacer al sistema más responsable fiscalmente (*accountable*). Para este propósito parece poco discutible que, en algún grado, el sistema hacendario debe descentralizarse en el futuro. Sin embargo, esta descentralización debe tomar en cuenta que la fuerte heterogeneidad regional, particularmente en el ámbito municipal, impone límites y exige gradualidad, entre otras cosas por el reducido grado de capacidad institucional en las regiones más atrasadas.

Finanzas públicas

Contexto actual de las finanzas del sector público

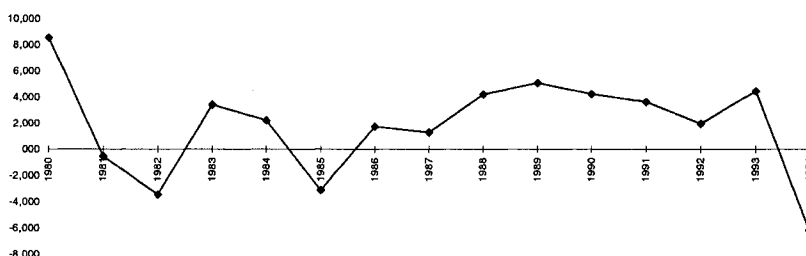
La evolución de la economía mexicana en los últimos años ha desempeñado un papel determinante en el comportamiento de las finanzas públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno. A raíz de la crisis económica de 1994, por ejemplo, el PIB registró en 1995 una caída de 6.2%, lo que se reflejó en una reducción importante de la recaudación, no sólo por la contracción económica misma, sino también por el crecimiento de la evasión fiscal.

La principal característica de la evolución de la economía en los últimos 15 años ha sido la de registrar un crecimiento promedio del PIB, no solamente muy bajo sino errático.

Como se observa en la gráfica 1, en general el comportamiento del PIB ha sido muy poco dinámico. En su conjunto, en el periodo 1980-1995 la tasa

¹ Por supuesto que el crecimiento económico tan bajo ha propiciado que la recaudación total del sector público haya tenido un comportamiento muy pobre. Sin embargo, no se debe al SNCF. En todo caso, puede decirse que el SNCF, comparado con la situación anterior a 1980, resultó benéfico para las entidades, ya que estuvieron en mejor posición para enfrentar la escasez de recursos públicos.

Gráfica 1

Tasas de crecimiento del PIB real
(1980-1994)

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, INEGI, 1994.

promedio de crecimiento anual del PIB fue sólo 1.7%, cifra muy baja no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, ya que en el mismo periodo la tasa anual promedio de crecimiento de la población fue de 2%. Esto significa una caída del PIB per cápita entre 1980 y 1995 de 4.7%. Un breve análisis del comportamiento de los principales agregados macroeconómicos en los últimos años permite entender mejor el comportamiento de la economía. El cuadro 1 detalla la evolución reciente de los principales agregados macroeconómicos. Destaca el fuerte crecimiento del déficit de la balanza en cuenta corriente, que en 1994 llegó a representar casi 8% del PIB, lo que contribuyó a la devaluación ocurrida en diciembre de ese año. Al igual que en las crisis devaluatorias anteriores, el ajuste cambiario estuvo precedido de un creciente desequilibrio con el exterior.

Sin embargo, a diferencia de la crisis de 1982 que se caracterizó por un enorme déficit del sector público (14% del PIB), en los últimos años este sector ajustó las finanzas públicas, llegando incluso a registrar superávit. El ajuste de las finanzas gubernamentales se dio fundamentalmente mediante una marcada reducción del gasto, mismo que, como proporción del PIB, pasó de 32.9% en 1989 a 26.7% en 1995.

Respecto a los ingresos totales, su participación en el PIB se mantuvo más o menos constante en el periodo 1989-1995 y, de hecho, en 1991 y 1992 registraron un incremento. Debe subrayarse que este comportamiento de los ingresos totales se explica no sólo por el componente tributario, sino también por los ingresos de la venta interna y externa del petróleo, mismos que

Cuadro 1

Indicadores macroeconómicos PIB (%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Exportaciones de bienes y servicios más transferencias	23.2	22.9	20.2	18.7	18.7	21.2	39.6
Importaciones bienes y servicios más transferencias	26.1	26.0	25.3	26.1	25.2	29.1	39.9
Balanza en cuenta corriente	-2.8	-3.0	-5.1	-7.4	-6.5	-7.9	-0.3
Ingresos del sector público	27.7	27.5	29.4	29.2	26.1	25.8	26.6
Gastos del sector público	32.9	29.9	26.3	24.7	25.3	26.2	26.7
Déficit del sector público	5.0	2.8	0.5	-1.6	-0.7	0.1	-0.1
Inversión total	17.3	18.7	19.6	21.1	20.7	21.7	16.1
Inversión privada	12.6	13.7	14.9	16.8	16.6	17.3	12.3
Consumo privado	64.4	65.4	66.2	67.0	66.7	66.8	62.6
Consumo de gobierno	11.0	10.8	10.8	10.8	10.9	10.8	11.1
Exportaciones	17.0	16.7	14.9	14.0	14.3	16.4	32.3
Importaciones	16.8	17.0	17.4	18.9	18.1	21.4	29.4
Base monetaria**	32.4	35.4	39.4	40.6	46.4	50.4	48.7

* Datos preliminares.

** Se refiere al promedio del periodo de M4.

Fuente: Banco de México, 1996.

fluctuaron entre 20 y 30% de los ingresos totales del sector público (las gráficas 2 y 3 describen la estructura de ingresos en el periodo 1988-1995).

Ahora bien, si se analiza el comportamiento de los ingresos tributarios no petroleros como proporción del PIB, se observa una fuerte asociación con el comportamiento errático del PIB arriba descrito (cuadro 2).

Cuadro 2

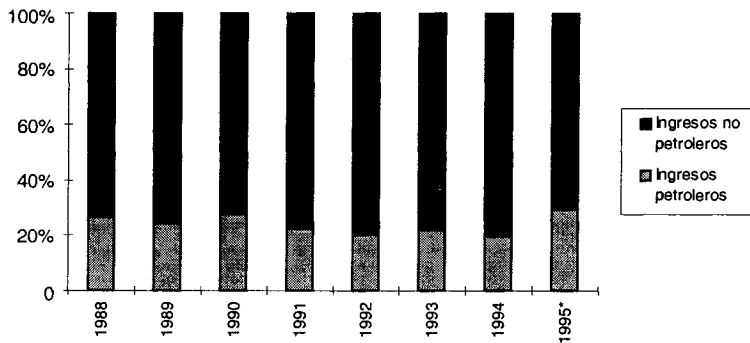
Ingresos tributarios no petroleros como proporción del PIB (1980-1995)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
10.6	10.2	8.6	8.2	7.9	7.9	8.5	8.6
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
11.6	11.7	11.1	10.6	11.3	11.4	11.3	9.5

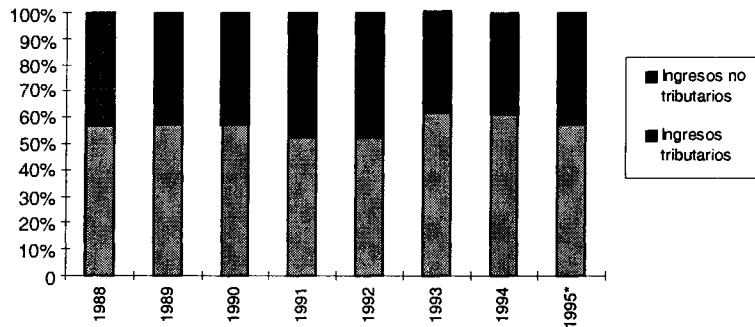
Fuente: Informes de gobierno.

Gráfica 2

Evolución y estructura de los ingresos del sector público
(porcentajes)

**Gráfica 3**

Evolución y estructura de los ingresos no petroleros del sector público
(porcentajes)



* Datos preliminares.

Fuente: cálculos propios con base en Banco de México, *op. cit.*

Destaca el contraste en el periodo 1980-1987 y el de 1988-1994, pues la recaudación como proporción del PIB registra un aumento significativo. Este aumento en la recaudación obedece en gran medida a las reformas fiscales operadas después de 1988 que, esencialmente, consistieron en aumentar la base gravable, al pasar el número de contribuyentes activos de 1 759 400 en

1988, a 5 647 200 en 1994.² Sin embargo, a raíz de la drástica caída del PIB (−6.2%) en 1995, el sector público redujo aún más el gasto y aumentó la tasa del IVA del 10 al 15%, lo que permitió que en ese año se registrara un ahorro público de 0.1% como proporción del PIB.

Es importante subrayar que, a pesar de que la tasa del IVA aumentó, la recaudación tributaria como proporción del PIB cayó a 9.5% en 1995 y 8.6% en 1996. Esta fuerte caída sugiere no sólo que la contracción del ritmo de actividad económica de 1995 fue importante, sino también que los problemas de evasión fiscal probablemente se recrudecieron. Esto seguramente dificultará las posibilidades de descentralización fiscal en el corto plazo.

Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

Las modalidades del actual SNCF surgen con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980, las cuales se analizarán en el siguiente apartado. Sin embargo, se pueden ubicar algunos antecedentes importantes en las décadas anteriores, mismos que a continuación se mencionan.

En general, puede decirse que la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales se ha caracterizado por una clara tendencia en favor de la centralización de funciones en el ámbito federal de gobierno. El cuadro 3 muestra la distribución porcentual de ingresos públicos entre órdenes de gobierno para algunos años del periodo 1900-1975. Esta clara tendencia hacia la centralización tiene su explicación en la importancia que fue adquiriendo el gobierno federal en la promoción del desarrollo, por un lado, y en el aumento de la eficiencia recaudatoria, por el otro. En particular, es importante mencionar que el sistema impositivo si bien era menos centralizado que en la actualidad, se caracterizaba por ser poco eficiente. Los impuestos al comercio y la industria, por ejemplo, sobrepasaban los 300 en promedio en la primera mitad del siglo.³

A raíz de esta dispersión, en 1947 se sugirió desaparecer el impuesto federal del timbre en favor de impuestos estatales sobre industria y comercio. Esto habría de materializarse al año siguiente con la introducción del llamado Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que fue un impuesto sobre ventas con una tasa de 3%, correspondiendo 1.2% a los estados (60%) y 1.8% a la federación (40%). Sin embargo, por ser voluntario, no todos los estados adoptaron este impuesto y sólo se fueron incorporando con el paso de los años. Al mismo tiempo, de acuerdo con las características de la econo-

² Una revisión detallada de este proceso de reforma fiscal aparece en Urzúa (1994).

³ Véase Jannetti (1989).

Cuadro 3Estructura porcentual de ingresos
(1900-1975)

<i>Año</i>	<i>Federación</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1935	67.4	25.1	7.4
1940	71.4	23.3	5.3
1945	75.6	19.0	3.4
1950	78.3	18.4	3.3
1955	80.8	16.2	2.9
1960	78.6	18.6	2.8
1965	88.0	10.5	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3

Fuente: Díaz (1995).

mía, la estructura impositiva aún descansaba mucho en gravámenes sobre actividades como el comercio exterior.⁴

La primera Ley de Coordinación Fiscal se creó en 1953, lo que permitió aumentar la recaudación en materia de Impuesto Sobre la Renta (ISR) propiciando la incorporación de algunos estados más al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM).⁵ Para 1970, la mitad de los estados no se incorporaban aún al ISIM, y fue en 1973 cuando el total de las entidades se sumaron a este gravamen, como resultado de un aumento de su tasa de 3 a 4%. Este punto porcentual adicional correspondía íntegramente a los estados, por lo que no es sorprendente que la totalidad de ellos lo adoptaran. Durante la década de los setenta la colaboración entre gobierno federal y estados en materia impositiva se fortaleció, ya que no sólo se estableció una mejor coordinación en lo que se refiere a recaudación del ISIM, sino también en el orden administrativo y en algunos otros gravámenes, como el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, el de producción y venta de bebidas alcohólicas, y bases especiales de tributación para causantes menores en materia de ISR. Puede

⁴ Todavía en 1965, los impuestos al comercio exterior representaban 21% de la recaudación (Díaz, 1995:85).

⁵ Colima, Yucatán, Hidalgo, Campeche y Tabasco en 1954, Puebla en 1955, y Guerrero en 1957.

afirmarse que en esta década la coordinación fiscal se fortaleció, aunque, en la práctica, existían convenios heterogéneos entre las partes que, en buena medida, estaban influidos por la capacidad de negociación de las entidades federativas con el gobierno federal.

Como resultado de esta mayor coordinación, los ingresos del sector público aumentaron y las participaciones del gobierno federal a los estados fueron ganando importancia paulatinamente, pues de representar 9.5% de los ingresos estatales en 1970, pasaron a 22.1% en 1975 y 24.8% en 1979. No obstante, debido a que los recursos federales se participaban con base en un sistema de cuotas, en ciertos años éstos producían deterioro de los ingresos estatales. Se proponía así modificar el sistema para que fuera con base en porcentajes. En 1980, a raíz de la sustitución del ISIM por el IVA, el sistema se modificó para que los estados recibieran en ese entonces 13% de los ingresos tributarios federales participables. En suma, la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales, hasta antes de 1980, se caracterizó por un fortalecimiento gradual de la coordinación fiscal. Este fortalecimiento, sin embargo, fue un tanto heterogéneo y poco sistemático.

A raíz de la introducción del IVA como impuesto federal, se estableció el actual SNCF, mismo que ha registrado algunas modificaciones importantes durante los últimos 16 años. En 1980 se derogó la mayoría de los impuestos estatales indirectos, lo que inmediatamente se reflejó en una caída de las fuentes de ingresos estatales y un aumento significativo de las participaciones federales, que pasaron de 24.8% de los ingresos estatales en 1979, a 43.1% en 1980. Por su parte, los ingresos estatales propios por concepto de impuestos pasaron de 25.3% en 1979, a sólo 9.1% en 1980. Debe subrayarse que la totalidad de los estados se incorporó al SNCF ya que, si bien es cierto que significó renunciar a ciertas potestades tributarias importantes, los ingresos estatales totales crecieron en sólo un año (1979-1980) 34%, en términos reales. Esto fue posible en la medida en que la introducción del IVA aumentó la recaudación, toda vez que el sistema impositivo se simplificó y se eliminó en gran parte el problema de la tributación múltiple.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Desde su origen en 1980, y prácticamente hasta 1988, el criterio de distribución de recursos por concepto de participaciones entre los estados fue esencialmente resarcitorio, ya que en 1980 el grueso de lo participado (13 de un coeficiente de 16.89) aseguró que recibieran recursos suficientes para obtener la misma recaudación que en 1979. Después de 1980, con pequeñas modificaciones, se tomaba como base del cálculo los recursos recibidos por cada

Cuadro 4Fondo general de participaciones.
Evolución de criterios

	1991	1992	1993	1994
1º Criterio poblacional	18.05	27.09	36.15	45.17
2º Criterio "asignables"	72.29	63.24	54.19	45.17
3º Criterio (inverso a los dos anteriores)	9.66	9.66	9.66	9.66

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Gobierno de la República, 1996.

estado el año inmediato anterior. De esta manera, los recursos distribuidos en forma de participaciones mantuvieron cierta relación con el esfuerzo recaudatorio. Después de 1988 la fórmula de reparto se modifica. En 1989 las participaciones correspondientes a cada entidad se constituyeron con 30% de la recaudación del IVA, más un porcentaje fijo de 13.09%. En ese mismo año la fórmula se modifica de nuevo y desaparece el IVA como criterio de reparto. Para 1991 los criterios de distribución se modifican de forma significativa, no sólo porque el IVA no es ya más un criterio de reparto, sino también porque el criterio poblacional gana importancia. De hecho, desde ese año el criterio poblacional fue incrementándose hasta alcanzar un peso de 45.17% en 1994. El cuadro 4 ilustra la evolución de los criterios de reparto del Fondo General de Participaciones (FGP) en términos de su importancia.

Como se puede observar, desde 1994 y hasta la fecha, los criterios poblacional y asignables son los principales elementos de la fórmula de reparto, ya que ambos explican 90.34% de ésta. Conviene aclarar el significado de estos criterios. El poblacional implica que 45.17% de lo repartido se hace en función directa del número de habitantes. El supuesto es que este criterio garantiza al menos la posibilidad de cubrir un mínimo de las necesidades de la población. El segundo criterio se denomina "asignables", ya que distribuye 45.17% en función directa a la recaudación de los llamados impuestos asignables de las entidades. Estos impuestos incluyen los siguientes productos: cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).⁶ La idea de este criterio es premiar el esfuerzo recaudatorio de los estados. Existe controversia respecto a si este criterio realmente premia el esfuerzo recaudatorio (o quizá la contribución de cada entidad a la recaudación total), ya que no incluye los

⁶ Se les llama asignables pues, a diferencia del IVA y el ISR, en la recaudación por concepto de estos impuestos se conoce con certeza su procedencia territorial.

Cuadro 5

**Participaciones del gobierno federal a los estados
(millones de pesos a precios de 1993)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Participaciones pagadas a los estados	29 858	28 387	31 368	32 640	34 861	36 505	38 269	33 709
Fondo General de Participaciones	21 004	24 198	28 720	29 814	31 042	32 283	32 878	29 073
Fondo Financiero Complementario	2 351	2 384	381					
Fondo de Fomento Municipal	577	546	564	838	862	896	891	818
Fondo para la Reordenación del Comercio Urbano							691	643
Tenencia	497	643	669	1 430	2 207	2 624	2 971	2 233
Comercio exterior	78	111	110	221	231	230	285	209
Extracción de petróleo	18	15	19	19	15	12	10	17
Incentivos económicos	5 331	490	905	318	287	265	419	507
Fiscalización conjunta					217	195	124	209

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, *op. cit.*

impuestos de base amplia, como son el IVA y el ISR, además de que el impuesto a la gasolina representa más de 60% de todos los gravámenes denominados asignables. Durante los últimos años la política de precios de gasolinas a cargo de Petróleos Mexicanos (Pemex) ha establecido múltiples tarifas por región, provocando con ellas que la distribución territorial de la recaudación de impuestos asignables se haya modificado sustancialmente. Por último, el tercer criterio distribuye el restante 9.66% en función inversa a los dos criterios anteriores.

Se busca con ello establecer un mecanismo que compense a aquellas entidades que se benefician relativamente poco de los dos criterios principales. Conviene también aclarar que si bien el Fondo General de Participaciones (FGP) constituye con mucho el principal mecanismo de reparto de recursos entre estados, existen otros fondos complementarios, mismos que, junto con el FGP, forman las llamadas participaciones. Los cuadros 5 y 6 detallan cómo se distribuyen y su evolución reciente.

En su conjunto, la evolución del SNCF desde 1980 hasta la actualidad permitió hacer más eficiente al sistema impositivo, ya que impactó favorablemente la recaudación, en particular respecto a los años anteriores. Ello significó que los estados casi renunciaran a ejercer su capacidad impositiva. Así, el FGP, que en 1980 representó 13% de los llamados ingresos participables, fue aumentando paulatinamente hasta llegar a representar 20% en 1996, lo que ha significado un aumento sostenido de los ingresos estatales produc-

Cuadro 6**Participaciones pagadas a las entidades federativas
1995 (%)**

<i>Total nacional</i>	<i>47 771 778 731</i>	<i>100%</i>
Aguascalientes	519 940 364	1.09
Baja California	1 418 061 415	2.97
Baja California Sur	299 505 093	0.63
Campeche	575 755 801	1.21
Coahuila	1 753 005 582	3.67
Colima	1 361 436 183	2.85
Chiapas	1 099 411 784	2.30
Distrito Federal	7 405 328 147	15.50
Durango	679 162 439	1.42
Guanajuato	1 786 740 515	3.74
Guerrero	1 123 133 274	2.35
Hidalgo	861 633 824	1.80
Jalisco	2 933 046 912	6.14
México	4 886 406 800	10.23
Michoacán	1 433 396 214	3.00
Morelos	704 225 999	1.47
Nayarit	507 494 653	1.06
Nuevo León	2 268 653 936	4.75
Oaxaca	1 293 427 069	2.71
Puebla	1 811 530 136	3.79
Querétaro	693 747 214	1.45
Quintana Roo	400 771 826	0.84
San Luis Potosí	896 372 328	1.88
Sinaloa	1 237 765 009	2.59
Sonora	1 472 596 675	3.08
Tabasco	1 890 741 899	3.96
Tamaulipas	1 385 458 233	2.90
Tlaxcala	485 188 692	1.02
Veracruz	2 888 921 337	6.05
Yucatán	724 436 275	1.52
Zacatecas	614 053 570	1.29

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

to de participaciones. Como proporción del PIB, las participaciones pasaron de representar 2.3% en 1980, a 2.9% en 1994. El cuadro 7 describe la evolución de los ingresos estatales, incluidas las participaciones federales, en el periodo 1981-1993.

Cuadro 7

Ingresos totales estatales, evolución y estructura (1981-1993)
(miles de pesos de 1994)

Año	<i>Ingresos totales</i>		<i>Impuestos</i>	<i>(%)</i>	<i>Participaciones</i>	<i>(%)</i>	<i>Otros</i>	<i>(%)</i>
	<i>estatales</i>	<i>(%)</i>						
1981	69 465 686	100	4 811 961	6.9	30 857 451	44.4	33 796 274	48.7
1982	68 797 778	100	4 056 420	5.9	27 363 210	39.8	37 378 148	54.3
1983	57 741 646	100	2 839 573	4.9	30 544 451	52.9	24 357 622	42.2
1984	64 454 317	100	1 855 314	2.9	32 597 823	50.6	30 001 180	46.5
1985	62 336 262	100	1 690 023	2.7	29 672 150	47.6	30 974 089	49.7
1986	49 310 577	100	1 521 205	3.1	24 974 316	50.6	22 815 056	46.3
1987	50 941 733	100	1 241 733	2.4	26 433 335	51.9	23 266 665	45.7
1988	48 470 531	100	2 051 297	4.2	29 942 139	61.8	16 477 095	34.0
1989	58 072 501	100	2 460 421	4.2	29 088 450	50.1	26 523 630	45.7
1990	56 450 863	100	3 579 017	6.3	32 640 562	57.8	20 231 284	35.8
1991	60 043 351	100	4 697 841	7.8	34 381 502	57.3	20 964 008	34.9
1992	75 294 975	100	5 437 897	7.2	36 115 095	48.0	33 741 983	44.8
1993	87 769 172	100	5 705 838	6.5	38 645 459	44.0	43 417 875	49.5

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, *Ingreso y gasto público en México*, México, INEGI, varios años (incluye al Distrito Federal).

En suma, con la introducción del IVA en 1980, se conforma el actual SNCF y las participaciones del gobierno federal hacia los estados se constituyen en la principal fuente de ingreso de estos últimos, ya que en algunos años representaron más de 50% de sus ingresos. A partir de 1988 se inicia un proceso de modificaciones sucesivas de los criterios de reparto de la fórmula, privilegiando fuertemente el criterio poblacional, lo que ha significado una importante redistribución territorial de recursos. Estas modificaciones propiciaron una desvinculación creciente entre los ingresos por participaciones y el potencial recaudatorio de los estados, ya que el criterio resarcitorio que prevaleció en 1980, al iniciar la reforma, paulatinamente ha perdido importancia.

Relaciones intergubernamentales

Atribuciones impositivas. Marco legal

Como ya se mencionó, en México las relaciones intergubernamentales se han caracterizado por una fuerte centralización de funciones tanto de ingreso

como de gasto en el ámbito federal de gobierno. Sin embargo, antes de analizar la distribución de recursos por ámbitos de gobierno, es preciso hacer algunos comentarios sobre el marco legal en materia de atribuciones impositivas, incluyendo las reformas más recientes.

La Constitución mexicana no es muy clara sobre la competencia en materia impositiva de cada uno de los órdenes de gobierno. Es decir, no todas las fuentes de ingreso están asignadas a un ámbito de gobierno específico. A continuación se enumeran aquellas que sí lo estaban, al menos hasta 1995, pues a partir de 1996 algunos impuestos se trasladaron del gobierno federal a los gobiernos estatales.

Federación: comercio exterior, minerales, piedras preciosas y salinas, combustibles minerales, petróleo e hidrocarburos, aprovechamiento y explotación de aguas, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados; también contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y cerveza.

Estados: la constitución no reserva impuesto alguno a los estados.

Municipal: el municipio, por su parte, tiene reservado para su explotación, con base en el artículo 115 constitucional, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que surtan efecto al modificarse el valor de los inmuebles.

En lo que corresponde a las prohibiciones, el artículo 117 establece que estados y municipios no pueden gravar el tránsito de personas ni mercancías. Igualmente, el artículo 131 establece la prohibición a los estados para gravar importaciones y exportaciones. Como se observa, de acuerdo con lo establecido por la Constitución, sólo algunas fuentes impositivas se reservan al gobierno federal, algunas otras al gobierno municipal y ninguna a los gobiernos estatales. En sentido estricto, la tributación múltiple no es contraria a la Constitución.

Ahora bien, en la práctica, el problema de la tributación múltiple se ha eliminado con el llamado SNCF. Dicho sistema, como ya se comentó, ha consistido en que los estados se coordinen con la federación, renunciando a algunas fuentes impositivas (no expresamente prohibidas en la Constitución) a cambio de las participaciones federales. En la actualidad, las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno se integran de la siguiente manera:

<i>Federación</i>	<i>Estados*</i>	<i>Municipios</i>
• Impuesto sobre la renta • Impuesto al activo • Impuesto al valor agregado • Impuesto especial sobre producción y servicios • Impuesto sobre automóviles nuevos • Impuestos generales de exportación e importación • Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos	• Impuesto sobre transmisiones patrimoniales • Impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales • Impuesto sobre compraventa y operaciones similares (gravan sólo las operaciones no afectadas por el IVA) • Impuestos sobre espectáculos públicos • Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal (no todos lo operan) • Impuesto sobre nóminas	• Impuesto predial • Impuesto sobre traslación de dominio o adquisición de inmuebles • Derechos derivados de las prestaciones de servicios públicos

* No hay un patrón de aplicación general para toda la República. Aquí se presentan, a modo de ejemplo, los impuestos que se reserva el gobierno del estado de Jalisco.

Como se puede percibir, el gobierno central tiene, de hecho, control sobre las bases fiscales más amplias, mientras los estados poseen control sobre impuestos de base muy reducida. En cambio, los municipios tienen mayor capacidad recaudatoria que los estados mismos, ya que el impuesto predial por sí solo constituye una fuente que, bien operada, posee un potencial recaudatorio importante.

Lo anterior describe las fuentes de ingresos propios de los estados y municipios que, como se verá más adelante, constituyen una proporción relativamente baja de sus ingresos totales. El grueso de éstos, particularmente en el caso de los estados y en menor medida en los municipios, proviene de las participaciones federales.

Es también importante mencionar que los municipios no tienen facultades legislativas. En la práctica ello implica que los ayuntamientos están fuertemente subordinados a los estados, ya que estos últimos pueden ejercer un alto grado de control sobre el grado de descentralización que finalmente prevalece, toda vez que cualquier iniciativa tiene que ser aprobada por los congresos estatales. Respecto a esto, conviene resaltar que en materia de impuesto predial, por ejemplo, a partir de 1984 se le transfirió al municipio esta potestad tributaria. No obstante, la falta de capacidad legislativa implica que si bien los ayuntamientos pueden proponer políticas específicas, su aprobación última recae sobre los congresos estatales. Esto significa, en la práctica, que

el uso de esta potestad es limitada, ya que los municipios pueden verse sujetos al control político de los gobiernos estatales. Se verá más adelante que esta situación es explicable en el caso de algunos municipios altamente marginados. Sin embargo, en algunos otros ayuntamientos, principalmente urbanos, parecería claro que el municipio es capaz de asumir políticas propias.

Reformas legales recientes

Durante 1995 y 1996 se han introducido algunas reformas en materia de transferencias de potestades tributarias, así como también de gasto de la federación a estados y municipios.

Por el lado del ingreso, en 1996 se incrementó el FGP al pasar de 18.5 a 20% de la recaudación federal participable. Este aumento representó en promedio un incremento de 8% en los ingresos que por este concepto tenían las entidades federativas. Igualmente, a partir de 1996 la federación entrega a los estados 20% de la recaudación por concepto de impuestos a las bebidas alcohólicas y cerveza, así como 8% de la del tabaco.

En lo que se refiere a transferencia de potestades tributarias, desde 1996 los estados tienen la posibilidad de gravar los servicios de hospedaje. Igualmente, el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 fue federal, se abroga en 1996 y se permite que los estados lo diseñen de manera autónoma.

Finalmente, en el área impositiva-administrativa, se establece una mayor participación estatal, pues se permite a las entidades federativas llevar a cabo actos de fiscalización en impuesto sobre la renta (ISR) e impuesto al activo, adicionalmente a la participación que ya tenían en la fiscalización del IVA. La idea central de estos nuevos mecanismos de colaboración administrativa es, mediante el acceso a los recursos resultantes de la fiscalización, dar incentivos económicos a los estados para reducir la evasión fiscal.

Los efectos de estas medidas sobre los ingresos estatales, con excepción del incremento al FGP, habrán de reflejarse en los próximos años. En el corto plazo, sin embargo, es difícil esperar un incremento sustancial de la recaudación de las nuevas fuentes de ingreso, debido al periodo de estancamiento económico por el que todavía atraviesa el país.

Gastos

Como se observó en el apartado sobre el SNCF, éste establece claramente las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno. En materia de gasto, sin embargo, la distribución de competencias por ámbitos de gobierno ha sido

mucho más discrecional y poco sistemática, caracterizada por la falta de reglas de asignación que, entre otras cosas, ha propiciado la falta de planeación de mediano y largo plazos y les ha restado autonomía a estados y municipios en el manejo del gasto. Se verá que este grado de discrecionalidad ha disminuido un poco con la reformas recientes de descentralización de algunos rubros del gasto, aunque todavía resta mucho por avanzar en esta materia, no sólo porque el proceso está todavía en marcha sino también porque las propias medidas de descentralización han traído consigo algunos problemas adicionales no resueltos aún.

Para efectos de exposición podemos clasificar el gasto en cuatro categorías: *a)* gasto bipartita, *b)* gasto concurrente, *c)* gasto propio, y *d)* gasto federal directo.

Gasto bipartita: éste es, quizá, el principal mecanismo de asignación de gasto entre estados y se instrumenta mediante los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes), operados conjuntamente por los gobiernos federal y estatal. El mecanismo de los Cedes opera fundamentalmente como un esquema de recursos compartidos (*matching-funds*) entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para apoyar proyectos de inversión en diversas áreas. Los acuerdos se dan en comités denominados Coplades, y son aprobados conjuntamente por el gobierno federal y el estado en cuestión. Mediante este mecanismo se hace llegar una buena cantidad de recursos adicionales a los estados, ya que por medio de éste se canaliza en promedio 20% de la inversión pública.

En este esquema de cofinanciamiento, la presencia del gobierno federal tradicionalmente ha sido importante. El cuadro 8 expone la mezcla de recursos derivados de la coparticipación de los estados y la federación, mediante los Cedes, en 1996. Como se observa, la participación del gobierno federal es, en la mayoría de los casos, superior a 50%, además de que es muy variable entre los estados.

Si bien es cierto que con este mecanismo se hacen llegar recursos adicionales a los estados, se le pueden señalar al menos dos efectos poco deseables. Primero, la fuerte presencia del gobierno federal ha significado que éste pueda imponer sus prioridades sobre las estatales, disminuyendo con ello el grado de autonomía estatal en la ejecución del gasto. Segundo, debido a que la determinación del monto a distribuir mediante este mecanismo se ha dado hasta ahora sobre una base anual, en función de las posibilidades del presupuesto federal, no ha existido un marco de certidumbre para formular planes de gasto estatal de mediano y largo plazos.

Por lo que toca al gasto municipal bipartita, en los últimos años se ha hecho llegar a los municipios recursos federales provenientes del llamado

Cuadro 8**Coparticipación de las entidades
en los convenios de desarrollo social, 1996**

<i>Estado</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidad</i>	<i>Total</i>	<i>Participación entidad (%)</i>
Aguascalientes	91 018 237	16 062 042	107 080 279	15
Baja California	81 392 738	27 130 913	108 523 651	25
Baja California Sur	76 695 605	4 036 610	80 732 215	5
Campeche	158 045 411	17 560 601	175 606 012	10
Coahuila	107 185 352	18 915 062	126 100 414	15
Colima	79 673 461	885 267	80 558 728	1.1
Chiapas	569 455 898	43 333 330	612 789 228	7.1
Chihuahua	161 791 559	53 930 520	215 722 079	25
Durango	199 203 741	22 133 749	221 337 490	10
Guanajuato	300 673 364	383 633 333	684 306 697	56.1
Guerrero	377 799 312	41 977 701	419 777 013	10
Hidalgo	302 156 686	53 321 768	355 478 454	15
Jalisco	251 766 444	62 941 611	314 708 055	20
México	366 621 863	133 378 137	500 000 000	26.7
Michoacán	318 365 861	56 182 211	374 548 072	15
Morelos	123 579 676	22 337 590	145 917 266	15.3
Nayarit	150 588 494	26 574 440	177 162 934	15
Nuevo León	110 429 045	12 269 894	122 698 939	10
Oaxaca	526 257 440	58 473 048	584 730 488	10
Puebla	418 741 450	418 741 450	837 482 900	50
Querétaro	196 294 067	10 331 266	206 625 333	5
Quintana Roo	134 435 868	7 075 572	141 511 440	5
San Luis Potosí	274 597 797	48 458 435	323 056 232	15
Sinaloa	170 462 552	30 081 627	200 544 179	15
Sonora	101 610 219	33 870 073	135 480 292	25
Tabasco	216 368 676	38 182 707	254 551 383	15
Tamaulipas	148 874 673	26 272 001	175 146 674	15
Tlaxcala	152 978 380	8 051 484	161 029 864	5
Veracruz	525 105 922	175 035 307	700 141 229	25
Yucatán	209 305 228	23 256 136	232 561 364	10
Zacatecas	245 524 980	27 280 553	272 805 533	10

Fuente: Convenios de Desarrollo Social del gobierno federal con cada entidad federativa.

ramo 26 y que, a partir de 1996, se les denominó Fondos de Desarrollo Social Municipal.⁷ Desde entonces, este fondo destina, para estados y municipios, 65% de los recursos. Conviene resaltar que si bien antes de 1996 la asignación en este rubro entre estados y municipios fue muy discrecional, a partir de 1997 estos recursos se distribuyen mediante indicadores de rezagos claramente establecidos. Concretamente, a partir de este año los gastos contra la pobreza (ramo 33) se integran y distribuyen con base en una fórmula transparente.

Gasto concurrente: el llamado gasto concurrente se presenta cuando un mismo servicio es prestado por dos ámbitos de gobierno. El caso más típico en México es el de la educación, y en menor medida el de la salud. En ambos casos, los estados y el gobierno central han desarrollado la atención de estos servicios, y para evitar la duplicidad de esfuerzos se han dado ciertas formas de cooperación. En particular, en México la educación es con mucho el principal servicio atendido mediante este tipo de gasto. Las proporciones en que los gobiernos federal y estatal participan en éste varían fuertemente entre entidades. Así, hay algunos estados en los que el gobierno local realiza la mayor proporción del gasto concurrente, mientras en el otro extremo existen entidades en las que el gobierno federal asume prácticamente la totalidad de dicho gasto.

En 1992 se puso en marcha la descentralización educativa que, esencialmente, consistió en transferir a los estados toda la infraestructura y operatividad del sistema educativo que era atendida por el gobierno central. La función de este último es ahora sólo de política y estándares educativos, así como de transferirles recursos a los estados con destino específico al sector educativo. Este proceso constituye un avance importante de descentralización hacia los estados, de funciones tan importantes como la educación; aunque todavía es difícil, por lo reciente del proceso, hacer una evaluación sobre el impacto en el nivel educativo.

Sin embargo, la puesta en marcha de este proceso en la educación ha traído consigo algunos problemas que requieren ser atendidos. El más importante proviene de los desajustes presupuestales que ha originado en algunos estados. Esto es notable en aquéllos que hasta 1992 habían desarrollado un importante sistema de educación estatal. El cuadro 9 ilustra la proporción del gasto en educación respecto del gasto programable estatal. Si bien el promedio nacional es de aproximadamente 20%, algunas entidades como Chiapas, Baja California, Veracruz y Chihuahua, por ejemplo, destinan cerca de 40% de su presupuesto al gasto educativo, en tanto que entidades como el Distrito Federal y Oaxaca, prácticamente no desarrollaron un sistema educativo propio.

⁷ Antes erogados por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Cuadro 9

Porcentaje del gasto en educación respecto
del gasto programable estatal⁸ (%)

<i>Entidades</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Aguascalientes	3.6	6.5	7.4
Baja California	38.6	41.3	43.5
Baja California Sur	9.1	10.4	12.2
Campeche	15.7	17.0	15.4
Coahuila	33.0	34.1	25.7
Colima	18.2	13.1	14.1
Chiapas	29.5	30.9	46.4
Chihuahua	28.2	37.8	36.2
Distrito Federal	4.1	3.7	3.7
Durango	23.1	24.5	27.1
Guanajuato	23.7	25.9	24.4
Guerrero	7.7	10.9	11.1
Hidalgo	2.4	4.3	6.2
Jalisco	36.1	31.3	34.5
México	32.3	28.5	29.2
Michoacán	13.2	21.3	18.8
Morelos	5.9	5.8	6.5
Nayarit	18.6	21.0	17.5
Nuevo León	30.4	29.6	35.6
Oaxaca	2.9	3.4	4.4
Puebla	23.4	27.5	23.4
Querétaro	10.0	9.3	12.3
Quintana Roo	4.6	5.3	6.6
San Luis Potosí	7.4	11.3	13.1
Sinaloa	32.2	31.4	34.8
Sonora	24.7	32.2	32.7
Tabasco	15.7	17.6	19.3
Tamaulipas	20.2	19.9	20.0
Tlaxcala	19.5	18.0	21.1
Veracruz	24.9	31.8	38.1
Yucatán	21.5	28.6	32.2
Zacatecas	22.7	29.7	31.6
Promedio	19.34	21.21	22.51
Desviación estándar	10.53	11.06	12.02
Valor máximo	38.60	41.30	46.40
Valor mínimo	2.40	3.40	3.70

⁸ No incluye el gasto financiado con transferencias federales.

Esta situación ha dado origen a presiones presupuestales muy fuertes en algunos estados, originadas no sólo en el crecimiento de la demanda de servicios educativos, sino también en los incrementos salariales negociados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) —que mantuvo su carácter nacional— y el gobierno federal. Estos incrementos y la mayor demanda de servicios educativos deben pagarse con cargo a los subsistemas de educación estatal, lo que ha obligado a algunos estados a destinar crecientes recursos a esta actividad en detrimento de otros gastos, principalmente de obra pública. Para algunos estados en particular, estos desbalances representan montos importantes de recursos pues, en ocasiones, los gastos educativos superan el monto de las participaciones, y los primeros han crecido más rápidamente que éstas.

En el área de la salud se ha iniciado, desde hace algunos años, un proceso de descentralización similar al educativo, aunque ha sido en forma gradual, y el monto de recursos abarcados es menos importante que el gasto educativo. Hasta el momento, veinte entidades se han incorporado a este proceso y, aunque en menor monto respecto al de educación, la descentralización ha originado gastos adicionales a los estados que, finalmente, han tenido que cubrir con el presupuesto estatal propio.

Por último, en la misma dirección que educación y salud, se ha iniciado un proceso gradual de descentralización hacia los estados en áreas como agricultura, ganadería y, como ya se señaló, de desarrollo social con los municipios.

Hasta el momento estas experiencias de descentralización son difíciles de evaluar, pues si bien es cierto que se les transfirió la operatividad del sistema a los estados, todavía prevalecen estructuras propias del sistema centralizado. La transferencia de recursos se ha dado, en general, sobre la base de recursos que el gobierno federal estaba gastando antes de la descentralización, lo que sugiere que los recursos otorgados no responden estrictamente a las necesidades de las entidades sino a las posibilidades reales de gasto federal, mismas que se han visto reducidas por la fuerte contracción económica de los últimos dos años.

En general, hasta el momento no se han transferido los poderes completos sino, como señala Batley (1991), sólo los elementos operativos de un sistema nacional fuertemente integrado que incluye a todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, no se han establecido estándares explícitos de los servicios públicos a lograr con la descentralización y mucho menos se ha descentralizado, o al menos compartido, la disfunción de políticas a seguir como, por ejemplo, de financiamiento.

Las experiencias internacionales sugieren que la descentralización de este tipo de servicios tiene ventajas importantes, como acercar al consumi-

dor a las condiciones de oferta y demanda, facilitar una mayor competencia, contribuir a la destrucción de monopolios sindicales y permitir alcanzar con mayor facilidad a los estratos de bajos ingresos (IDB, 1996). Sin embargo, si la descentralización se planea y ejecuta de manera incorrecta, no necesariamente aumenta la eficiencia y equidad, incluso resultar costosa. Esto es más probable que suceda cuando la descentralización se ejecuta sólo con transferencias y no va acompañada de mayores responsabilidades locales (estatales), como sería la de mayores posibilidades de financiamiento propio. En este caso se origina una situación típica de agente principal, donde el gobierno central (principal) pierde recursos a cambio de esperar más eficiencia y equidad del agente (estados), que si bien disponen de más recursos, poseen poca autonomía. En situación los estados no necesariamente tienen los incentivos de mejorar la calidad de la educación, ya que las ineficiencias no necesariamente se perciben como costos del ciudadano local. Un caso típico de esto se da cuando, como en México, las negociaciones salariales ocurren entre los maestros del Sindicato nacional y el gobierno federal. En tal caso los estados no están en capacidad de exigir más calidad a cambio de salarios mayores y, de hecho, pueden convertirse en una carga financiera mayor. Más generalmente, para que la descentralización de actividades como educación y salud mejore la calidad de los servicios, es necesario diseñar mecanismos que, de alguna forma, condicionen las transferencias del gobierno federal a ciertos resultados establecidos con claridad. De no ser así, los estados no tendrían incentivos para mejorar los estándares educativos y de salud.

Gasto propio: la estructura del gasto estatal se puede dividir, *grossomodo*, en tres rubros principales; gastos administrativos, obras públicas y fomento y transferencias. El cuadro 10 describe su estructura y evolución reciente. Como se observa, en el periodo (1990-1994) los gastos estatales crecieron 118.3% y la tasa de crecimiento anual promedio fue de 21.5%. El crecimiento del gasto en los estados fue importante y con seguridad fue incrementado sustancialmente por los recursos del llamado programa de solidaridad, ya que en el periodo 1989-1994, aproximadamente 8% fue gasto adicional de los estados a cuenta de dicho programa. Quizá es pertinente mencionar que un componente del aumento del gasto estatal es sólo de naturaleza contable toda vez que las actividades federales que se han descentralizado se registran como gasto estatal, sin que necesariamente se haya dado un aumento de sus recursos netos.

Más aún, las posibilidades de influir en la política de gasto en infraestructura, por ejemplo, se han visto seriamente reducidas. Ello se debe al crecimiento poblacional y, en particular, al proceso de urbanización, mismo que se ha reflejado en una creciente demanda por servicios de mayor calidad. Si a esto se

Cuadro 10

Gastos estatales según concepto 1986-1993, a precios de 1994

<i>Concepto</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Total	243 985	1 364 934	5 944 412	10 661 011	15 770 114	25 605 549	44 195 869	63 705 012
Gastos administrativos	77 915	391 664	1 767 593	2 958 029	5 171 713	8 789 630	14 826 423	20 478 490
Administración pública	24 839	139 988	668 812	1 028 795	2 133 802	3 841 073	6 413 196	7 906 434
Seguridad pública	1 387	6 691	24 186	39 111	26 631	89 916	220 578	266 877
Salubridad pública	1 300	6 782	40 780	63 710	123 848	186 439	292 431	311 037
Educación pública	16 874	80 516	328 739	585 650	962 451	1 720 709	2 995 791	4 538 258
Actividades culturales	683	3 377	18 934	35 015	31 526	93 409	143 466	197 349
Previsión social	1 361	6 992	12 438	13 586	16 722	54 032	74 594	169 508
Registro público	73	309	1 601	1 873	3 100	7 799	8 369	13 884
Diversos	31 397	147 008	672 103	1 190 288	1 873 633	2 796 252	4 677 998	7 075 144
Obras Públicas y Fomento	45 852	251 362	1 220 286	1 817 630	3 090 582	5 439 118	7 769 706	8 594 884
Obras Públicas	37 422	211 476	1 017 343	1 232 754	2 330 852	3 811 165	5 837 500	6 459 879
Fomento	8 429	39 887	202 943	584 876	759 730	1 627 952	1 932 206	2 135 005
Transferencias	42 131	249 633	1 218 362	1 927 438	3 426 161	6 269 533	9 694 669	19 554 468
Subsidios	15 082	77 115	491 955	715 210	1 234 256	2 605 295	3 521 261	7 489 745
Ayudas	3 476	16 295	45 342	94 517	83 257	329 661	202 860	639 380
Participaciones y devoluciones	22 448	150 945	638 795	1 038 069	2 033 138	3 207 722	4 642 560	8 097 997
Bienes inmuebles	115	373	1	0	0	0	267	0
Aportaciones al sector público	1 009	4 905	42 270	79 642	75 511	126 854	1 327 721	3 327 346
Deuda pública	15 971	78 291	282 111	469 384	674 126	992 671	3 469 480	4 066 409
Disponibilidades	11 114	112 506	377 377	2 052 378	774 317	1 518 692	624 760	1 187 479
Por cuenta de terceros	51 003	281 477	1 078 683	1 436 152	2 633 216	2 595 906	7 810 830	9 823 281

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, *El ingreso y el gasto en México*, México, INEGI, 1994.

añade que las finanzas públicas han mostrado un desempeño pobre, no es sorprendente que las capacidades de los gobiernos estatales para influir sobre el entorno regional se hayan visto seriamente disminuidas.

Por último, es importante mencionar el comportamiento del rubro de obras públicas y fomento que pierde importancia relativa, además de ser de comportamiento menos dinámico. Esto seguramente se debe a que, si bien el gasto federal por medio del Pronasol creció en forma importante, el gasto estatal en obra pública registra un crecimiento moderado y, entre 1992 y 1993, cae en términos reales. Esto sugiere que si bien el monto de gastos estatales creció en el periodo, no necesariamente fue así con la capacidad propia de los estados para ejercerlo en forma autónoma.

Gasto federal directo: a pesar de la descentralización descrita arriba, el gasto federal directo en los estados representa todavía una porción importante de dicho gasto, pues constituye casi 15% de éste. Las decisiones de gasto

Cuadro 11

miles de pesos, 1994

<i>1994</i>	<i>Inversión y gasto total</i>	<i>(%)</i>	<i>Diferencia respecto a la media</i>	<i>Consolidada per cápita (pesos)</i>
Total nacional	101 604 640	94.6		
Aguascalientes	1 175 025	1.2	-18.0	149.65
Baja California	1 332 292	1.3	-16.5	74.03
Baja California Sur	691 161	0.7	-22.8	200.88
Campeche	3 478 629	3.4	4.7	597.42
Coahuila	3 087 670	3.0	0.8	144.03
Colima	701 184	0.7	-22.7	149.96
Chiapas	4 559 601	4.5	15.3	130.84
Chihuahua	1 292 059	1.3	-16.9	48.66
Distrito Federal	18 457 900	18.2	152.1	206.33
Durango	741 643	0.7	-22.3	50.64
Guanajuato	2 648 022	2.6	-3.5	61.25
Guerrero	3 842 283	3.8	8.2	134.84
Hidalgo	3 472 189	3.4	4.6	169.64
Jalisco	2 487 674	2.4	-5.1	43.18
México	7 378 449	7.3	43.0	69.23
Michoacán	1 938 310	1.9	-10.5	50.28
Morelos	947 037	0.9	-20.3	73.02
Nayarit	2 263 125	2.2	-7.3	253.98
Nuevo León	3 056 993	3.0	0.5	90.95
Oaxaca	3 374 891	3.3	3.6	102.83
Puebla	3 236 989	3.2	2.3	72.23
Querétaro	1 889 995	1.9	-11.0	166.07
Quintana Roo	642 231	0.6	-23.3	119.34
San Luis Potosí	2 349 598	2.3	-6.4	107.82
Sinaloa	2 729 161	2.7	-2.7	114.15
Sonora	2 771 889	2.7	-2.3	140.26
Tabasco	4 663 490	4.6	16.3	285.73
Tamaulipas	3 642 822	3.6	6.3	149.06
Tlaxcala	570 228	0.6	-24.0	68.76
Veracruz	5 084 054	5.0	20.5	75.13
Yucatán	990 317	1.0	-19.8	66.82
Zacatecas	648 529	0.6	-23.2	46.82
En el extranjero	416 100			
No dist. geográficamente	5 043 100			
Inversión promedio*	3 004 545	3.0		

Nota: se excluyen transferencias.

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, INEGI, 1994.

federal en los estados responden a una serie compleja de factores, como la disponibilidad de recursos, las prioridades políticas, el propio modelo de desarrollo, etc. Es por ello que no se analizan aquí. En todo caso, únicamente debe subrayarse que en este rubro los estados tienen, por definición, muy poca capacidad para influir en su asignación.

Estructura de ingresos

Se ha descrito ya la distribución de funciones por ámbito de gobierno en materia de gasto e ingreso. A continuación se analiza brevemente la estructura de recursos por nivel de gobierno y en la sección 3.6 se hace una reflexión sobre el desequilibrio vertical que esta distribución implica.

Considerando los tres ámbitos de gobierno en forma conjunta, la estructura de ingresos está fuertemente concentrada en el ámbito federal. El cuadro 12 describe la composición de ingresos y su evolución en el periodo 1980-

Cuadro 12

Estructura de ingresos por ámbito de gobierno (%)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
1980	100	79.6	18.0	2.4
1981	100	78.5	18.8	2.7
1982	100	79.9	17.1	3.0
1983	100	81.4	15.8	2.8
1984	100	78.9	17.4	3.7
1985	100	79.9	16.2	3.9
1986	100	82.4	13.5	4.1
1987	100	84.7	12.0	3.3
1988	100	83.8	12.6	3.6
1989	100	81.0	15.1	3.9
1990	100	82.8	12.7	4.5
1991	100	83.8	12.0	4.2
1992	100	82.5	13.1	4.4
1993	100	75.7	19.1	5.2
1994	100	74.6	20.1	5.3
Promedio (1980-1994)	100	79.9	15.5	4.6

Fuente: INEGI, *Ingreso y gasto público en México*, México, INEGI (varios años).

1994. Como se observa en el cuadro, durante esta etapa, el ingreso se ha mantenido concentrado en el gobierno federal, registrando en promedio 79.9% de los mismos, mientras 15.4 y 4.6% corresponden respectivamente a estados y municipios. Quizá la única tendencia que se puede notar en el periodo es la de un aumento, no muy marcado, en la proporción de ingresos correspondiente a los municipios. Es importante mencionar que esta estructura de ingresos registra las participaciones a estados y municipios como ingresos; es decir, incluyen ingresos propios y participaciones recibidas.

Resta sólo subrayar que, debido a la propia estructura impositiva del país descrita en el apartado sobre el SNCF, no es sorprendente que el grueso de la recaudación pertenezca al gobierno federal, ya que los dos impuestos de base amplia, IVA e ISR, son su facultad exclusiva, debido al esquema de coordinación. Sin embargo, como ya se comentó, este esquema de coordinación impositiva permitió aumentar la capacidad recaudatoria de todos los ámbitos de gobierno.

Estructura de gastos

Por lo que se refiere a la estructura consolidada de gastos por ámbito de gobierno, se observa también una fuerte concentración en el federal. El cuadro 13 describe la estructura de éstos y su evolución en el periodo 1980-1994. La estructura del gasto, como se observa, fue de 76.1% para el gobierno federal, 19.8% para el gobierno estatal, y 4.1% para el caso de los gobiernos municipales. Debe destacarse que en los últimos años se ha dado un incremento en la participación de los gobiernos estatales y municipales. Es probable que esta modificación se haya visto influida por la descentralización educativa puesta en marcha en 1992 y, sin duda, se acentuará más a raíz de la iniciativa de descentralización del ramo 33 a los municipios mencionada anteriormente.

Un aspecto importante que debe subrayarse es que, al igual que con los ingresos, el comportamiento individual de cada uno de los estados es muy variable, por lo que el promedio nacional debe ser visto sólo como una primera aproximación. Adicionalmente, a diferencia de la Ley de Coordinación Fiscal que establece claramente los criterios de reparto de las participaciones a estados y municipios, en el caso del gasto hemos visto que no hay un mecanismo tan claro para su asignación, por lo que prevalece un mayor grado de discrecionalidad.

Cuadro 13Estructura del gasto por ámbito de gobierno
1980-1994

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Municipal</i>
1980	100	77.3	20.3	2.4
1981	100	79.9	18.1	2.0
1982	100	83.8	14.6	1.6
1983	100	83.8	14.3	1.9
1984	100	80.4	17.0	2.6
1985	100	81.5	15.9	2.6
1986	100	90.8	7.5	1.7
1987	100	89.9	8.3	1.8
1988	100	90.3	7.8	1.9
1989	100	79.9	16.9	3.2
1990	100	79.1	17.1	3.8
1991	100	74.6	20.5	4.9
1992	100	75.3	20.5	4.2
1993	100	67.4	27.3	5.3
1994	100	68.1	26.5	5.4
Promedio (1980-1994)	100	76.1	19.8	4.1

Fuente: INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, INEGI (varios años).

Desequilibrio vertical

Una consecuencia importante de la concentración de ingresos y gastos en el ámbito federal de gobierno es el desequilibrio vertical en los ámbitos estatal y municipal que se manifiesta en la imposibilidad de financiar una buena proporción de su gasto con ingresos propios. El cuadro 14 muestra una medida de desequilibrio vertical, calculada como la razón entre ingresos propios y gastos. Es decir, la proporción del gasto estatal y municipal susceptible de ser financiada con ingresos propios.

Se observa que en todos los años el ámbito municipal de gobierno posee una mayor autonomía financiera, de entre 0.3 y 0.4, en tanto que los gobiernos estatales tienen un grado sensiblemente mayor de desequilibrio vertical. Sin lugar a dudas, esto se debe a que el municipio tiene mayores potestades tributarias que los gobiernos estatales. Asimismo, con excepción de los años 1980 y 1981, el grado de desequilibrio vertical de los municipios no muestra variaciones muy marcadas en el periodo (1980-1994). Por el contrario, en el caso de los gobiernos estatales sí se registran variaciones fuertes, particular-

Cuadro 14**Desequilibrio vertical ingresos propios/gastos
(1980-1994)**

<i>Gobierno</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>Año 1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
Estatad	0.23	0.29	0.17	0.16	0.15
Municipal	0.45	0.48	0.43	0.30	0.30
	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>Año 1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>
Estatad	0.15	0.18	0.14	0.10	0.25
Municipal	0.34	0.32	0.33	0.31	0.36
	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>Año 1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Estatad	0.09	0.10	0.14	0.23	0.27
Municipal	0.37	0.40	0.40	0.39	0.37

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, INEGI (varios años).

mente a la baja en la década de los ochenta, y no es sino hasta 1991, y de allí en adelante, cuando el grado de desequilibrio vertical se reduce hasta alcanzar 0.27 en 1994.

La medida de desequilibrio vertical presentada en el cuadro 14 es una buena aproximación al concepto de autonomía financiera, toda vez que se relaciona con la capacidad de financiar gastos con ingresos propios, recaudados por los estados y municipios. Sin embargo, en la práctica las participaciones recibidas constituyen una transferencia no condicionada, lo que significa que, de hecho, su capacidad de financiamiento es mayor. Una medida alternativa de desequilibrio vertical que incorpora los ingresos por participaciones es la presentada en el cuadro 15, que muestra la razón participaciones sobre los ingresos propios y, como tal, describe la importancia de éstas en relación con la capacidad de generar ingresos propios o, alternatively, cuánto reciben en forma de participaciones los gobiernos estatales y municipales por cada peso generado de ingreso propio.

Nuevamente, está claro que la capacidad de financiamiento propio de los municipios es mayor o, alternatively, la dependencia de las participa-

Cuadro 15

Razón participaciones/ingresos propios
(1980-1994)

<i>Gobierno</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>Año 1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
Estatat	1.75	2.36	2.14	3.11	3.38
Municipal	0.58	0.67	1.05	2.08	1.93
	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>Año 1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>
Estatat	3.15	2.84	3.6	5.7	1.56
Municipal	1.66	1.81	1.73	1.82	1.38
	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>Año 1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Estatat	4.89	4.45	2.81	1.56	1.37
Municipal	1.27	1.17	1.17	1.13	1.24

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, INEGI (varios años).

ciones es menor. Dos comentarios se pueden hacer. Primero, la dependencia de ambos órdenes de gobierno respecto de las transferencias en forma de participaciones es alta si se le compara con estándares internacionales.⁹ Segundo, la evolución en el periodo 1980-1994 sugiere que la dependencia respecto a las participaciones de ambos niveles de gobierno se hizo muy fuerte en la década de los años ochenta y disminuye sensiblemente en los noventa. Un elemento que contribuye a explicar este comportamiento, como se verá más adelante, es que en los ochenta los ingresos propios de estados y municipios sufrieron un fuerte deterioro, mismo que se revierte en los primeros años de los noventa.

Respecto a las medidas de desequilibrio vertical presentadas, es importante subrayar que en la generalidad de los países es común encontrar esta situación en distintos grados, pues es imposible que cada nivel de gobierno, estatal y local, sea financieramente autosuficiente. En particular, en los paí-

⁹ En el caso colombiano, este indicador en 1990 fue 0.36 para gobiernos locales e intermedios.

ses en que la recaudación está fundamentalmente a cargo del gobierno central, como es el caso de México, esta situación de desequilibrio vertical es poco relevante y hasta normal. En todo caso, lo importante de esta medida reside en que, en cuanto las decisiones de gasto estén también muy concentradas en el gobierno central, el desequilibrio vertical adquiere relevancia como indicador de un bajo grado de autonomía en las decisiones de los gobiernos locales en la ejecución y destino de los recursos.

Recapitulando lo dicho en esta sección, se pueden hacer los siguientes señalamientos. En materia de atribuciones impositivas el gobierno federal tiene a su cargo los impuestos de base amplia. Los estados, por su parte, disponen de una muy baja capacidad impositiva, en tanto que los municipios, al tener a su cargo el impuesto predial, tienen una mayor capacidad de generar ingresos propios. Esta estructura impositiva por ámbitos de gobierno se explica por el esquema de coordinación fiscal, que implica que una parte sustancial de los ingresos de estados y municipios proviene de las participaciones. Un aspecto importante es que las transferencias que reciben los municipios provienen de los gobiernos estatales y no en todos los casos estos últimos tienen fórmulas claras de reparto, lo que ha implicado, en algunos estados, cierto grado de discrecionalidad en el reparto de participaciones a los municipios. Recientemente se han dado algunas reformas que les transfieren a los estados potestades tributarias, como el impuesto a la ocupación hotelera, y algunas más de colaboración administrativa. Sin significar cambios sustanciales, estas medidas pueden comprometer un poco más a los estados en la generación de ingresos propios en los años siguientes. Un aspecto importante es que los municipios no disponen de capacidad legislativa, lo que en la práctica los subordina a los gobiernos estatales, ya que son éstos los que, en última instancia, aprueban cualquier iniciativa de los ayuntamientos que implique modificaciones legales.

En lo que se refiere al gasto, su asignación territorial es, con mucho, más discrecional que el ingreso, ya que una buena parte de los recursos se canalizan por medio del mecanismo de los llamados Cedes. Estos operan como un esquema de recursos conjuntos entre federación y estados (*matching-funds*) en el que la participación del gobierno federal es sustancial. En la práctica ello ha implicado que, si bien los estados reciben cantidades importantes de recursos, el gobierno central pueda imponer sus propias prioridades sobre las estatales, disminuyendo sustancialmente el grado de autonomía estatal en la ejecución del gasto. Adicionalmente, debe subrayarse que, por ser este un esquema que se define anualmente, hay poca certidumbre sobre la permanencia de criterios, lo que en la práctica puede dar lugar a un alto grado de discrecionalidad. Debe añadirse que, recientemente, debido a un comporta-

miento pobre de las finanzas públicas, la capacidad de decisión de los estados en lo que se refiere a gasto propio se ha visto fuertemente deteriorada.

Las estructuras de ingresos y gasto mencionadas se manifiestan en una fuerte concentración tanto de ingreso como de gasto en el gobierno central, lo que se traduce en un marcado desequilibrio vertical de los gobiernos estatales y municipales. Es cierto que, en un esquema de coordinación fiscal como el mexicano, es normal que exista un fuerte desequilibrio vertical, pues el grueso de la recaudación la realiza el gobierno federal. En todo caso, lo importante del desequilibrio vertical radica en el reducido grado de autonomía de los gobiernos estatales en lo que concierne al gasto.

Recientemente se han descentralizado hacia los gobiernos estatales y municipales algunos rubros importantes del gasto social y para la salud que, aunados a la descentralización educativa puesta en marcha en 1992, constituye, por el monto de recursos implicados, una reforma sustancial. Por lo reciente de estos procesos es todavía prematuro hacer una evaluación de estas modificaciones, pero debe señalarse que se corre el riesgo de que esta descentralización se convierta en una mera transferencia de operatividad. En el caso de la de educación, que es la que tiene más tiempo de iniciada, los estados han enfrentado problemas de negociación salarial con el sindicato, que se mantuvo nacional, lo que ha propiciado que sea a final de cuentas el gobierno federal el que intervenga. Este problema, sin ser fundamental, sugiere que, para que la descentralización de funciones sea efectiva, se requiere que vaya acompañada de una buena dosis de autonomía para decidir sobre políticas tan importantes como de financiamiento, cobertura y calidad de servicios, etcétera. De lo contrario, se corre el riesgo de convertir a estados y municipios en agencias de operación del gobierno central, no sujetas a incentivos que mejoren la calidad de los servicios. Sobre este aspecto, la literatura sobre economía establece que en los casos en que los gobiernos locales no disponen de instrumentos fiscales y se financian con las transferencias del gobierno central, el esquema funciona como un modelo de agente principal, donde el agente (estado), si no existe un mecanismo adecuado de incentivos, no necesariamente operará para obtener el máximo de la función objetivo del principal (gobierno federal) (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991).

Desequilibrio horizontal

Hasta aquí se ha puesto énfasis en la estructura de las relaciones intergubernamentales en materia de ingreso y gasto. La forma y operación de estos arreglos intergubernamentales tiene claramente una manifestación territorial en términos de recursos públicos entre las regiones.

La teoría económica postula que se puede alcanzar una distribución de recursos igual a la que se lograría con un sistema descentralizado de recaudación. De hecho, en estricto sentido, la distribución territorial de recursos más equitativa y "justa" sería aquella que lograra beneficios fiscales netos (BFN) iguales para todos los individuos. Es decir, una situación tal que la diferencia entre lo que aportan y reciben sea igual para todos.

Sin embargo, la experiencia sugiere que en un sistema hacendario tan concentrado como el mexicano y en un contexto de desarrollo institucional precario, hay poca certidumbre de que el reparto de recursos públicos sea en la dirección de igualar los BFN.

En otras palabras, el sistema hacendario mexicano, por órdenes de gobierno arriba descritas, se manifiesta en una determinada distribución territorial de recursos que parecería haber propiciado lo que se ha dado en llamar "el desequilibrio horizontal". A continuación se hace una breve referencia a este aspecto.

No obstante que los datos referentes a gastos sugieren una desigual repartición por regiones, no hay suficiente información como para emitir algún juicio respecto de la equidad (o falta de ella) del gasto. La razón es, simple-

Cuadro 16

Composición del ingreso por zonas de ingreso en porcentajes, 1992

<i>Zona de ingreso</i>	<i>Ingresos totales</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Participaciones</i>	<i>Derechos</i>	<i>Productos</i>	<i>Aprovechamientos</i>	<i>Deuda pública</i>	<i>Terceros</i>	<i>Disponibilidades</i>
Total nacional	26 230 984	2.77	59.9	2.39	3.51	3.57	7.24	18.62	1.99
I	5 622 804	1.47	62.35	2.32	5.16	4	15.95	4.27	4.48
II	4 273 018	1.53	78.44	3.83	2.94	2.83	5.46	4.85	0.13
III	5 953 896	5.21	74.96	2.93	3.86	3.82	4.59	1.66	2.98
IV	1 038 126	2.58	42.29	1.54	2.66	3.49	4.78	41.8	0.85
Región	PIB per cápita (Rangos de ingreso) ¹⁰								
I	5 200	7 500							
II	7 500	9 500							
III	9 500	12 000							
IV	12 000	33 000							

Fuente: INEGI.

¹⁰ Véase Apéndice.

Cuadro 17
Índice de privación municipal 1990

	Población	% de pob. analfabeta mayor de 15	% de pob. sin primaria completa mayor de 15	% de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	% de ocupantes en viviendas sin electricidad	% de ocupantes en viviendas sin agua entubada	% de viviendas con hui- namiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% de población ocupada con ingreso menor a 2 salarios	Índice	Grado de marginalidad
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Total nacional	81 249 640	12.44	29.31	21.47	12.99	20.92	57.09	20.92	34.38	63.22		
Agascalientes	719 659	7.06	33.85	10.88	4.97	4.18	51.03	7.45	26.97	62.53	-0.890	Baja
Baja California	1 660 850	4.68	24.01	4.89	10.49	19.59	45.43	8.13	11.90	39.96	1.345	Muy baja
Baja California Sur	317 764	5.39	27.77	7.03	11.10	10.17	48.60	13.99	25.60	54.06	-0.968	Baja
Campoche	535 185	15.40	44.82	24.80	15.02	29.52	65.03	24.16	36.21	68.07	0.480	Alta
Cochitla	1 972 340	5.48	28.18	10.80	10.80	7.76	50.00	8.48	17.10	60.89	-1.053	Baja
Colima	428 510	9.30	36.02	8.37	5.82	6.61	56.03	21.10	22.39	50.40	-0.756	Baja
Chiapas	3 210 490	30.12	62.08	42.66	34.92	42.09	74.07	50.90	66.56	80.08	2.360	Muy alta
Chihuahua	2 441 870	6.12	30.86	14.10	13.23	11.90	47.76	9.58	25.57	52.81	-0.872	Baja
Distrito Federal	8 235 744	4.00	16.77	1.80	0.76	3.33	45.58	2.45	0.32	60.47	-1.690	Muy baja
Durango	1 349 370	6.99	39.49	32.38	13.73	14.98	53.47	20.04	49.29	67.65	0.012	Alta
Guajuato	3 982 593	16.57	46.91	31.11	12.50	16.77	59.56	16.71	40.82	61.32	0.212	Alta
Guerrero	2 620 637	26.87	50.36	50.48	22.36	44.03	69.64	49.83	56.13	67.81	1.747	Muy alta
Hidalgo	1 888 360	20.69	45.73	42.78	22.60	29.86	63.50	29.90	62.88	73.70	1.170	Muy alta
Jalisco	5 302 689	8.90	35.92	11.90	7.87	13.76	48.82	13.20	23.02	55.49	-0.768	Baja
México	9 815 790	9.03	28.74	16.10	6.44	14.72	58.61	12.80	21.30	62.63	-0.604	Baja
Michoacán	3 548 190	17.32	48.56	24.48	13.10	20.85	58.33	28.70	46.34	59.98	0.363	Alta
Morelos	1 195 050	11.95	33.98	19.60	3.96	11.30	56.68	21.76	26.56	59.50	-0.457	Baja
Nayarit	824 643	11.34	41.67	18.24	8.67	16.10	58.91	21.63	48.76	53.63	-0.134	Media
Nuevo León	3 098 736	4.65	23.18	4.21	3.55	6.70	47.63	6.10	9.48	58.74	-1.377	Muy baja
Oaxaca	3 019 560	27.54	56.70	45.49	23.81	42.21	69.94	52.51	69.62	78.73	2.055	Muy alta
Puebla	4 126 100	19.22	44.90	35.49	15.47	29.22	64.48	30.02	46.45	72.41	0.831	Muy alta
Querétaro	1 051 230	15.37	36.60	34.90	15.65	16.43	56.47	16.75	47.68	60.46	0.161	Alta
Quintana Roo	493 277	12.30	38.80	17.29	15.39	10.49	63.36	23.19	33.39	40.17	-0.191	Media
San Luis Potosí	2 003 180	14.95	44.51	25.30	27.98	33.77	55.91	29.69	49.90	71.10	0.749	Alta
Sinaloa	2 204 054	9.86	37.40	18.75	8.99	19.45	60.71	23.68	43.46	52.61	-0.141	Media
Sonora	1 823 600	5.62	29.08	7.72	9.24	8.52	54.38	18.10	25.99	52.70	-0.860	Baja
Tabasco	1 501 740	12.67	44.94	16.83	15.45	43.82	65.64	13.82	25.99	65.49	0.517	Alta
Tamaulipas	2 246 580	6.86	32.15	6.51	15.90	18.66	53.03	13.80	21.50	66.07	-0.609	Baja
Tlaxcala	761 277	11.13	33.60	30.67	8.73	8.66	67.49	14.24	38.73	72.33	-0.036	Media
Veracruz	6 228 239	18.26	47.56	26.44	27.17	41.90	63.43	35.90	50.39	71.85	1.130	Muy alta
Yucatán	1 369 940	15.86	47.82	30.07	9.20	29.35	61.05	18.60	22.36	73.01	0.400	Alta
Zacatecas	1 276 320	9.88	49.13	45.65	13.30	24.69	57.18	16.86	62.06	72.70	0.568	Alta

Fuente: Conapo, 1993.

mente, que las entidades federativas se caracterizan por su heterogeneidad, no sólo en términos de ingreso sino, más generalmente, en términos de desarrollo (el cuadro 16 agrupa las entidades federativas del país de acuerdo con niveles per cápita de ingresos). Más aún, una distribución per cápita igual en los estados no necesariamente es la más indicada, particularmente si las regiones difieren en grados de desarrollo, estructura poblacional, infraestructura, etc. Así pues, si se considera la heterogeneidad mencionada, parecería correcto que, en efecto, los gastos por regiones fueran diferentes. La pregunta, en todo caso, es saber si la actual distribución del gasto logra proporcionar la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos en los distintos estados, una vez que se acepta que los costos y necesidades por región o entidad pueden variar.

En particular, desde el punto de vista del acceso a los servicios públicos, deben ser tomados en cuenta dos elementos: *a)* las características asociadas al territorio y la población que los habita y *b)* las diferencias en dotaciones de capital público. El primer elemento determina las *demandas potenciales* de bienes y servicios públicos, demandas que serán distintas entre territorios si la estructura demográfica, nivel de desarrollo, estructura productiva, etc., también lo son. El segundo determina el nivel de *oferta* en la provisión de bienes y servicios públicos. Ambos conceptos deben permitir clasificar las regiones según sus carencias o déficit relativos en cada uno de los servicios contemplados. El propósito último es tener indicadores de déficit por categoría de servicios públicos entre regiones. Estos indicadores, a diferencia de la simple distribución del gasto por regiones que ignora la heterogeneidad, permite una mejor aproximación a la equidad (o inequidad) en la distribución del gasto.

El cuadro 17 reporta la estimación de índices de privación calculados mediante el método de componentes principales en un total de 2 403 municipios del país, con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 (Conapo, 1993). Como se observa en dicho cuadro, este índice se calculó tomando en consideración las siguientes variables: *a)* porcentaje de población analfabeta, *b)* porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, *c)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje y excusado, *d)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica, *e)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada, *f)* porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, *g)* porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra, *h)* porcentaje de población en localidades de menos de 5 000 habitantes, e *i)* porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos.

Así pues, de los nueve criterios utilizados, siete tienen que ver directamente con la provisión de servicios públicos, como educación, energía eléctrica, agua y red de alcantarillado y vivienda. En consecuencia, este índice es un buen indicador del grado de inequidad regional en la provisión de servicios públicos básicos.

Como se observa en el cuadro 17, los estados con mayor grado de marginación son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz, mismos que registran índices considerados como muy altos. En el extremo opuesto, es decir, entre las entidades con mejor dotación de servicios públicos, se encuentran Baja California, Distrito Federal y Nuevo León. Estas tres entidades registran un índice de privación considerado como muy bajo. El resto de las entidades fluctúan entre los niveles alto, medio y bajo.

En estas comparaciones de índices de privación es importante tomar en cuenta que las distintas dotaciones de servicios públicos básicos, si bien están determinadas en alguna medida por la distribución territorial de recursos públicos, la propia dinámica del desarrollo regional heterogéneo refuerza la polarización. Es decir, es muy probable que las regiones avanzadas atraigan recursos en detrimento de las áreas más atrasadas.

Esta situación plantea un dilema que, si bien no es reciente, sí es todavía actual, ya que el destino de los recursos públicos tiene una doble función: por un lado, en la medida en que cumplen un papel de complemento de los recursos privados, se esperaría que en buena parte se destinara a obras de infraestructura pública de apoyo; por otra parte, sin embargo, la política de ataque a la desigualdad de niveles de vida entre la población exige destinar recursos a las regiones más atrasadas.

Este dilema, por supuesto, no está resuelto, pero sí puede afirmarse que cada vez, con más intensidad, las fuertes restricciones presupuestarias y las experiencias poco exitosas en términos de rentabilidad de proyectos públicos, sugieren que el grueso del gasto público debería destinarse a inversiones de rentabilidad de largo plazo, como es educación y salud. Si este argumento es correcto, cabría esperar una tendencia no sólo en favor de invertir en las regiones más atrasadas, sino también en la composición del gasto, favoreciendo más el llamado gasto social y menos el desarrollo de infraestructura pública. Por supuesto, ello exige que las áreas de proyectos de infraestructura se hagan rentables para el capital privado, lo que requiere de un esquema institucional sólido.

Tratando de hacer un resumen de la sección correspondiente a gasto, se puede decir que existen desequilibrios tanto verticales como horizontales. Los primeros se explican por la fuerte concentración del gasto en el ámbito federal, responsable de concentrar alrededor de 80%. Los estados y munici-

pios, por su parte, aunque han incrementado su participación relativa, en buena medida el incremento se explica por el aumento en las participaciones federales. Si se excluyen estas últimas, el grado de autonomía con que cuentan los estados para financiar su gasto es, en realidad, muy bajo.

En la distribución del gasto entre entidades, parecería que existe también un marcado desequilibrio horizontal en los tres ámbitos de gobierno, mismo que se manifiesta en estados que reciben proporciones bajas del gasto total, en tanto que otras entidades reciben proporciones muy altas del gasto. Aunque puede ser normal que las regiones relativamente más desarrolladas requieran gastar más (probablemente por la mayor infraestructura existente), el análisis de índices de privación, que toma en cuenta las diferencias netas en la dotación de servicios públicos, revela que efectivamente existen inequidades importantes en la provisión de estos bienes y servicios públicos. Ello al margen de las diferencias de infraestructura y desarrollo relativo de regiones.

Capacidad institucional

Algunas consideraciones

En México, el sistema hacendario ha ganado eficiencia en la medida en que los ingresos del sector público han crecido en términos reales, a pesar del ritmo tan bajo de actividad económica de los últimos 15 años. Una consecuencia importante de este proceso es que, tanto por el lado del ingreso como del gasto ha habido una fuerte concentración en el ámbito federal de gobierno. Sin embargo, se observó también que, en el agregado del país, esta tendencia a la concentración ha estado más marcada en los gobiernos estatales que en los municipales, particularmente en lo que se refiere a los ingresos propios. De hecho, en los últimos años, sobre todo a partir de 1990, los municipios han registrado incrementos significativos de sus ingresos propios, a diferencia de los gobiernos estatales, cuya dependencia respecto a las participaciones no ha disminuido.

Ahora bien, en la perspectiva de una mayor descentralización de las funciones de gasto e ingreso, es pertinente preguntarse si existe la suficiente capacidad institucional para que tal descentralización no sea costosa en términos de pérdidas de eficiencia. Esta pregunta es particularmente relevante en el ámbito municipal, ya que en éste se reflejan las carencias de recursos, por ejemplo, humanos y materiales. Y es precisamente en este ámbito de gobierno donde afloran las disparidades regionales. La pregunta es también relevante porque no es necesariamente cierto que una mayor descentralización sea benéfica, si

ésta conduce a ineficiencias y corrupción. De hecho, las experiencias internacionales sugieren que en países en desarrollo la insuficiencia de instituciones adecuadas puede provocar problemas serios que se manifiestan, entre otras cosas, en menor recaudación y mayor ineficiencia del gasto público.¹¹

En el caso mexicano esta situación debe considerarse con cuidado si se considera la fuerte heterogeneidad regional característica del país. Del total de localidades que hay en los municipios del país, 94% cuenta con menos de 1 000 habitantes, 5% comprende localidades de hasta 5 000 habitantes, y solamente 1% cuenta con localidades de más de 5 000 habitantes (Ortega, 1994). Visto en dos grandes regiones, la del norte se caracteriza por ser la más desarrollada, en tanto que la región sur es en general económicamente atrasada. Tan sólo para ilustrar esto, el estado de Baja California se divide en sólo cuatro municipios y es de los más desarrollados del país. En el extremo opuesto, Oaxaca cuenta con 570 municipios, donde 70% es población indígena y 80% de sus municipios han sido clasificados como de alta o muy alta marginación.

Si bien estos dos ejemplos son extremos y buscan ser ilustrativos, sí puede afirmarse con certeza que existe una fuerte polarización regional en el país. Esta polarización se ha reflejado en experiencias muy diferentes sobre los resultados de la gestión municipal.

Ziccardi (1995) lo establece con gran claridad:

[...] son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden; no administran o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia, los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería, rastros; no están en condiciones de plantear las formas de ocupación y usos de suelo, o crear y controlar las reservas territoriales. Sin embargo, también son muchos los municipios que asumen no sólo esas sino también otras funciones tales como: el suministro de transporte público, o la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular, o la producción de equipamiento e infraestructura (pp. 17-18).

En buena medida las restricciones a la capacidad institucional se manifiestan, aunque no exclusivamente, en la falta de recursos humanos y materiales que permitan una buena administración. En particular, ello se refleja en una baja capacidad para generar ingresos propios. Hacer una cuantificación de estas carencias es imposible, pues no se dispone de información suficiente. En todo caso, lo más que se puede hacer es referir los resultados de algu-

¹¹ Véase, por ejemplo, Tanzi (1995).

nos estudios de caso y formular algunas inferencias con el comportamiento de los ingresos y gastos municipales de estados típicos.

Por ejemplo, dentro de lo que se puede denominar como experiencias exitosas, Ziccardi (1995) analiza municipios como la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal, Ciudad Juárez (Chihuahua), León (Guanajuato), Pátzcuaro (Michoacán), Saltillo (Coahuila) y Mazatlán (Sinaloa). Con distintos problemas y limitaciones, varios de estos municipios cuentan con equipos y personal calificado. En la misma línea, otros estudios aparecen en Cabrero (1996), en los que se analizan algunas experiencias innovadoras de gestión municipal, como es el caso de León, Guanajuato; Atoyac de Álvarez, Guerrero; y Charcas, San Luis Potosí, entre otros. También, Guillén *et al.* (1995), analizan el caso de Tijuana, Baja California y subrayan que en muchos casos los “ayuntamientos progresivamente dejan de ser la institución marginal ocupada de asuntos menores y constantemente subordinada por los otros niveles de gobierno. Por el contrario, tiende ahora a incrementar su peso relativo en el horizonte de la sociedad local”.

En todos estos estudios de caso, en que los municipios podrían denominarse como “exitosos”, se percibe una evolución financiera más favorable que ha conducido a un aumento de las fuentes propias de ingresos y, más generalmente, a una mayor capacidad de los gobiernos municipales para influir sobre la estructura económica regional y social circundante. Es decir, gobiernos locales más activos no sólo en materia administrativa, sino también en la atención de demandas ciudadanas y nuevos mecanismos de gestión no existentes hasta hace pocos años en la vida municipal del país.

No obstante estas experiencias exitosas, existen también estudios de caso que ilustran enormes carencias de recursos. Un ejemplo de ello es el trabajo de Mejía (1994), en el que se reportan estudios sobre los municipios de Oaxaca (Oaxaca); Palenque (Chiapas); Tlatlauquitepec (Puebla), y otros que se caracterizan por estar en zonas rurales, donde un número elevado sólo cumple mínimamente con las actividades a su cargo, siendo la razón principal la escasez de recursos y la pobreza de sus economías. En algunos municipios estudiados por Acevedo (1984), por ejemplo, los cuales se localizan en regiones cafetaleras, sólo 18% de un total de 378 contaba con servicios de agua, luz y pavimento. En este tipo de municipios, los problemas típicos son los referidos por García (1995):

- a) Insuficiente cobertura y calidad de servicios.
- b) No se ha explorado la concesión de servicios o los acuerdos intermunicipales. En buena medida se debe a la percepción de que estas alternativas disminuyen el control político.

Cuadro 18**Ingresos municipales
(miles de pesos de 1994)**

<i>Baja California</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Total	178 591	209 447	204 216	218 115	224 338
Impuestos	133 910	158 993	158 440	163 391	164 760
Derechos	35 312	37 960	39 506	46 501	48 788
Productos	9 369	12 494	6 270	8 223	10 790
Total por habitante (pesos)	107.7	123.7	118.2	123.7	124.6
<i>Oaxaca</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Total	40 270	39 921	34 311	67 115	29 749
Impuestos	19 091	16 286	10 757	28 406	12 821
Derechos	8 353	9 858	12 701	22 152	9 865
Productos	12 826	13 777	10 853	16 557	7 063
Total por habitante (pesos)	13.3	12.9	10.8	20.8	9.0

Fuente: *Finanzas públicas estatales y municipales 1990-1994*, 1996.

- c) Sigue existiendo una fuerte dependencia de los ingresos provenientes de la federación, lo que ha desalentado la búsqueda de ingresos propios.
- d) Un obstáculo importante para la gestión municipal es la limitación de recursos, sobre todo financieros, pero también destacan aspectos como la falta de personal capacitado o la geografía municipal.
- e) Los planes de desarrollo municipal y las programaciones sirven, las más de las veces, como simples referentes de intenciones, pues existe un alto porcentaje político en su contenido.

Habría que agregar que la excesiva fragmentación municipal en varios estados constituye también un problema administrativo importante.

Para ilustrar esta dualidad municipal, el cuadro 18 muestra la evolución reciente de los ingresos municipales de dos estados típicos; Baja California, como un estado relativamente avanzado, y Oaxaca, entidad representativa de las regiones atrasadas.

Como se observa, la captación de ingresos por habitante es sensiblemente superior en los municipios de Baja California que en los de Oaxaca y, en el periodo de análisis, esta diferencia se ha hecho más marcada. Más generalmente, el cuadro 19 muestra la estructura de ingresos y gastos de los

Cuadro 19

Análisis financiero por tipo de municipios
1975-1992

<i>Concepto</i>	<i>Municipios metropolitanos (ingresos mayores a 100 millones)</i>	<i>Municipios urbanos grandes (ingresos entre 50 y 100 millones)</i>	<i>Municipios urbanos medios (ingresos entre 10 y 50 millones)</i>	<i>Municipios rurales (ingresos menores a 5 millones)*</i>
Estructura promedio de ingresos (%)				
Impuestos	13.8	18.5	11.4	7
Derechos	12.5	9.0	7.1	3
Productos	9.2	11.5	12.1	1
Aprovechamientos	14.9	17.5	18.7	15
Participaciones	43.6	41.3	49.0	54
Otros ingresos	5.5	1.0	0.6	19**
Deuda	0.5	1.2	1.1	1
Total	100	100	100	100
Estructura promedio de ingresos (%)				
Corriente	65.1	65.7	71.4	55
De inversión	25.2	28.9	23.6	36
Deuda	0.6	0.9	0.3	2
Transferencia	4.9	3.8	3.6	6
Otros gastos	4.2	0.7	1.1	1
Total	100	100	100	100

* El periodo de análisis de este grupo es de 1985 a 1994 y su fuente es la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Gobierno del Estado de México.

** Este monto clasificado como "otros ingresos" forma parte de las asignaciones provenientes del nivel federal, por lo que sumado al de participaciones llega a un 73 por ciento.

Fuente: Cabrero, 1996, p. 37.

municipios del país agrupados como metropolitanos, urbanos grandes, urbanos medios y rurales. Claramente destaca que la capacidad de generar ingresos propios disminuye con el tamaño. En particular, los municipios rurales dependen fuertemente de las transferencias estatales y federales que, entre participaciones y otros ingresos suman 73% de sus ingresos totales. La explicación de este comportamiento tan disímil se debe sin duda a una gran

diversidad de razones, algunas de las cuales se apuntaron arriba; sin embargo, es evidente que las regiones atrasadas necesitan algo más que la decisión de aumentar los recursos propios.

En todo caso, lo que se puede concluir de este breve análisis es que, si bien es cierto que muchos municipios, sobre todo urbanos, han ido aumentando su presencia, existe todavía un gran número de ayuntamientos con grandes carencias que podríamos denominar como institucionales. Financieramente esta dualidad tiene un claro reflejo en el grado de dependencia de las transferencias federales y estatales, destacando que, en general, se nota una mayor dependencia conforme el grado de urbanización es menor. Si bien es cierto que estos problemas están fuertemente asociados al incipiente grado de desarrollo económico de las regiones, en el corto y mediano plazos se requiere fortalecer los programas de asistencia técnica, sobre todo en recursos humanos, por cuenta del gobierno federal. Actualmente esta función la desarrolla el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras), pero su cobertura es limitada, considerando la magnitud del problema. Es necesario impulsar la carrera de servicio civil en todos los niveles de la administración pública, ya que el problema de la falta de continuidad de programas gubernamentales no es exclusivo de las regiones atrasadas ni de los ayuntamientos.

Esto es importante, pues sugiere que cualquier reforma hacia una mayor descentralización debe ser no sólo gradual sino también diferenciada, ya que las restricciones en materia de capacidad institucional pueden convertirse en un obstáculo operativo muy serio.

Conclusiones

Varias conclusiones se desprenden de este documento. A continuación se resumen las principales.

- La evolución de la economía ha provocado que en los últimos años la recaudación del sector público haya sido poco dinámica, lo que se ha reflejado en una evolución también pobre de los ingresos estatales y municipales en su conjunto.
- Por el lado del ingreso, el SNCF ha hecho más eficiente la recaudación total, lo que ha beneficiado a los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, por el lado del gasto no ha existido, hasta ahora, un mecanismo claro de asignación territorial. Entre otras cosas, esto ha provocado desequilibrios vertical y horizontalmente, y ha contribuido a que el sistema hacendario

sea poco responsable (*accountable*). En el futuro, se requiere comprometer más a entidades y municipios tanto en ingreso como en gasto, si se quiere ser más responsable. Concretamente, las recientes descentralizaciones de educación y salud, así lo sugieren.

- Sin duda, los municipios tienen una mayor capacidad recaudatoria que los estados, ya que tienen a su cargo el impuesto predial, cuyo potencial recaudatorio es importante. No obstante, debe subrayarse que al no disponer de facultades legislativas los municipios tienen ciertas limitaciones, ya que dependen de los gobiernos estatales en esta materia. Así mismo, debe entenderse que hay una muy fuerte heterogeneidad en cuanto a capacidad institucional. En algunos municipios rurales y pequeños existe fuerte carencia de recursos humanos y materiales, lo que hace difícil pensar que no sean muy dependientes de las transferencias de los otros dos órdenes de gobierno, al menos en el corto y mediano plazos. En consecuencia, cualquier iniciativa de descentralización debe tomar en cuenta esta restricción y ser gradual y realista en sus alcances.

Recibido en septiembre de 1998

Revisado en noviembre de 1998

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Económicos/
Camino al Ajusco 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/C. P. 10740/e-mail
hsobarzo@colmex.mx

Bibliografía

- Acevedo, M. (1994), *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, México, Cecodes.
- Batley, F. (1991), *Urban Management in Mexico*, Birmingham, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Banco de México (1996), *The Mexican Economy*, México, Banco de México.
- Cabrero, E. (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, Porrúa-CIDE.
- Campbell, T., G. Peterson y J. Brakaz (1991), *Decentralization to Local Government*, en LAC, *National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, Regional Studies Program.

- Consejo Nacional de Población (1993), "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990", Dirección General de Estudios de Población, Secretaría de Gobernación.
- Díaz, A. (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa.
- García, R. (1995), "Las políticas de servicios municipales", en C. E. Massé y E. A. Sandoval (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, México, El Colegio Mexiquense.
- Guillén, T. et. al. (1995), *Finanzas municipales, federalismo y desarrollo*, México, El Colegio de la Frontera Norte, documentos de trabajo, noviembre.
- IDB (1996), *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report*, Washington, Johns Hopkins University Press.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (varios años), *El ingreso y gasto público en México*, México.
- Jannetti, M. (1989), "La coordinación fiscal y los ingresos estatales", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, pp. 769-774.
- Mejía, J. (1994), "Problemática de las finanzas municipales", en J. Mejía (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, UIA-Plaza y Valdez.
- Ortega, R. (1994), *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tanzi, V. (1995), "Federalismo Fiscal y Descentralización", *Trimestre Fiscal*, núm. 51, pp. 275-323.
- Urzúa, C. (1994), *An appraisal of recent tax reforms in Mexico*, México, CEE-El Colegio de México, documentos de trabajo.
- Ziccardi, A. (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Porrúa.
- Ziccardi, A. y C. Martínez (1988), "Política y gestión municipal en México", *Cuadernos de investigación social*, núm. 18.

Apéndice

Región I:

Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla y
Zacatecas.

Región II:

Campeche, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz
y Yucatán.

Región III:

Aguascalientes, Chihuahua, Durango, México, Quintana Roo, Sonora,
Tamaulipas y Tlaxcala.

Región IV:

Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Jalisco, Nuevo León,
Tabasco y Distrito Federal.

