

El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

**Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales Mexicanas:
Deficiencias entre la asignación de ingreso y gasto de las
entidades federativas**

Tesis que presenta Mitzi Lorena Meléndez Bardales para obtener el título
de Licenciada en Administración Pública

México, D. F. a julio de 2006.

Índice

Tema	página
Introducción	5
Capítulo 1- Consideraciones teóricas sobre RFI	11
1.1 Principios de las RFI	12
1.2 Componentes de las RFI y su adecuado funcionamiento	17
A) Egresos por ámbito de gobierno	18
Ventajas de la descentralización	18
Ventajas de la centralización	20
B) Responsabilidades recaudatorias entre gobiernos	24
Análisis de los impuestos	28
a) Impuesto sobre la propiedad	28
b) Impuesto al ingreso personal	29
c) Impuestos al consumo	32
d) Impuestos corporativos	34
e) Impuestos a los recursos naturales	35
f) Otros impuestos	35
C) Transferencias intergubernamentales	37
Racionalidad de las transferencias	37
Diseño del sistema de transferencias	40
Conclusión	44
Capítulo 2- Egresos y responsabilidades de gasto del sistema de RFI mexicano	49
2.1 Egresos y responsabilidades de prestación de servicios	50
Educación	61
Salud	66
2.2 Evaluación de asignación de responsabilidades de gasto	70

Conclusión	78
Capítulo 3- Ingresos y responsabilidades recaudatorias	
del sistema de RFI mexicano	80
3.1 Descripción del sistema de ingresos en federalismo mexicano	81
3.2 Esfuerzo fiscal, desequilibrio vertical y responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales	82
3.3 Evaluación de responsabilidades recaudatorias entre ámbitos de gobierno	89
3.4 Alternativas para incrementar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales	92
Impuestos propios de los gobiernos subnacionales	92
a) Impuesto sobre nóminas	95
b) Propiedad de automóviles	96
c) Propiedad de bienes inmuebles	97
Impuestos susceptibles a descentralizarse	98
a) Impuestos especiales	98
b) Impuesto sobre la renta e Impuesto al Valor Agregado	99
Conclusión	102
Capítulo 4- Las transferencias intergubernamentales	
en el sistema de RFI mexicanas	107
4.1 Transferencias federales y la teoría económica	108
Racionalidad de las transferencias	108
Tipos de transferencias	109
4.2. Sistema de transferencias intergubernamentales de Australia, Canadá y México	114
Canadá	114
Australia	117
México	121

4.3 Análisis del sistema de transferencias	
intergubernamentales mexicano	126
Participaciones federales	128
Aportaciones federales	130
Riesgos potenciales	132
Conclusión	134
Conclusiones	135
Bibliografía	146
Anexo 1- Responsabilidades de los distintos	
ámbitos de gobierno por función	158

Introducción

Para empezar esta investigación, formularé la siguiente pregunta al lector: ¿por qué es importante estudiar el federalismo fiscal mexicano? En primer lugar vale la pena mencionar que el marco que establece las distintas responsabilidades de prestación de servicios de cada ámbito de gobierno y el modo de financiarlas es el federalismo fiscal. Como presentaré a lo largo de la investigación, el financiamiento de las responsabilidades de gasto de los distintos ámbitos de gobierno incide directamente en su capacidad para prestar servicios públicos. De ahí que sea de gran importancia estudiar este tema, sobre todo porque actualmente la prestación de servicios públicos como educación, salud y seguridad pública está descentralizada; lo que significa que los gobiernos estatales y municipales intervienen en estos servicios. Por ello, la responsabilidad por los resultados de las políticas implementadas en estos sectores no es exclusiva del gobierno federal, sino que es compartida por los tres ámbitos de gobierno.

Con base en esa problemática, el objeto de estudio de esta investigación es el funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas en la actualidad. Las relaciones fiscales intergubernamentales constituyen el mecanismo bajo el cual opera el federalismo fiscal entre los distintos ámbitos de gobierno. Antes de continuar, debo definir el concepto general de relaciones intergubernamentales. El funcionamiento del federalismo¹ se lleva a cabo mediante relaciones de distinto tipo

¹ Para Deil S. Wright, el federalismo “es una forma de organización política en la que el ejercicio del poder se divide entre dos [ámbitos] de gobierno, cada uno de los cuales usa esos poderes por propio derecho y actúa sobre el mismo cuerpo ciudadano”. El federalismo tiene varios rasgos que lo caracterizan: a) se conforma por “una unión de entidades políticas autónomas (estados) para propósitos comunes; b) existe una división de poderes legislativos entre un gobierno nacional y los gobiernos estatales constituyentes, en que los poderes del primero están enumerados y los de los últimos quedan reservados; c) cada conjunto de poderes opera directamente, dentro de su esfera asignada, sobre todas las personas y propiedades dentro de sus límites territoriales; d) existe una especie de ciudadanía doble, es decir la membresía cívica en dos entidades tanto con derechos y privilegios, como con deberes y responsabilidades conjuntos; e) cada ámbito está dotado de todo el aparato de aplicación de la ley y f) la supremacía del gobierno nacional dentro de su esfera de competencia sobre todo conflicto de poder con

entre los múltiples ámbitos de gobierno, las cuales trascienden los aspectos legales e institucionales. Las relaciones intergubernamentales (RIG) tienen cuatro dimensiones: primero, las RIG constituyen una serie de “relaciones espaciales” que pueden plantearse como modelos de interacción las administraciones de los gobiernos estatales, locales y el federal; segundo, las RIG intervienen en el ciclo de políticas públicas (ya sea en la formulación o implementación) en áreas que involucran a diversos ámbitos de gobierno, por lo que influyen en sus resultados; tercero, las RIG están reguladas por “pautas de interacción” dentro de cada uno de sus elementos estructurales que establecen vínculos legales e institucionales entre los distintos ámbitos de gobierno, y cuarto, las RIG son realizadas por diversos actores en cada ámbito de gobierno cuyo comportamiento es clave para su buen funcionamiento, por lo que el comportamiento de estos actores es otra de las dimensiones que forman parte del estudio de las RIG.²

En esta investigación, analizaré el funcionamiento del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales (RFI) mexicano con base en la tercera dimensión, es decir examinaré los mecanismos legales e institucionales que, en materia financiera, vinculan a los distintos ámbitos de gobierno. Específicamente, las RFI estudian “la asignación apropiada de funciones y el uso efectivo de instrumentos fiscales en cada ámbito de gobierno”³ con el fin de alcanzar objetivos nacionales como el desarrollo económico, la equidad regional, el combate a la pobreza, la estabilidad macroeconómica, etc. Las RFI son el marco institucional que establece los incentivos para que todos los gobiernos que conforman una federación se coordinen y los objetivos se cumplan. Las principales

un estado” soberano extranjero—Deil S. Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 98-99.

² Robert Agranoff, “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (coord.), Cambio político y gobernabilidad, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pp. 212-214.

³ Gabriel Aghón y Carlos Casas, “Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina”, en Rogelio Arellano Cadena (comp.), México: Hacia un nuevo federalismo fiscal, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 48.

cuestiones que resuelve el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales son: “determinar qué servicios debe proveer cada ámbito de gobierno, cuánta autonomía administrativa y financiera debe delegarse a los gobiernos subnacionales [que son los gobiernos estatales o provinciales y los gobiernos locales o municipales] y si la base impositiva de éstos es equivalente a sus responsabilidades de prestación de servicios”⁴.

El interés en el estudio de las RFI mexicanas ha cobrado mayor importancia en las últimas dos décadas, periodo en que la autonomía de los gobiernos estatales y municipales ha incrementado considerablemente en parte por el fortalecimiento político de los gobernantes estatales y municipales. En este periodo, el país ha pasado de ser un régimen autoritario centralizado a uno más democrático con gobiernos subnacionales más autónomos. La participación de los gobiernos subnacionales en el proceso democratizador fue decisiva: “La tercera gran contribución de los gobiernos locales mexicanos fue la de haber encabezado la apertura democrática que, años después, involucró al sistema político en su conjunto. [...] Esa misma dinámica hizo posible que hacia las elecciones del año 2000, ya más de tres cuartas partes de los electores hubieran vivido el fenómeno de la alternancia en el nivel local”⁵. La alternancia en los ámbitos local y estatal fortaleció el federalismo pues los gobernantes exigieron mayor independencia de la federación e igualdad de trato en la asignación de recursos federales.

El federalismo también se ha fortalecido a raíz de las políticas de descentralización de educación y salud en estas décadas, las cuales han incrementado el poder de los gobiernos estatales y municipales. Como ejemplo de ello, veamos las cifras de gasto público total ejercido por estos gobiernos en 1980 y en 2002: En 1980, los gobiernos

⁴ Roy W. Bahl y Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Nueva York, Banco Mundial-Oxford University Press, 1992, p. 385. Todas las traducciones son mías.

⁵ Mauricio Merino Huerta, “Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional”, *Documento de trabajo*, DAP-145, México, CIDE, 2004, p. 3.

estatales y municipales ejercían 15% del gasto público total, porcentaje que ha crecido considerablemente hasta alcanzar 46% en 2002.⁶ Además, en 2004, estos gobiernos ejercieron más del 40% del gasto federal de combate a la pobreza.⁷

Sin embargo, al incremento en responsabilidades de gasto no ha correspondido un aumento en las facultades recaudatorias de los gobiernos estatales y municipales. Es decir, los nuevos gastos de estos gobiernos se han financiado con mayores transferencias federales y no con un esfuerzo recaudatorio propio. A la brecha que existe entre los egresos y los ingresos propios de los gobiernos subnacionales que es cubierta por transferencias federales se le denomina desequilibrio vertical. La existencia de un amplio desequilibrio vertical no es una situación deseable pues no responsabiliza a estados y municipios por sus gastos, sino que los vuelve dependientes del federal. Si los gobiernos subnacionales no son responsables por sus gastos, entonces el vínculo de rendición de cuentas con sus ciudadanos se rompe.

En suma, como lo mencioné anteriormente, el propósito de esta investigación es analizar las causas del desequilibrio vertical en el sistema de RFI mexicano. La pregunta central que responderé en los capítulos siguientes es ¿por qué el diseño de las RFI mexicanas produce un desequilibrio vertical acentuado y no permite que los gobiernos subnacionales se responsabilicen por sus gastos? Principalmente, la unidad de análisis de la investigación será el ámbito estatal, pero también haré referencia al municipal cuando sea conveniente. Como también explique anteriormente, el análisis lo haré a la luz de los mecanismos legales e institucionales que, en materia financiera, vinculan a los distintos ámbitos de gobierno.

⁶ Elaboración propia basada en Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, INEGI, 2004 Cuadros 19.20-19.25 y Gasto primario devengado del sector público presupuestario y Gasto primario del sector público presupuestario según ejecutor final de los recursos, Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox. Este informe fue consultado en internet, en adelante todas las direcciones de las páginas web serán incluidas en la bibliografía.

⁷ Cuadro 19.26 INEGI, Anuario estadístico de los EUM, Aguascalientes, México, INEGI, 2004.

Antes de continuar, es preciso señalar que el sistema de RFI tiene tres componentes que serán analizados en esta tesis: a) egresos o responsabilidades de gasto y prestación de servicios públicos entre gobiernos, b) ingresos o responsabilidades recaudatorias por ámbito de gobierno y c) las transferencias intergubernamentales. De manera que esta investigación busca identificar las fallas en cada uno de estos componentes que ocasionan el desequilibrio vertical y no incentivan a los gobiernos subnacionales a reducir su dependencia respecto a las transferencias federales.

La investigación está organizada de la siguiente manera: En el primer capítulo, desarrollo un marco conceptual en el que hago una revisión de la literatura sobre relaciones fiscales intergubernamentales con el objetivo de estudiar sus diversos componentes. A partir del segundo capítulo, analizo el sistema de RFI mexicano aplicando las lecciones que se desprenden del primer capítulo. En el segundo examino los egresos de cada ámbito de gobierno y busco responder cuáles son las responsabilidades de prestación de servicios de los distintos gobiernos y si esta asignación es clara y adecuada. En el tercer capítulo, estudio la forma en la que los distintos ámbitos de gobierno obtienen sus ingresos: cuáles son sus responsabilidades recaudatorias y cuál es la dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto a las transferencias federales, además de explorar vías alternas que podrían adoptarse para fortalecer la hacienda pública de estados y municipios.

En el cuarto capítulo, comparo el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales mexicano con los casos de Australia y Canadá. Seleccioné estos países debido a que han logrado implantar sistemas de transferencias efectivos para promover la equidad. Ambos sistemas buscan reducir el efecto que tienen las diferentes

capacidades fiscales⁸ de los gobiernos subnacionales en sus responsabilidades de gasto, para evitar que afecten la calidad de servicios que reciben sus ciudadanos. La comparación me permitirá probar que, en el caso mexicano, las transferencias no están diseñadas para reducir el desequilibrio vertical ni responsabilizar a los gobiernos subnacionales por sus gastos.

En el fondo, la investigación parte de un genuino interés por mejorar el sistema fiscal federal mexicano, por lo que analizaré alternativas que permitan fortalecer la hacienda pública subnacional. En conjunto, todas estas deficiencias fomentan la dependencia de los gobiernos subnacionales respecto a las transferencias federales. Ante ello, el gobierno federal debería premiar o castigar el desempeño de estados y municipios de forma efectiva mediante el sistema de transferencias intergubernamentales, tal como sucede en los casos de Australia y Canadá. Los gobiernos subnacionales deben ser vigilados por el gobierno federal y si incumplen con los acuerdos pactados, deberán reducirse sus transferencias.

⁸ La capacidad fiscal de un gobierno es la capacidad que tiene para cobrar impuestos o hacerse de mayores ingresos propios. Esta capacidad depende de las bases impositivas de cada gobierno. Ver nota 34 en página 26.

Capítulo 1- Consideraciones teóricas sobre relaciones fiscales intergubernamentales

Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales (RFI) son uno de los vínculos más fuertes que unen a una federación; su propósito es definir y coordinar el sistema fiscal entre los distintos ámbitos de gobierno. Las principales preguntas que el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales responde son: a) cómo asignar responsabilidades de gasto y atribuciones de prestación de servicios públicos entre ámbitos de gobierno, b) cómo asignar responsabilidades recaudatorias y fuentes de ingreso entre gobiernos, c) cómo promover la compatibilidad de objetivos en la prestación de servicios en todo el territorio nacional, d) cómo crear mecanismos de vigilancia y evaluación de desempeño entre ámbitos de gobierno. Para cada pregunta, existen múltiples propuestas que tienen ventajas y desventajas distintas dependiendo del ámbito de gobierno que se analice. Tampoco existe una respuesta única para cada pregunta, puesto que éstas van a depender de las capacidades de los gobiernos y la historia de cada país.

Sin embargo, hay que decir que por momentos surgen obstáculos que impiden el buen funcionamiento de las RFI, como por ejemplo la proliferación de arreglos informales que pueden llegar a regir su funcionamiento, la mala coordinación entre gobiernos y las deficiencias en capacidades institucionales propias de países en desarrollo. Los efectos negativos de estos problemas se intensifican cuando existen rivalidades entre gobiernos y cuando alguno de ellos siente que su autonomía ha sido afectada por la intervención de otros. Asegurar la coordinación y velar por el cumplimiento de los intereses nacionales se convierte en una tarea difícil que a menudo se resuelve en el terreno político. Diseñar el arreglo fiscal más conveniente tomando en cuenta estas restricciones representa uno de los retos más complejos de los gobiernos hoy en día.

Para analizar, las Relaciones Fiscales Intergubernamentales (RFI) mexicanas debo estudiar el funcionamiento de sus componentes desde un punto de vista teórico, lo cual haré en este capítulo. Su organización es la siguiente: primero definiré los principios rectores⁹ de las RFI y luego analizaré cada componente desde un punto de vista normativo señalando algunos errores comunes y sugiriendo alternativas para corregirlos.

1.1 Principios de las RFI

En primer lugar, las relaciones fiscales intergubernamentales deben guiarse por el principio de responsabilidad fiscal que busca que cada ámbito de gobierno financie sus gastos con ingresos propios. Existen dos condiciones que impiden a los gobiernos subnacionales¹⁰ apearse a este principio: por un lado, la existencia de un amplio desequilibrio vertical en el que los gobiernos subnacionales financian sus gastos mayoritariamente con transferencias federales, y por otro lado, el endeudamiento excesivo en que podrían incurrir los gobiernos subnacionales. El desequilibrio vertical no es una situación deseable puesto que los gobiernos subnacionales, al depender de las transferencias federales, no tienen incentivos para ejercer su gasto público con responsabilidad. Sin embargo, comparaciones internacionales demuestran que persiste un desequilibrio vertical en los países federales pues los gobiernos subnacionales siempre requieren de transferencias del ámbito federal para cumplir con sus atribuciones, independientemente del desarrollo económico de los países y de las provincias. A pesar de ello, se debe fomentar en lo posible la reducción de este desequilibrio.¹¹

⁹ Por principios entiéndase la serie de fundamentos, valores y metas primordiales sobre los cuales se diseñan las RFI con el fin de identificar los escenarios más deseables a alcanzar por los países federales.

¹⁰ Entiéndase por gobiernos subnacionales a aquellos ámbitos de gobierno distintos al federal, que son el estatal o provincial y el local o municipal.

¹¹ Ahmad y Craig realizaron una medición del desequilibrio vertical en varios países: federales-Australia, Brasil, Canadá, Alemania, India, España y EUA; unitarios: Austria, Dinamarca, Francia, Holanda, Suecia y Reino Unido. Su principal conclusión es que todos los países tienen desequilibrio vertical. Como era de esperarse, los países que menos logran sufragar gastos con ingresos propios son los subdesarrollados. El

El principio de la responsabilidad financiera también se refiere al buen funcionamiento de las finanzas públicas, controlando el endeudamiento de cada ámbito de gobierno. Es necesario que tanto el gobierno federal como los subnacionales se sujeten a restricciones presupuestarias fuertes¹², con acceso restringido a préstamos, para mantener la estabilidad macroeconómica. Si el gobierno federal recurre continuamente a la estrategia de rescatar a los gobiernos subnacionales endeudados, ya sea otorgándoles más crédito o asumiendo su deuda, fomenta su irresponsabilidad fiscal y contribuye a aumentar la deuda nacional.

El segundo principio que debe guiar las RFI es la eficiencia tanto recaudatoria como en la prestación de servicios públicos. La eficiencia recaudatoria significa que la responsabilidad del cobro de cierto impuesto debe asignarse al ámbito de gobierno con el menor costo administrativo y que no distorsione el consumo interno y libre flujo de bienes, servicios, trabajo y capital. La eficiencia en la prestación de servicios públicos se refiere a tener el mejor resultado en los programas gubernamentales y el menor costo en la prestación de servicios. Es por ello que la responsabilidad en la prestación de servicios debe dejarse en manos del ámbito de gobierno que represente con mayor fidelidad a sus beneficiarios—esto se conoce en la literatura especializada como principio de subsidiariedad. De esta manera, la asignación de responsabilidades de gasto y prestación de servicios públicos debe considerar cuál de los tres ámbitos incurre en menores costos. Por ejemplo, el drenaje o alumbrado público pueden ser servicios que presten los gobiernos municipales o equivalentes por ser los más cercanos a la

ámbito de gobierno que menos ingresos propios tiene y que no logra cubrir sus gastos es el municipal o local. En el ámbito estatal o provincial, España es quien presenta el mayor desequilibrio vertical pues sus ingresos propios cubren sólo 28% de sus gastos, aunque a ámbito municipal logran financiar 74% de su gasto. Las experiencias más exitosas son la estadounidense y la alemana pues los primeros recaudan 24% más de lo que gastan y los segundos logran equiparar en 96% ingresos propios con gastos—Ehtisham Ahmad y Jon Craig, “4. Intergovernmental Transfers”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, pp. 74-75.

¹² Esto obliga a que los gobiernos tengan presupuestos equilibrados y que cubran sus gastos con ingresos propios.

ciudadanía y porque la federación no cuenta con información sobre la demanda específica de cada población.

Asociado a la eficiencia, está el tercer principio: la efectividad que busca el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos. Las RFI deben buscar la efectividad en la gestión de los distintos ámbitos de gobiernos y el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, si una parte de las transferencias intergubernamentales se destina para construir hospitales o escuelas y los gobiernos subnacionales no lo cumplen, entonces el sistema de transferencias debe sancionarlo. Medir la efectividad de los programas de los gobiernos subnacionales implica hacer evaluaciones *ex post* por parte de un organismo neutro, de preferencia que sea independiente de los gobiernos federal y los subnacionales. En algunos países, existen agencias autónomas que realizan estas evaluaciones y que rinden cuentas ante el Congreso. Las evaluaciones incluyen tanto indicadores de gestión financiera de los gobiernos, como de gestión pública.

El cuarto principio es la equidad y el quinto la homogeneidad en la prestación de servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Las desigualdades regionales representan el reto más importante en los sistemas federales. Distintos gobiernos subnacionales tienen diferente capacidad recaudatoria, de personal y de recursos. Por lo que para asegurar la equidad, se debe buscar la homogeneidad en la prestación de servicios entre gobiernos subnacionales, lo cual facilitará superar las desigualdades regionales en la medida que los gobiernos subnacionales presten servicios de la misma calidad y en proporción con su población.

Sin embargo, es necesario señalar que, en países donde hay una desigualdad acentuada, resulta clave en las relaciones intergubernamentales la redistribución de las regiones más ricas hacia las más pobres. De hecho, la búsqueda de objetivos redistributivos generalmente se deja en manos del gobierno federal, dado que los

gobiernos subnacionales de zonas prósperas tienen pocos incentivos para compartir sus ingresos. Asimismo, la desigualdad regional también afecta la capacidad de los gobiernos para prestar servicios; los gobiernos en zonas prósperas tendrán más recursos y por lo tanto prestarán mejores servicios que aquellos en zonas deprimidas.

A las diferencias en los beneficios fiscales netos entre gobiernos de un mismo ámbito—que se refiere a “la calidad de servicios públicos prestados por los gobiernos en función de sus capacidades fiscales”¹³, se denomina desigualdad horizontal. Para atenuar estos diferenciales, los gobiernos han diseñado soluciones distintas. Por ejemplo, los gobiernos federales de Australia y Canadá asignan fondos especiales para la homogeneización de los servicios públicos en el ámbito subnacional. Si bien esto parece difícil de alcanzar, sobre todo considerando las fallas de coordinación entre gobiernos, puede lograrse creando mecanismos efectivos de vigilancia y evaluación de su desempeño y sujetando las transferencias intergubernamentales a sus resultados.¹⁴

El sexto principio es la transparencia y facilidad de acceso a la información financiera de cada gobierno. En este punto, América Latina se encuentra rezagada ya que, si bien existe transparencia sobre las finanzas federales, pocas veces se tiene acceso a las de gobiernos subnacionales y locales. Vinculado al anterior, el séptimo principio es la rendición de cuentas de cada gobierno ante sus ciudadanos, los consumidores de cada servicio público y los ciudadanos de otros ámbitos de gobierno que financian los servicios de los inferiores. Para alcanzarlo, es indispensable cumplir con el sexto principio ya que únicamente el acceso a la información permitirá rendir cuentas ante la ciudadanía. También la presentación anual de informes ante los congresos locales y el federal es un buen mecanismo de control para los gobiernos subnacionales.

¹³ Robin Boadway y Anwar Shah, “Federalismo fiscal en las economías en transición”, en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *Op. cit.*, p. 27.

¹⁴ Sobre transferencias australianas y canadienses ver Ehtisham Ahmad y Jon Craig, *Art. cit.*, p. 78.

El octavo principio es otorgar autonomía de ingreso y gasto a los gobiernos subnacionales y locales; es decir, libertad tanto para elegir la combinación idónea de bienes y servicios que van a proveer, como para hacerse de ingresos propios para costearlos. Sin autonomía, los gobiernos subnacionales y locales no tendrían capacidad para responder a las demandas de sus ciudadanos y serían simples agentes del gobierno federal. Cabe aclarar que en los países federales los gobiernos subnacionales no son plenamente autónomos. Sin embargo, en federaciones como la canadiense y norteamericana, éstos tienen un amplio margen de maniobra para elegir la combinación de bienes y servicios a proveer y los medios para financiarlos, asegurando que no contravengan facultades explícitamente otorgadas a la federación.

El noveno principio generalmente se toma por dado en términos teóricos, aunque no necesariamente ocurre en la realidad, como veremos más adelante. Este principio es la claridad en la asignación de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios para cada ámbito de gobierno; el incumplimiento de este principio ocasiona duplicación de funciones y derroche de recursos. Muchas de las deficiencias en las RFI de países subdesarrollados se deben a que este principio no se cumple, por ejemplo en Brasil la confusión de responsabilidades se traduce en una deficiente prestación de servicios.¹⁵

Debo aclarar que estos principios no son exhaustivos y que así enunciados resultan hasta ajenos a la realidad de países en vías de desarrollo; tal como sostiene Bird, “es más fácil plantear estas prescripciones generales que satisfacerlas en las diversas situaciones del mundo real”¹⁶. Si bien estos principios son sólo guías para mejorar las

¹⁵ William Dillinger, “Brazil Issues in Fiscal Federalism”, Reporte de país núm. 22523-Brasil, Washington, Banco Mundial, 2002, pp. iii-iv.

¹⁶ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes”, Documento de trabajo, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p. 3.

RFI, su incumplimiento generaría incentivos perversos que estropearían los procesos de descentralización.

Asimismo, hay que señalar que existen contradicciones en el cumplimiento de estos principios, como la dificultad de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales y locales, pero manteniendo simultáneamente el control y evaluación del desempeño por parte del gobierno federal. La solución de este problema sólo se logra mediante negociaciones entre ámbitos de gobierno y el establecimiento de mecanismos de control aprobados por todos. Otra contradicción es la que surge entre responsabilizar a los gobiernos subnacionales por sus gastos y la eficiencia recaudatoria, ya que si bien la centralización tributaria es más conveniente en términos del libre flujo de bienes, trabajo, y capital, no promueve la responsabilidad fiscal. Es por ello que existe un *trade off* entre eficiencia y responsabilidad que es necesario para el buen funcionamiento de las RFI; determinar el grado de autonomía y las atribuciones de cada ámbito de gobierno debe hacerse con base en capacidades, recursos y en forma consensuada.

Una vez planteados estos principios, es necesario aplicarlos a cada uno de los componentes de las RFI para corregir algunos problemas en su diseño e implementación.

1.2 Componentes de las RFI y su adecuado funcionamiento

Como ya he señalado, el estudio de las RFI comprende todos los aspectos del sistema fiscal que comparten la federación y los demás ámbitos de gobierno. Sus elementos más importantes son: a) los egresos de cada ámbito de gobierno, sus responsabilidades de gasto y prestación de servicios, b) las fuentes de ingreso para cada gobierno o la asignación de responsabilidades recaudatorias entre ellos, c) las transferencias intergubernamentales para atenuar la desigualdad vertical y horizontal, d) la gestión financiera de los gobiernos y los controles al endeudamiento. Cabe aclarar que no

estudiaré el endeudamiento porque no forma parte del objetivo de esta investigación que es encontrar las causas que fomentan el desequilibrio vertical en el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas.

A) Egresos de cada ámbito de gobierno

Para poder asignar adecuadamente los gastos entre ámbitos de gobierno, debemos estudiar a fondo el debate entre centralización y descentralización. En la práctica, es complicado determinar qué ámbito de gobierno es el más adecuado para prestar cierto servicio pues desata conflictos entre la federación y los gobiernos subnacionales; estos conflictos se resuelven fundamentalmente en función de su fuerza política. Sin embargo, no por ello se debe prescindir de un análisis de la viabilidad de las alternativas y de la capacidad administrativa de los gobiernos.

Ventajas de la descentralización

El principal argumento a favor de la descentralización es que la duplicación e ineficiencia que genera el pacto federal “no está proveyendo los bienes adecuados a las personas que lo necesitan”¹⁷. Es por ello que los funcionarios, en la búsqueda de alternativas de solución, están optando por políticas descentralizadoras.

En términos de la teoría económica, la descentralización es deseable debido a que incrementa la eficiencia que “se alcanza al asignar la responsabilidad de gasto al ámbito de gobierno que represente con mayor fidelidad a los beneficiarios de estos servicios (principio de subsidiariedad)”¹⁸. El gobierno central debe proveer aquellos servicios

¹⁷ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications”, Cuaderno de Trabajo 00-2, International Studies Program de Georgia State University, abril 2000, pp. 3-4.

¹⁸ Teresa Ter-Minassian, “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, p. 4.

donde se obtengan economías de escala¹⁹, bienes públicos puros²⁰ y aquellos en los que se requiera uniformidad en todo el territorio como en comercio exterior y política monetaria. Los gobiernos subnacionales deben responsabilizarse por prestar los servicios que claramente corresponden a los ciudadanos de su jurisdicción, pues los costos de satisfacción de la demanda local y de monitoreo son menores que para el gobierno central. Algunos de estos servicios son alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías de comunicación, administración de rastros y parques, entre otros. El gobierno central se encargaría de dirimir las disputas interjurisdiccionales que surgieran.

Bird menciona que “la regla básica de la asignación eficiente de egresos es asignar cada función al menor ámbito de gobierno consistente con su desempeño eficiente”²¹. Desde esta perspectiva, la descentralización tiene la ventaja de permitir a los gobiernos subnacionales tomar decisiones más apropiadas para satisfacer las necesidades locales. Los únicos servicios que deben ser proveídos por el gobierno central son aquellos cuya demanda no varía de jurisdicción en jurisdicción, donde hay derramas sustanciales entre jurisdicciones y aquellos cuyo costo administrativo para el gobierno local sea superior. Así el gobierno central sólo se responsabilizaría de la defensa nacional, política exterior

¹⁹ Se obtienen economías de escala cuando “los costos de producir un bien o prestar un servicio disminuyen a lo largo del tiempo a medida que aumenta su producción”—Michael Parkin, Microeconomía. Versión para Latinoamérica, trad. Julio Silverio Coro Pando, México, Addison Wesley, 2001, p. G-3.

²⁰ Un bien público puro es aquél “que se puede consumir en forma simultánea por todos, aun sin pagar por él como por ejemplo el aire, la defensa nacional y la política exterior. La primera característica de un bien público puro es la ausencia de rivalidad que se da cuando el consumo de una persona no disminuye el consumo de otra. La segunda característica es que no es excluible, por lo que es imposible, o resulta muy costoso, evitar que alguien más se beneficie por él”.

Este tipo de bienes genera el problema del parásito (*free rider*) que “ocurre cuando hay personas que se benefician de un bien sin pagar por él. Los bienes públicos generan el problema del parásito porque la cantidad de bien que puede consumir una persona no depende del monto que paga por él, con lo que nadie tiene incentivo a pagar”. Así, la única forma de lograr que este tipo de bienes se provean y de asegurar que los usuarios paguen es mediante la intervención gubernamental —Ibid., p. 402.

²¹ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, p. 11.

y estabilidad macroeconómica. Todos los demás servicios serían proveídos por los gobiernos subnacionales y locales.

En síntesis, las ventajas de la descentralización son permitir a los gobiernos subnacionales estar más cerca de la demanda local y con ello, ajustar mejor la oferta de servicios públicos; fomentar la competencia entre jurisdicciones por mayores beneficios fiscales netos para sus contribuyentes, y facilitar la rendición de cuentas y el control por parte de la ciudadanía.²²

No hay que olvidar que la descentralización debe apegarse a los principios de responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, puesto que al incremento de atribuciones corresponde un aumento paralelo de ingresos. Sin embargo, algunos especialistas opinan que la centralización también tiene múltiples ventajas.

Ventajas de la centralización

Anwar Shah y Robin Boadway identifican tres papeles del gobierno federal en el debate de centralización vs. descentralización:

1. Gobierno central como proveedor directo de bienes y servicios públicos.
2. Gobierno central como vigilante de los gobiernos subnacionales.
3. Gobierno central que influye en el desempeño de los gobiernos subnacionales.²³

Los defensores de la centralización sostienen que es deseable para mantener la estabilidad macroeconómica, los objetivos redistributivos y de equidad y para homogeneizar la prestación de servicios públicos en el territorio. Permitir a los gobiernos subnacionales acceder a nuevas fuentes de ingreso una vez puestos en marcha procesos de descentralización, podría generar inestabilidad macroeconómica ya que podría incrementarse el gasto público total, la deuda pública nacional o agravar las crisis

²² Uri Raich Portman, *El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal*, México, Tesis, El Colegio de México, 1997, pp. 16-17.

²³ Robin Boadway y Anwar Shah, Art. cit., p. 30.

económicas reduciéndose las opciones de recorte de gasto federal, tal como ocurrió en la última crisis de Argentina.²⁴

En México, estudiosos como Sempere y Sobarzo señalaron tres posibles consecuencias perversas de la descentralización: primero, la exportación fiscal que ocurre cuando los costos de una jurisdicción son sufragados por residentes de otra; segundo, la guerra fiscal que resulta de la competencia entre entidades por atraer inversión reduciendo impuestos y tercero, la ilusión fiscal que surge cuando la expectativa de mayores recursos transferidos a los gobiernos subnacionales incrementa su gasto en forma desproporcionada de forma tal que la oferta local de servicios públicos es mayor a la demanda.²⁵

La exportación fiscal es difícil de evitar, sólo se lograría si todos los gobiernos subnacionales equipararan sus gastos con ingresos propios; pero, como demuestra Bird, es imposible en la práctica. La guerra fiscal podría ocurrir en países con procesos de descentralización fiscal acentuados e incluso ahí no son frecuentes. La ilusión fiscal es mucho más frecuente. Winer y Gramlich²⁶ prueban que esto ha sucedido en Canadá y Estados Unidos; Reid y Winkler²⁷ realizaron un estudio sobre la descentralización en América Latina en 1992 y concluyeron que la descentralización financiada con transferencias federales, en lugar de con recaudación local, aumentaba el gasto público total. Es por ello que el tercer problema constituye un riesgo que es necesario evitar en

²⁴ Alfredo Cuevas, "Reforming Intergovernmental Relations in Argentina", Cuaderno de Trabajo 03/90, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2003, p. 12.

²⁵ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, "Federalismo fiscal en México", Documento de trabajo, Núm. IV, Colegio de México, 1997, pp. 30-32 citado en Uri Raich Portman, El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal, México, Tesis, El Colegio de México, 1997, p. 18.

²⁶ Stanley L. Winer, "Some Evidence on the Effects of the Separation of Spending and Tax Decisions", Journal of Political Economy, 91 (1983), pp.126-140 y Edward M. Gramlich, "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Wallace E. Oates (ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Lexington Books, 1979, pp. 451-460 ambos citados en Ehtisham Ahmad, Daniel Hewitt y Edgardo Ruggiero, "Assigning Expenditure Responsibilities", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Op. cit., p. 33.

²⁷ Gary Reid y D.R. Winkler, "Decentralization and Government Size in Latin America", Washington, Banco Mundial, 1992 citado en Ehtisham Ahmad, Daniel Hewitt y Edgardo Ruggiero, Art. cit., p. 35.

procesos de descentralización que debe controlarse mediante una vigilancia activa del gasto subnacional.

Atenuar la desigualdad es, en los países subdesarrollados, uno de los objetivos nacionales más importantes. Incrementar las responsabilidades de gasto y prestación de servicios de los gobiernos subnacionales crea problemas de coordinación y de agencia. Los problemas se deben a que, al delegar mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales, el gobierno federal actúa como principal y hace que éstos actúen como sus agentes los cuales incumplirán el acuerdo en su beneficio y esconderán información que les sea perjudicial—esto se conoce en la literatura como problemas de información asimétrica. Los costos de la vigilancia aumentarán en la medida en que los gobiernos estatales y locales se opongan a cooperar con el federal.

Sin embargo, Bird aclara que en la práctica esto no siempre es así pues “el marco analítico apropiado en el contexto del federalismo fiscal es claramente un modelo de principal-agente, en el cual el principal (el gobierno federal) puede alterar los límites jurisdiccionales, la responsabilidad de gasto y recaudación de los gobiernos locales y los acuerdos fiscales intergubernamentales, en su intento de superar los problemas de información asimétrica y diferencia de objetivos entre el principal y el agente. No obstante, el marco analítico apropiado en el contexto de las finanzas federales es el de negociación entre principales (que tienen necesariamente una relación de iguales) —lo cual se ha identificado como diplomacia Nación-provincia de los estados federales, en una útil analogía con el mundo de las relaciones internacionales”.²⁸

El poder de negociación de los gobiernos subnacionales se incrementará en función de su autonomía financiera, de su grado de desarrollo, así como de situaciones externas

²⁸ Richard Bird, “Descentralización fiscal: una revisión”, en Seminario Internacional de descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata, 29 de junio de 1996, p. 12.

como ciclos electorales y situaciones de crisis. De tal manera que en procesos de negociación, el gobierno federal tendrá que convencer a los gobiernos subnacionales de la necesidad de cierta política pública y de cooperar para vigilar que se lleve a buen término. Así en última instancia el éxito de las RFI reside en las habilidades de negociación de los políticos de ambos bandos: el gobierno federal y los subnacionales, para ceder en algunos puntos y coordinarse adecuadamente, lo cual constituye una fuerte restricción para su avance.

La centralización en la provisión de servicios públicos aminoraría estos problemas, aunque hay quienes argumentan que podrían resolverse mediante un sistema de transferencias que corrija los incentivos perversos del acuerdo fiscal. Sin embargo, los costos para implementar este sistema (de transferencias) en forma efectiva, pocas veces puede ser cubierto por países en desarrollo como los latinoamericanos. El principal problema con la centralización es que anula la autonomía de los gobiernos subnacionales en un sistema federal, lo cual no puede hacerse en un sistema federal por el principio de soberanía que posee cada estado o provincia. De este modo, es necesario cierto grado de descentralización pero donde el gobierno federal asuma el papel de vigilante de los gobiernos subnacionales e influya en su desempeño especialmente estableciendo los lineamientos que deben cumplir (los gobiernos subnacionales) y los mecanismos adecuados para vigilarlos.²⁹

En la práctica, no hay una combinación de bienes que en todos los países se asigne exclusivamente al gobierno federal y a los subnacionales y es que el problema radica en que la mayoría de los servicios públicos no encajan en la categoría de bienes públicos puros, ni poseen características de economías de escala. Si bien la mayor diversidad se presenta en el gasto social, hay ganancias de eficiencia en la provisión local de

²⁹ Teresa Ter-Minassian, Art. cit., p. 5.

educación primaria y prestación de servicios preventivos de salud. En cambio, la educación superior y los hospitales tienen economías de escala y sufren externalidades que las convierten en candidatos idóneos para administrarse directamente por el gobierno federal.³⁰

Por último, no hay que perder de vista que lo importante respecto a los egresos no es quién hace qué sino qué se hace y cómo. En relación con esto, debemos considerar que la calidad de los servicios públicos está determinada por los ingresos, puesto que mayores ingresos permiten una mejor prestación de servicios. Es por ello que el análisis de los ingresos y la recaudación en los sistemas federales es uno de los elementos clave que explican el funcionamiento de las RFI. Sin embargo, no podemos analizar los ingresos sin entender el impacto que tiene la asignación de responsabilidades recaudatorias entre gobiernos.

B) Responsabilidades recaudatorias entre gobiernos

Para Bird, “el reto más importante que enfrentan los gobiernos subnacionales latinoamericanos es el desarrollo de bases impositivas adecuadas y sólidas por las que sean políticamente responsables. La actual asignación recaudatoria en países con gobiernos subnacionales fuertes, tales como Brasil y Argentina, es particularmente deficiente por su acentuado desequilibrio vertical e ineficiencia administrativa”³¹.

Generalmente, la asignación de responsabilidades recaudatorias entre gobiernos es fuente de conflicto constante y se realiza siguiendo tres líneas:

1. Dejar toda la recaudación en manos de los gobiernos subnacionales.
2. Dejar toda la recaudación en manos del gobierno federal.
3. Que tanto el gobierno federal como los subnacionales participen recaudando cada uno ciertos impuestos.

³⁰ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, p. 8 y Ahmad, Hewitt y Ruggiero, Art. cit., pp. 25-26.

³¹ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, pp. 19-20.

La primera opción es poco atractiva para países con gobiernos subnacionales débiles en términos de capacidades gerenciales y tecnológicas. No tiene sentido descentralizar la recaudación cuando las entidades federativas tienen fuertes restricciones administrativas que a la larga provocarán inestabilidad macroeconómica. En países subdesarrollados, este esquema ha sido utilizado por China, Yugoslavia y Rusia; sin embargo, actualmente ninguno de ellos lo mantiene. China lo abandonó porque reducía el margen de maniobra del gobierno federal en las políticas de estabilización. Tampoco es recomendable adoptarlo si las provincias cambian las tasas impositivas frecuentemente. Alemania es la única que utiliza exitosamente este sistema que funciona mediante transferencias de los gobiernos subnacionales al federal (*upward revenue sharing*). Arreglos de este tipo sólo son factibles en naciones “con una amplia tradición de coordinación, cercana colaboración en la implementación de políticas públicas entre ámbitos de gobierno y cierta homogeneidad económica entre regiones”³².

La segunda opción tampoco es deseable puesto que, como mencioné en el apartado de principios de las RFI, no responsabiliza a los gobiernos subnacionales por sus gastos e incrementa el riesgo de ilusión fiscal. Este sistema fue utilizado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Hungría y otros países unitarios como Francia, Italia y Holanda. La tercera alternativa es la más viable y común en las federaciones; no obstante, determinar específicamente qué impuestos le corresponde recaudar a cada ámbito de gobierno, no es tan sencillo pues existen muchas combinaciones que funcionan en distintos países.

Con base en la teoría económica, Ter-Minassian³³ propone que el gobierno federal administre los impuestos que tengan estas características:

³² John Norregaard, “Tax Assignment”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Op. cit.*, p. 50 y Teresa Ter-Minassian, *Art. cit.*, p. 8.

³³ Teresa Ter-Minassian, *Art. cit.*, p. 9.

- a) Aquellos que se cobran sobre bases³⁴ altamente móviles para mantener el libre flujo de bienes, trabajo y capital entre regiones y evitar guerras fiscales.
- b) Aquellos más sensibles a cambios en el ingreso para quitar presiones procíclicas³⁵ a las finanzas subnacionales.
- c) Aquellos que se cobran sobre bases no distribuidas en forma homogénea en el territorio, como los impuestos a los recursos naturales.
- d) Aquellos impuestos que sean necesarios para mantener la estabilidad macroeconómica y los objetivos redistributivos.
- e) Aquellos que presenten economías de escala y se requiera de bases de datos sobre contribuyentes en todo el territorio o que se requiera tecnología especializada para su aplicación.

Sobre esta clasificación, Norregaard añade lo siguiente de los impuestos locales:

- f) Deben ser visibles y debe quedar claro a los contribuyentes locales cuales son sus obligaciones para con el gobierno local.
- g) Deben evitar la exportación fiscal.
- h) Deben proveer de recursos estables a los gobiernos locales y suficientes como para evitar grandes desequilibrios verticales.
- i) Deben ser relativamente fáciles de administrar y casi no presentar economías de escala.
- j) Deben fomentar en lo posible el cobro de cargos a usuarios por prestación de servicios locales en la medida en que los beneficios sean recibidos por sus constituyentes.³⁶

³⁴ La base impositiva es la suma de los elementos sujetos al impuesto; por ejemplo en el impuesto federal sobre la renta (ISR o sobre el ingreso personal) de EUA, la base se conforma por: salarios, intereses, alquileres, dividendos, beneficios empresariales, ganancias de capital realizadas, compensaciones por desempleo, etc. La tasa es el porcentaje que se cobra de impuesto, por ejemplo en el IVA mexicano la tasa es el 15% que se paga sobre el consumo. La movilidad de un impuesto se determina en función del grado en que se pueda evadir. Por ejemplo, un impuesto con una base muy móvil es el impuesto a automóviles nuevos ya que si una región lo tasa más alto que otra, el comprador del automóvil se trasladará a aquella que cobre un menor porcentaje. Un impuesto con una base poco móvil es el predial pues el contribuyente no puede mover su propiedad para pagar menores impuestos—Harvey S. Rosen, Hacienda pública, trad. Jesús Ruiz-Huerta, Barcelona, McGraw-Hill, 2002, pp. 332 y 365.

³⁵ Por presiones procíclicas debe entenderse situaciones que van conforme al ciclo económico y que incluso podrían acentuar sus efectos; por ejemplo, el impuesto sobre la renta es procíclico dado que incrementa en periodos de bonanza económica y decrece en depresiones. En situaciones de crisis, el pago de este impuesto disminuye considerablemente y contrae el gasto público lo que a su vez mantiene estancada a la economía al reducir la inversión en el país.

³⁶ John Norregaard, Art. cit., p. 55.

Hay que mencionar que existen opciones intermedias donde algunas responsabilidades recaudatorias se comparten entre la federación y los gobiernos subnacionales. A esto se conoce como sistemas de recaudación *piggybacking* en los que por cada impuesto se establece una base fija y una tasa móvil que se encargan de cobrar las entidades federativas y la federación en distintas proporciones.

En síntesis, las opciones para asignar responsabilidades recaudatorias entre ámbitos de gobierno, respetando la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, son:

1. *Impuestos locales propios*- Administrados directamente por los gobiernos subnacionales quienes controlan la base y la tasa.
2. *Recaudación compartida*- La federación fija la base a nivel nacional, pero no controla la tasa del impuesto quedando en manos de los gobiernos subnacionales.
3. *Ingresos no tributarios*- Son cuotas y cargos por uso de servicios para todos los ámbitos de gobierno generalmente especificados en la constitución y aprobados por el Congreso federal.
4. *Impuestos compartidos*- La base y la tasa de los impuestos son las mismas en todo el territorio nacional; éstos son recaudados por la federación, pero posteriormente son devueltos a estados y municipios, ya sea impuesto por impuesto o como porcentaje de toda la recaudación, en proporción a lo obtenido en cada región y/o con base en criterios redistributivos.³⁷

Hasta el momento he presentado las principales consideraciones de la teoría económica en torno a la asignación de responsabilidades recaudatorias. No obstante, falta analizar las características de cada uno de los impuestos que constituyen la mayor parte de los ingresos fiscales de los Estados para identificar cuales cumplen con los principios anteriormente señalados y determinar qué ámbito de gobierno sería el más eficiente en su cobro. El análisis de estos impuestos permitirá establecer las ventajas y desventajas que implica la asignación de la recaudación de los mismos entre los tres ámbitos de gobierno. También permitirá detectar algunas de las fallas más comunes que

³⁷ Ibid., p. 52.

obstaculizan la eficiencia recaudatoria e impiden a los gobiernos subnacionales recaudar más.

Análisis de los impuestos

La mayor parte de los impuestos que conforman la recaudación total en países federales son los siguientes:

1. Del gobierno federal- el impuesto sobre la renta, los impuestos al consumo y sobre los recursos naturales y
2. De los gobiernos subnacionales- el impuesto predial y los impuestos corporativos, en algunos casos.

Estos pueden clasificarse en dos categorías: aquellos que se cobran directamente sobre el patrimonio del contribuyente (como salario y propiedades) y aquellos que gravan sus transacciones o las actividades que realizan (como los impuestos al consumo y los corporativos). La asignación de éstos a cada ámbito de gobierno se realiza dependiendo sobre todo de la movilidad de la base del impuesto. Sin embargo, los criterios anteriormente señalados son insuficientes para asignar cada uno. De ahí que sea necesario hacer un análisis detallado de cada tipo de impuesto.

a) Impuestos sobre la propiedad (o predial)

Por la baja movilidad de su base y bajo costo administrativo, este impuesto se asigna comúnmente a los gobiernos subnacionales quienes están más capacitados para vigilar su cumplimiento y mantener actualizados los mapas catastrales. La principal desventaja es que su recaudación siempre resulta insuficiente para cubrir las necesidades de estos gobiernos ya que “difícilmente constituye el 20% de los ingresos locales en países subdesarrollados (y representa menos de 1% de la recaudación nacional total)”.³⁸

Esto se debe a problemas que impiden su recaudación óptima como mala definición y medición de la base del impuesto, el número y el tipo de exenciones y la frecuencia y

³⁸ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, p. 21.

metodología para actualizar las propiedades³⁹. Además, es una fuente de ingresos muy limitada pues deja fuera a la mayor parte de los gobiernos locales latinoamericanos conformados por municipios rurales donde el valor de la tierra es bajo y la pobreza alta. Por ello, a pesar de que es el impuesto que mayores ingresos locales proporciona, deben buscarse nuevas formas para que los municipios más pobres obtengan ingresos propios dentro de sus posibilidades⁴⁰. Por último, es preciso recordar la recomendación de Dillinger de prestar más atención al cobro del impuesto predial que al proceso técnicamente más costoso de la actualización de su base.⁴¹

b) Impuesto al ingreso personal o a la renta

Este tipo de impuesto se asigna mayoritariamente al gobierno central y es una de sus principales fuentes de ingreso en la mayoría de los países; tan sólo en los Estados Unidos de América, la recaudación del impuesto sobre la renta de 1997 generó 47% de los recursos federales totales⁴². Su recaudación es responsabilidad del gobierno federal para aprovechar las mejoras tecnológicas y de personal capacitado necesarias para

³⁹ La cobertura es un problema porque si las modificaciones a la propiedad (como la construcción de edificios) no están contempladas, el gobierno local está ignorando una posible fuente de ingresos. La definición ideal de la base es la que incluye el “valor bruto de la tierra por metro cuadrado, el valor de las mejoras a la tierra [metro cuadrado de construcción] y el valor comercial de los edificios”—John Norregaard, *Art. cit.*, pp. 59-61.

La metodología para fijar el valor catastral de la propiedad debe evitar que el valor comercial sea superior. Las exenciones y subsidios al predial son pérdida de ingresos. Regularmente, las tasas del impuesto predial difieren en función de si es propiedad residencial o comercial. Los subsidios se aplican a la propiedad residencial con una menor tasa y a la comercial en forma indirecta mediante la construcción de vías de comunicación y descuentos en tarifas de otros servicios locales. En ocasiones, el pago del predial es deducible de otros impuestos. Para controlar estas distorsiones, algunos países tienen una tasa fija nacional de impuesto predial y así evitar competencia entre jurisdicciones por atraer empresas—*Loc. cit.*

⁴⁰ En cuanto a la diferencia de ingresos entre las zonas rurales y las urbanas, algunos países han optado por fortalecer el cobro de impuestos sobre la propiedad agrícola. Sin embargo, pocos lo ponen en práctica debido a que encarece la producción agrícola. Uno de los países que tiene este impuesto es Brasil donde el gobierno federal cobra el impuesto a la propiedad agrícola y el municipal se encarga de la propiedad urbana— *Ibid.*, p. 59.

⁴¹ William Dillinger (1991) citado en Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, p. 21.

⁴² Harvey S. Rosen, *Op. cit.*, p. 331.

monitorear las declaraciones fiscales de los contribuyentes. No obstante, existen otras tres formas de administrar este impuesto como dejar su recaudación a los gobiernos subnacionales, que éstos recauden directamente sólo un porcentaje de la tasa federal o que el gobierno federal transfiera un porcentaje del impuesto recaudado en cada jurisdicción.

La ventaja del cobro de este impuesto es que proporciona recursos estables y sustanciales que no recaen sobre las empresas, evitando distorsiones a la actividad comercial. La primera opción se utiliza en Suiza, Rusia, otros países excomunistas, países bálticos y escandinavos. Las principales desventajas de su descentralización son que acentúa las disparidades regionales al concentrar recursos en zonas más desarrolladas y que es difícil de administrar, primero, por la diversidad de fuentes de ingreso de los contribuyentes y, segundo, porque pocas veces se puede determinar en qué jurisdicción se generaron los ingresos.⁴³

La alternativa de permitir a los gobiernos subnacionales cobrar un porcentaje del impuesto sobre la renta se ha implementado en Canadá, Suiza, Estados Unidos y otros países nórdicos. Resulta atractiva porque el compartir la base del impuesto entre las entidades federativas y la federación, reduce costos de vigilancia y responsabiliza fiscalmente a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, su viabilidad depende de la adopción de “sistemas administrativos avanzados y bien coordinados que mantengan constantemente actualizadas las bases de sus contribuyentes; es por ello que sólo ciertos países desarrollados la han adoptado”⁴⁴.

⁴³ El Impuesto Sobre la Renta (ISR o impuesto sobre el ingreso personal) está diseñado para cobrarse fundamentalmente sobre el salario; sin embargo, al aumentar la riqueza, las fuentes de ingreso individual se multiplican y dependen menos del sueldo. Para tener la recaudación óptima, la base del ISR debe incluir salario, dividendos, intereses generados, renta de propiedades, herencias, premios y compensaciones, etc. — Ibid., pp. 254 y 331.

⁴⁴ John Norregaard, Art. cit., p. 63.

Administrar este tipo de impuesto es complicado pues los contribuyentes deben presentar declaraciones fiscales tanto a la federación como a las distintas entidades federativas. Para que funcione adecuadamente, se deben cuidar tres aspectos: primero, la coordinación entre gobiernos, tanto entre el federal y los subnacionales como entre los propios subnacionales, para evitar la evasión; segundo, la definición de las exenciones debe ser clara para no imponer una carga fiscal excesiva a los contribuyentes y evitar pérdida de recursos ⁴⁵ y tercero, el elemento progresivo en el cobro del ISR⁴⁶ debe quedar en manos del gobierno federal para evitar que existan diferencias regionales importantes y crezca el desequilibrio horizontal.

La tercera posibilidad, dejar que el gobierno federal cobre el impuesto sobre la renta pero que transfiera cierto porcentaje de su recaudación a los gobiernos subnacionales, ha sido adoptada con éxito en países como Brasil, China, Hungría, India y Polonia. Si bien la devolución parcial de la recaudación federal del ISR no responsabiliza del todo a los gobiernos subnacionales, evita los problemas de la descentralización fiscal a la vez que incrementa los recursos estatales. El reto es fijar la proporción que el gobierno federal debe regresar a los subnacionales siempre conforme a lo recaudado en cada región. En la India, los estados reciben cerca del 85% de la recaudación federal total del

⁴⁵ Para Norregaard, Canadá y los países escandinavos son quienes mejor coordinan la recaudación de este impuesto. EUA enfrenta complicaciones importantes originadas de las deducciones del pago de ISR subnacional en el federal. La razón de esta deducción es que evita cargos adicionales al contribuyente por tasas acumuladas de ambos gobiernos. Esta deducción es una especie de subsidio del gobierno federal a los subnacionales ya que el primero pierde ingresos que son aprovechados por los segundos y cada vez que esto se intenta modificar, es frenado por la férrea oposición de los estados—Ibid., pp. 62-63.

⁴⁶ ¿A qué me refiero con “el elemento progresivo en el cobro del ISR? “El tipo impositivo medio es el porcentaje que representan los impuestos pagados respecto a la renta. Si el tipo impositivo medio aumenta con la renta, el impuesto es progresivo; si se reduce, es regresivo”. La mayoría de los países utiliza tasas progresivas en el cobro del ISR, es decir que conforme aumenta el ingreso incrementa el porcentaje del impuesto. Es deseable que el gobierno federal cobre la parte progresiva del impuesto porque los contribuyentes de mayores ingresos tienen mayores fuentes de evasión y fuertes incentivos a evadirlo. Con frecuencia, los gobiernos subnacionales no están capacitados para contener la evasión por las restricciones tecnológicas y de capacidades gerenciales que enfrentan—Harvey S. Rosen, *Op. cit.*, p. 364.

Otra cuestión debatida es la definición de la base ya que si bien casi todos los países buscan bajar los niveles salariales para incluir a la mayoría, hay países como Austria que suben el mínimo y cobran sólo a los estratos de mayor ingreso—John Norregaard, *Art. cit.*, p. 61.

ISR; en Brasil el 44%, en Polonia el 15%, Hungría el 50% y en China el 100%. No obstante, es cuestionable el interés del gobierno federal en cobrar un impuesto cuya recaudación se destina mayoritariamente a los gobiernos subnacionales.⁴⁷

c) Impuestos al consumo

Existen impuestos al consumo de distinto tipo:

1. Impuestos al valor agregado (*value added tax*)
2. Impuestos a las ventas al menudeo (*retail taxes*)
3. Impuestos especiales sobre ciertos productos y servicios (*excise tax*)

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es clave para las finanzas de los gobiernos federales de países en vías de desarrollo debido a que la mayor parte de la población percibe ingresos menores a los que conforman la base gravable del ISR. Si bien su administración generalmente se asigna al gobierno federal, su descentralización se ha convertido en una alternativa de política pública deseable para fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y en opinión de Bird, “con el paso del tiempo, podría convertirse en la fuente de ingreso más importante para los gobiernos subnacionales latinoamericanos”⁴⁸.

Desde el punto de vista de la teoría económica, se recomienda que el IVA sea un impuesto federal por la alta movilidad de su base. El IVA se recibe como porcentaje fijo sobre las ventas totales; se llama de valor agregado porque tasa cada fase de la producción y no sólo productos finales⁴⁹. Las principales ventajas del uso de este impuesto son, en primer lugar, las ganancias de eficiencia y, en segundo, las mejoras al control de la evasión. Se dice que es un impuesto más eficiente que los otros tres porque, salvo las exenciones, se fija sobre todos los bienes por igual, lo cual evita

⁴⁷ Ibid., pp. 61-63.

⁴⁸ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, p. 23.

⁴⁹ Para comprender la diferencia entre cobrar impuesto sobre productos finales y entre cobrarlo a las distintas fases de la producción, ver ejemplo de Harvey S. Rosen, *Op. cit.*, p. 441.

distorsiones al consumo de otros productos. La reducción de la evasión se logra porque permite la comparación cruzada entre distintas declaraciones fiscales.⁵⁰

El impuesto a las ventas al menudeo es de gran importancia para los gobiernos subnacionales en los Estados Unidos. Los estados cobran entre el 3 y el 8% sobre las ventas totales de casi todos los productos, excepto alimentos y medicinas. El efecto final es igual al del IVA y en principio, se recauda lo mismo. Los impuestos especiales gravan ciertos productos pero la desventaja es que desalientan el consumo del bien gravado. Todos los países tienen este tipo de impuesto en cigarros y alcohol. La descentralización de estos impuestos es factible, sin embargo debe hacerse adoptando tasas similares entre entidades federativas porque de lo contrario, fomenta el contrabando y reduce las ventas de las zonas con tasas más altas.⁵¹

Pocos países permiten a los gobiernos subnacionales recolectar directamente los impuestos a las ventas. Uno de los casos más exitosos es Québec que exige un porcentaje adicional del impuesto federal en función del destino de sus productos. Las exportaciones de esta provincia, ya sea dentro de Canadá como fuera del país, están exentas del impuesto estatal pero no del federal. Las importaciones, los productos que entran a Québec y no se producen allí, están sujetas al impuesto sólo cuando se realizan entre un proveedor registrado en el organismo recaudador y uno no registrado. Las compras entre jurisdicciones pocas veces se gravan para no afectar a los consumidores finales. La razón por la cual este impuesto funciona es por la estrecha colaboración entre gobiernos que se da mediante la elaboración de reportes anuales conjuntos y las auditorías que realiza Québec al impuesto federal a las ventas. De esta manera, es el

⁵⁰ Anteriormente, se cobraba al vendedor último un impuesto sobre el volumen de ventas totales y si éste evadía impuestos, era difícil detectarlo pues sólo se tenía su declaración fiscal. Con el IVA, si un contribuyente decide evadir impuestos, el gobierno puede detectarlo con mayor facilidad verificando las declaraciones de sus proveedores —Ibid., p. 442.

⁵¹ Un ejemplo de ello, es el contrabando de cigarillos en Canadá ocasionado por diferencias significativas entre las tasas de las provincias—Harvey S. Rosen, *Op. cit.*, p. 437.

gobierno provincial quien se encarga directamente de corregir los errores en la recaudación.⁵²

Otro país donde se utiliza este impuesto es Brasil, pero con resultados deficientes ocasionados por la falta de claridad en el sistema tributario. Brasil tiene un impuesto federal sobre productos industrializados; impuestos estatales sobre productos agrícolas, industrializados y servicios e impuestos municipales que gravan los ingresos brutos de las empresas. Esto genera confusión para el contribuyente puesto que no queda claro a qué ámbito de gobierno corresponde la administración de qué impuesto.⁵³

d) Impuestos corporativos

Pocos países permiten que los gobiernos subnacionales apliquen este tipo de impuestos ya que pueden perjudicar la actividad económica. Los impuestos corporativos más comunes son a la nómina y a las ganancias corporativas. El primero tiene menores problemas administrativos pues su movilidad es baja: es más difícil trasladar trabajadores a otra jurisdicción que ganancias. Sin embargo, también causa problemas en la medida en que las tasas difieran considerablemente entre gobiernos. El segundo es difícil de administrar por los gobiernos subnacionales debido a la alta movilidad de su base y a los problemas de coordinación que genera rastrear la actividad comercial entre jurisdicciones. Algunos de los países donde se utiliza son Brasil donde los gobiernos subnacionales cobran 5% adicional al impuesto corporativo federal, Rusia donde la federación devuelve 66% del impuesto a los gobiernos subnacionales y Polonia donde la federación recauda y transfiere el 5% que corresponde a los gobiernos locales.⁵⁴

⁵² Richard Bird, "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...", pp. 60-61.

⁵³ Ibid., p. 60.

⁵⁴ John Norregaard, Art. cit., p. 67.

e) Impuestos a los recursos naturales

La administración de este impuesto tradicionalmente se deja al gobierno federal. La importancia de los recursos naturales para las finanzas de los gobiernos federales varía dependiendo de la extracción del recurso y su precio. En México la dependencia de los recursos petroleros es mayor a un tercio de los ingresos federales totales⁵⁵. La descentralización de este impuesto es inviable en países subdesarrollados pues acentuaría las desigualdades regionales.

Canadá es el único país con impuestos provinciales a los recursos naturales; sin embargo esto ha incrementado el gasto público de las entidades con estos recursos y ha incentivado la migración a estas zonas. Una de las alternativas más comunes y exitosas que han adoptado Nigeria, Argentina y Rusia es la transferencia parcial de la recaudación de los recursos naturales a los gobiernos subnacionales con base en su origen. Esto podría ser utilizado en otros países para resolver problemas de eficiencia recaudatoria y presión política de las provincias con recursos.⁵⁶

f) Otros impuestos

Los impuestos al comercio deben ser responsabilidad del gobierno federal. La teoría económica apoya el erradicar este tipo de impuestos pues no son eficientes; a pesar de ello, se adoptan para proteger a sectores que no tienen ventajas comparativas y que serían afectados por la liberalización comercial. La descentralización de estos impuestos no es deseable por las distorsiones que ocasionaría al comercio nacional e interestatal y por las dificultades de su administración.

Otro tipo de impuesto es el cobro de cargos a los usuarios por prestación de servicios locales. Se debe fomentar su implementación en la medida de lo posible para evitar el

⁵⁵ Tabla de Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario en Anexo estadístico del Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox, 2004.

⁵⁶ Ehtisham Ahmad y Jon Craig, Art. cit., p. 86.

problema del usuario que no paga. El principal problema es fijar el precio adecuado por los servicios locales. Algunos gobiernos tratan de cobrar el precio que la iniciativa privada pondría por los servicios. Sin embargo, en ausencia de valores de mercado, los gobiernos locales utilizan los costos de operación que aplican como tarifa básica a todos los usuarios y un cargo móvil basado en el consumo individual. Algunos de los servicios locales que gravan los gobiernos locales son agua potable y alcantarillado, mantenimiento de vías de comunicación, recolección de basura, licencias, permisos y otros trámites.⁵⁷

En suma, el único impuesto que es claramente atribuido a cierto ámbito de gobierno es el impuesto predial. Los impuestos al consumo y a la renta, si bien conforman las dos fuentes más importantes de recaudación, pueden compartirse entre el gobierno federal y los subnacionales mediante ciertos mecanismos como el *piggybacking*⁵⁸. Lo mismo ocurre con los demás impuestos. Sin embargo, hay que recordar que los ingresos de los gobiernos subnacionales no son suficientes para cubrir sus necesidades y que persisten desequilibrios verticales y horizontales. Para ello, las transferencias son necesarias y definir el arreglo idóneo de transferencias federales es pues un tema indispensable en el estudio de las RFI.

⁵⁷ Algunos países han optado por involucrar a la iniciativa privada en la prestación de servicios locales y si bien algunos han tenido éxito, no es una opción exenta de riesgos que mal diseñada, podría paralizar a las administraciones municipales. Algunas experiencias exitosas son la concesión del agua potable en el municipio de Córdoba, Argentina—Andrew Nickson, “The Córdoba Water Concession in Argentina”, *Cuaderno de Trabajo*, Núm. 44205, Universidad de Birmingham, Enero 2001.

⁵⁸ Al respecto, consulte la página 27.

C) Transferencias intergubernamentales

Actualmente, las transferencias intergubernamentales son la mayor fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales latinoamericanos. Sin embargo, persisten incentivos perversos que impiden el cumplimiento de sus objetivos y que no imponen una restricción presupuestaria dura a los gobernantes estatales, tal como sostiene Bird:

“Un buen sistema de transferencias debe asegurar que los costos y beneficios de las decisiones fiscales locales sean cubiertos por el gobierno local, lo cual hará responder y rendir cuentas a sus gobernantes por las consecuencias de sus decisiones [esto es la restricción presupuestaria dura]. Los proveedores de servicios públicos deben tener atribuciones claras por las cuales sean responsables, recursos adecuados y flexibilidad para tomar decisiones. Un sistema de transferencias bien diseñado puede cumplir esto incluso si financia 90% del gasto de los gobiernos subnacionales. Uno mal diseñado jamás podrá cumplirlo ni siquiera financiando 10% del gasto subnacional”⁵⁹.

Lo primero para diseñar un sistema de transferencias que imponga una restricción presupuestaria dura a los gobiernos subnacionales es decidir la finalidad de las transferencias.

Racionalidad de transferencias

Los objetivos de las transferencias son evitar, primero, que los gobiernos tengan capacidades fiscales distintas y segundo, que los intereses de las entidades federativas y la federación no estén alineados. El desequilibrio vertical surge no sólo por ineficiencia recaudatoria de los gobiernos subnacionales, sino también porque la asignación de responsabilidades recaudatorias y la de prestación de servicios no son equivalentes o porque el sistema de transferencias que no premia el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. Para reducirlo, existen cuatro opciones: recortar gastos de los gobiernos subnacionales, incrementar su recaudación, trasladar algunas de sus responsabilidades a la federación y transferir impuestos recaudados por el gobierno federal a los

⁵⁹ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America..”, pp. 5, 9 y 25.

subnacionales. La primera y tercera no son factibles ya que no respetan la autonomía de los gobiernos subnacionales. La segunda y cuarta son utilizadas simultáneamente por la mayor parte de los países buscando que las transferencias premien el esfuerzo fiscal subnacional. Debe cuidarse que las transferencias no estén diseñadas únicamente para sanear la brecha fiscal ya que si éstas se asignan con base en la existencia de desequilibrios verticales y la presencia de un déficit de ingresos subnacionales para cubrir sus egresos, los gobiernos subnacionales tendrían incentivos a gastar de forma irresponsable para mantener un nivel dado de transferencias.⁶⁰

Las diferencias en beneficios fiscales de gobiernos de un mismo ámbito (el desequilibrio horizontal) se originan por las desigualdades regionales. Resolverlas a menudo rebasa la capacidad de los gobiernos, por lo que las transferencias se diseñan para atenuar su impacto en la calidad de los servicios públicos subnacionales. Y es que al pretender atacar las desigualdades regionales, “el efecto global de las políticas públicas violaría el principio de trato igual a iguales, pues las zonas con ingreso per capita más alto siempre son capaces de cumplir con sus responsabilidades recaudatorias a tasas impositivas inferiores que las más pobres”⁶¹. Una política pública que busque homogeneizar los servicios requiere de conocimiento sobre tres aspectos: primero, la capacidad del gobierno subnacional de proveer servicios a sus ciudadanos sin tener que cobrar mayores impuestos que otras regiones; segundo, la capacidad de los gobiernos subnacionales de dar igualdad de trato a sus ciudadanos, y tercero, evaluaciones de la calidad de servicios públicos en todas las regiones. Actualmente pocos países realizan estudios sistemáticos de la recaudación subnacional, lo cual obstaculiza el buen funcionamiento de las RFI.

⁶⁰ Ibid., pp. 8-9.

⁶¹ Ehtisham Ahmad y Jon Craig, Art. cit., p. 79.

Con respecto a las transferencias diseñadas para que los gobiernos subnacionales puedan proveer servicios públicos “en los mismos términos”, Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave⁶² diseñaron tres fórmulas para calcular el monto de las transferencias con base en tres dimensiones:

1. El concepto de “bajo los mismos términos” puede entenderse como la capacidad de los gobiernos de proveer el mismo nivel de servicios públicos con “el mismo *precio impositivo*”, monto de recaudación por residente. La transferencia, en este caso, estaría diseñada para cerrar la brecha entre el costo de proveer cierto nivel de servicios de una jurisdicción y el costo medio para todas las jurisdicciones con el fin de evitar que los residentes tengan que pagar montos superiores al promedio para un mismo nivel de servicios. Así, esta transferencia tomaría la siguiente forma:

$$G_j = t_j B_j [(C_j / C_a) - 1]$$

G_j es la transferencia recibida por la jurisdicción “J”, B_j es la base del impuesto y t_j es el tasa impositiva de la jurisdicción. El término entre corchetes es la tasa de compensación para “J” siendo “ C_j el costo de proveer cierto nivel de servicios en la jurisdicción y C_a el costo promedio de proveerlos”. C_j puede ser distinto de C_a por los distintos factores que incrementan los costos en ciertas regiones: condiciones sociodemográficas que causan una mayor demanda de los servicios, condiciones geográficas, etc.

2. Por otro lado, el concepto de “bajo los mismos términos” también puede medirse como “la exigencia del mismo esfuerzo fiscal (o tipo del impuesto) para producir la misma recaudación”. En este caso, la fórmula para la transferencia sería:

$$G_j = t_j B_j [(b_j / b_a) - 1]$$

Donde b_j es la base impositiva per cápita en la jurisdicción “J” y b_a en la jurisdicción media. El término entre corchetes especifica la tasa de compensación determinada por la diferencia entre el esfuerzo fiscal de “J” en función de su base impositiva y el esfuerzo fiscal promedio.

⁶² Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Hacienda pública teórica y aplicada, trad. Juan Francisco Corona Ramón, México, McGraw-Hill, 1994, pp. 575-577.

3. Por último, ambas correcciones pueden hacerse simultáneamente para que los ciudadanos reciban el mismo nivel de servicios públicos al mismo nivel de recaudación.

En este caso la transferencia sería igual a:

$$G_j = \underbrace{t_j B_j [(b_j / b_a) - 1]}_{\text{Primer término}} + \overbrace{t_j B_j [(b_j / b_a) - 1] * [(C_j / C_a) - 1]}^{\text{Segundo término}}$$

El primer término se refiere a los ingresos recaudados para determinado nivel impositivo en la jurisdicción “J”. La tasa de compensación en este caso incluye los dos elementos anteriores: el esfuerzo fiscal de “J” y el costo para “J” de proveer cierto nivel de servicios con respecto al promedio.

La opción más conveniente para los países federales con fuertes desigualdades es la tercera pues permite detectar deficiencias en la prestación de servicios y en la recaudación de los gobiernos subnacionales como consecuencia de menores bases impositivas y crea mecanismos para atenderlas. Un sistema de transferencias que atenúe estas fallas estructurales podría mejorar la provisión de todos los servicios públicos en una federación sin imponer cargas impositivas innecesarias a los residentes de ciertas regiones. Sin embargo, monitorear los costos de los servicios y la recaudación subnacional no es suficiente para alinear los incentivos de los distintos ámbitos de gobierno; hace falta vincularlos mediante transferencias condicionadas.

Diseño de sistema de transferencias

La primera cuestión en el diseño de las transferencias es decidir su finalidad, si se busca corregir estos desequilibrios entonces las alternativas son:

- a) Adoptar políticas distintas para atender el desequilibrio vertical o el horizontal como utilizar transferencias de la federación a los estados para atenuar el primer desequilibrio y transferencias de los estados más ricos a los pobres para el horizontal, como actualmente se utilizan en Alemania.

- b) Atender ambos desequilibrios simultáneamente con sistemas como el australiano y canadiense donde los recursos para empatar servicios públicos entre regiones consideran el esfuerzo fiscal subnacional.
- c) Corregir solamente el desequilibrio vertical y olvidar el horizontal como en Estados Unidos donde hay esquemas de recaudación compartida y otras transferencias.⁶³

La opción más recomendable para atender tanto el desequilibrio vertical como el horizontal es la segunda puesto que vincula el desempeño de los gobiernos subnacionales con la asignación de recursos. La primera opción es poco viable políticamente y la tercera no considera la importancia de las desigualdades regionales para la gobernabilidad del país.

La segunda cuestión es determinar cómo va a conformarse la base de la transferencia, es decir si ésta se va a integrar por la recaudación de un grupo de impuestos (*pool* de impuestos) o impuesto por impuesto. Un buen sistema de transferencias debe proveer recursos estables a los gobiernos subnacionales y ser lo suficientemente flexible para permitirles atender imprevistos. Por ello, se recomienda que éstas se hagan con base en porcentajes fijos ya sea del PIB o de la recaudación total. No es deseable que se especifiquen cantidades de recursos debido a que no permite ajustar las asignaciones y compartir el riesgo de vaivenes en la economía⁶⁴. Es preferible que las transferencias se hagan sobre la recaudación total pues, de lo contrario, el gobierno federal tenderá a esforzarse poco para recaudar impuestos compartidos y concentrarse en aquellos que sólo él administre. Aunque esto podría

⁶³ Ehtisham Ahmad y Jon Craig, Art. cit., pp. 76-77.

⁶⁴ Como ejemplo de ello, en 2001 el gobierno federal argentino no pudo cumplir con la transferencia de \$1,364 millones mensuales a las provincias por la crisis; al año siguiente, se modificó el sistema de transferencias para hacerlas como porcentaje de la recaudación total—Alfredo Cuevas, Art. cit., p. 7.

atenuarse si se compartieran impuestos como el IVA e ISR que por proporcionar ingresos sustanciales, el gobierno federal no los podría desatender.⁶⁵

La tercera cuestión es establecer los criterios de asignación de las transferencias entre los gobiernos subnacionales. Si las transferencias se basan en la recaudación, podrían distribuirse con respecto a su origen y devolver más a los estados donde más se recaudó, pero esto excluiría a los estados más pobres. La solución de algunos países es transferir siguiendo tres criterios: devolver un porcentaje con base en su origen, otro porcentaje considerando las necesidades de cada estado y un tercer criterio compensatorio para evitar que ciertos estados se vean perjudicados por la aplicación de los otros dos. Este esquema tiene efecto de suma cero pues los recursos que se otorgan a las entidades donde más se recauda, los pierden aquéllas con mayores necesidades. Esto ocasiona un conflicto político donde los estados con mayor ingreso presionan por que prepondere el criterio de origen en la asignación y los más pobres el redistributivo. Para solucionarlo, generalmente se da el mismo peso a cada criterio.

Otro problema es calcular adecuadamente las necesidades de cada estado y la demanda local de servicios públicos. Existe un debate sobre la conveniencia de incluir las necesidades futuras y el gasto de inversión anterior en el cálculo. Si el objetivo de las transferencias es equiparar servicios locales, entonces es obligatorio incluirlo. Equiparar provisión de servicios también implica crear estimaciones confiables sobre el desempeño de los gobiernos subnacionales. Algunos países realizan mediciones de gasto per cápita en cada estado, fijan el monto deseado para todos y asignan recursos para cerrar esa brecha. Australia calcula cada cinco años el costo de proveer 58 servicios subnacionales para cada estado con base en población, edad, dispersión

⁶⁵ No olvidemos que tan sólo en EUA, el gobierno federal obtiene 47% de sus recursos del ISR. En México, 44% de los ingresos tributarios provienen del ISR y 33% del IVA— Marcelo Bergman, “La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2003, p. 4.

poblacional, urbanización, factores ambientales, etc. La transferencia que se asigna es el costo per capita diferencial entre los recursos que cada provincia debería destinar para tener cierto nivel y calidad de servicios públicos y los que realmente destina. No obstante, debe evitarse que los recursos sean insuficientes para cerrar la brecha de todos los estados como sucede en Canadá donde el gobierno federal sólo puede asignar 1.2% del PIB.⁶⁶

El cuarto asunto es especificar su condicionalidad, es decir si serán transferencias condicionadas o no. En términos de eficiencia, es recomendable limitar los recursos para alinear los intereses de la federación y los estados así como obligarlos a desempeñarse mejor. Sin embargo, las transferencias condicionadas imponen costos de cumplimiento a las entidades federativas y de vigilancia al federal. Se debe evitar que el sistema de medición imponga una fuerte carga a estos gobiernos y que los subnacionales se concentren en satisfacer los requisitos federales, descuidando otros servicios locales. Uno de los criterios que debe ser contemplado es el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. Para medirlo, Canadá utiliza “la diferencia entre la suma de la capacidad fiscal per capita para cada fuente de ingreso provincial y el promedio per capita de la capacidad fiscal de cinco provincias”⁶⁷. Para determinar la capacidad fiscal provincial, el gobierno federal calcula la recaudación potencial con la base de cada impuesto provincial, también estima un promedio nacional de la recaudación de cada impuesto y lo compara con el de las provincias. Aquellas con capacidad fiscal menor al promedio reciben las transferencias. No se premia la pereza fiscal porque si una provincia no recauda lo que debería, no recibe recursos.

Un fuerte obstáculo para el buen funcionamiento de las RFI latinoamericanas es la asignación de las transferencias siguiendo criterios políticos. Generalmente, las

⁶⁶ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, pp. 64-65.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 64.

transferencias son utilizadas por el gobierno federal como mecanismo de control para los estados y en ocasiones, se distribuyen más recursos a los estados del mismo partido que el federal. Si bien es difícil erradicarlo, es necesario que prevalezcan los criterios anteriormente mencionados para incentivar la gestión eficiente de los recursos públicos. Esto puede lograrse negociando con los gobiernos subnacionales el diseño del sistema de transferencias y sus evaluaciones.⁶⁸

Por último, cabe aclarar que “la cuestión crítica de las transferencias intergubernamentales no es quién las realiza ni cuál es su diseño, sino solamente sus efectos en los objetivos de política pública”⁶⁹. Para ello, no debemos olvidar que si bien condicionar la asignación de las transferencias permite alinear los incentivos entre gobiernos, se requiere de una estrecha cooperación entre gobiernos para vigilar que se cumpla con sus criterios y respetar el principio de responsabilidad fiscal.

Conclusión

Un buen diseño de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales debe asegurar la alineación de objetivos entre gobiernos mediante el uso adecuado de sus elementos: las responsabilidades de prestación de servicios públicos, las fuentes de ingreso y la recaudación de impuestos, y las transferencias y su finalidad.

Los problemas más comunes en los primeros dos incisos se derivan del debate de centralización vs. descentralización; la pregunta fundamental es qué ámbito de gobierno es el más adecuado para proveer ciertos servicios y recaudar determinados impuestos. Para responderla, no debemos olvidar que uno de los objetivos más importantes de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales es que promuevan la responsabilidad fiscal de

⁶⁸ Moritz Kraemer evalúa el impacto del ciclo político en las transferencias latinoamericanas en su artículo “Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and México”, *Cuaderno de Trabajo*, Núm. 347, Banco Interamericano de Desarrollo, Enero 1997.

⁶⁹ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, p. 25.

cada ámbito de gobierno. Este principio se basa en que cada gobierno financie sus gastos con ingresos propios; por lo que, la asignación de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios debe permitir a los gobiernos subnacionales cubrir sus gastos, en la mayor medida de lo posible, con ingresos propios.

Tampoco debemos olvidar que la asignación de responsabilidades debe ser clara, a pesar de que haya corresponsabilidad entre distintos ámbitos de gobierno para la prestación de cierto servicio público; que el ejercicio del gasto público debe ser transparente, de tal forma que los ciudadanos puedan conocer la forma en que se gastan los recursos públicos; y que se debe respetar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales para permitir que elijan la combinación idónea de bienes y servicios para sus ciudadanos así como el marco impositivo adecuado para financiarlos.

Además de lo anterior, un buen sistema de relaciones intergubernamentales financieras debe tener las siguientes características:

Tabla 1- Características de sistema de RFI

a) Gasto	b) Impuestos	c) Transferencias
1. Claridad en la atribución de responsabilidades entre gobs.	1. Claridad en asignación de responsabilidades recaudatorias entre gobiernos.	1. Eliminar incentivos para reducir recaudación propia.
2. Asignación de responsabilidades con base en principio de subsidiariedad	2. Marco tributario que evite distorsiones entre provincias.	2. Asignación entre provincias con base en fórmula.
3. Bienes públicos puros y sectores con economías de escala deben ser prestados por federación	3. Capacidad de provincias de crear impuestos propios.	3. Buscar homogeneización De servicios públicos.
4. Auditorías externas.	4. Evitar impuestos locales que distorsionen el consumo.	4. Incluir criterio redistributivo.
5. Transparencia en el manejo financiero de gobiernos subnacionales.	5. Autonomía de gobiernos subnacionales para modificar las tasas y la base de los impuestos que recaudan.	5. Asignación con base en necesidades y capacidades.
6. Autonomía presupuestal de gobiernos subnacionales para recortar o aumentar gastos.	6. Asignación de recursos con base en responsabilidades.	6. Estabilidad en transferencias.

Fuente: Elaboración propia con base en lo presentado anteriormente.

En cuanto a la asignación de responsabilidades de prestación de servicios, se debe cumplir con dos aspectos: el principio de subsidiariedad que implica delegar la responsabilidad de proveer cierto servicio al ámbito de gobierno que represente con mayor fidelidad a sus beneficiarios y dejar que el gobierno federal provea bienes públicos puros y aquellos en los que se presenten economías de escala. Por ejemplo, la pavimentación de calles y su mantenimiento debe dejarse en manos de los gobiernos municipales pues son los que saben dónde se requiere pavimentación y sólo beneficia a los residentes de sus jurisdicciones. La construcción de carreteras debe delegarse a los gobiernos estatales o al federal porque beneficia a los residentes de las distintas entidades federativas por las que cruza.

El gobierno federal debe encargarse de proveer bienes públicos puros porque los gobiernos subnacionales son incapaces tanto de proveerlos en el grado deseado por todos los habitantes, así como de asignar un precio que refleje las preferencias de sus constituyentes. ¿Es posible que los gobiernos estatales se encarguen de la seguridad nacional? Los sectores que presentan economías de escala también deben dejarse en manos del gobierno federal ya que los gobiernos subnacionales difícilmente cuentan con los recursos suficientes para mantener a flote la infraestructura de estos sectores. En sectores como la transmisión de electricidad, ¿cuentan las entidades federativas con recursos para invertir en el mantenimiento y expansión de la red?

En cuanto a la asignación de responsabilidades recaudatorias entre gobiernos, se debe cuidar que no distorsione el consumo entre entidades federativas y que haya un tránsito libre de bienes y servicios entre ellas. La delegación de estas responsabilidades debe cubrir en mayor medida los gastos de los gobiernos subnacionales y permitir flexibilidad a los gobiernos subnacionales para modificar las tasas y bases de los impuestos, pero sin distorsionar el consumo entre provincias. La asignación de

responsabilidades debe hacerse con base en las restricciones tecnológicas y administrativas de las entidades federativas. Por ello, impuestos cuya administración requiera de bases de datos desarrolladas en todo el país y cuya delegación imponga mayores costos a los contribuyentes, como el IVA y el ISR, deben dejarse en manos del gobierno federal. Aquellos impuestos que se establecen sobre bases poco móviles en las que difícilmente ocurre exportación fiscal, como el predial y el impuesto sobre nóminas, deben delegarse a los gobiernos subnacionales.

En cuanto a las transferencias federales, su objetivo es reducir el desequilibrio vertical y horizontal entre gobiernos y atenuar el impacto de las desigualdades regionales en la prestación de servicios públicos. El diseño de las transferencias debe alinear los objetivos entre la federación y los estados de tal forma que permita vigilar el desempeño de los gobiernos y establecer sanciones para corregir el incumplimiento de acuerdos. Es importante que las transferencias premien el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales para evitar que éstos substituyan recaudación propia con transferencias. También las transferencias deben realizarse con base en fórmulas y ser estables a lo largo del tiempo para evitar discrecionalidad en las asignaciones y para que los gobiernos subnacionales se aseguren de recibir los recursos.

Cabe aclarar que existen restricciones importantes para el cumplimiento de estas características como las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales que impiden a los ciudadanos recibir los beneficios de la descentralización y la dificultad de conciliar el principio de autonomía de los gobiernos subnacionales con la eficiencia recaudatoria y el control. El análisis anterior muestra que no hay respuestas exactas para resolver cada problema pues en la práctica, existen diferentes combinaciones que han funcionado en distintos países.

En el siguiente capítulo, analizaré el caso del federalismo fiscal mexicano en función del marco normativo anteriormente planteado con el fin de detectar sus fallas más importantes y proponer alternativas para corregirlas.

Capítulo 2- Egresos y responsabilidades de gasto del sistema de RFI mexicano

México es una federación compuesta por 32 estados, un Distrito Federal y 2,452 municipios. A 182 años de su instauración, el federalismo mexicano se conforma por gobiernos subnacionales débiles en términos de sus capacidades y por un gobierno federal que concentra la recaudación y el gasto. No hay que olvidar que, hasta hace dos décadas, México parecía más un régimen unitario: “El presidente de la República intervenía en la designación de candidatos a gobernadores y diputados federales, [aunque] dejaba en manos de las fuerzas locales la elección de diputados estatales y presidentes municipales”⁷⁰.

A mayor alternancia en los gobiernos subnacionales, mayor presión ejercen sobre el gobierno federal por la definición de las reglas de asignación de las transferencias federales. Con ello se busca garantizar igualdad de trato a todos los estados y municipios, independientemente de la filiación política de sus gobernantes, y obtener mayores recursos para la satisfacción de las demandas ciudadanas.

A partir de la década de 1980, se ha observado el fortalecimiento político de los gobiernos subnacionales, pero aún queda pendiente la demanda por mayor libertad de gestión. En el debate político, actualmente se discuten los siguientes problemas: por un lado, los gobiernos subnacionales argumentan que no reciben transferencias suficientes de la federación para cumplir con sus atribuciones y que sus fuentes de ingreso propio no cubren sus necesidades. Por otro lado, la federación, si bien ha incrementado las transferencias, lamenta la deficiente rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales, las fallas de coordinación entre gobiernos y la ausencia de acuerdos

⁷⁰ Alicia Hernández Chávez, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcello Carmagnani (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 291.

estratégicos para la consecución de objetivos nacionales como combate a la pobreza, seguridad nacional y creación de empleo.

En este capítulo, analizaré la asignación de responsabilidades de gasto y prestación de servicios públicos entre ámbitos de gobierno. Al principio del capítulo, describo cuáles son las responsabilidades de cada ámbito y posteriormente, examino algunos defectos de esta asignación en el ámbito estatal que dificultan la rendición de cuentas como la falta de claridad y el problema de agencia⁷¹. Como parte de estos problemas, también analizo algunas consecuencias perversas que generaron las políticas de descentralización en educación y salud como el aumento en el gasto corriente y la concentración de las facultades de formulación de programas en la federación. Al final identifiqué algunas restricciones que deben considerarse para mejorar el funcionamiento del sistema de RFI mexicano.

2.1. Egresos y responsabilidades en la prestación de servicios

Primero analizaré la evolución del gasto público en México por ámbito de gobierno entre 1980 y 2002 y luego compararé la proporción de egresos de la federación, los estados y municipios con respecto a otros países. En la tabla 2 (en la siguiente página), se muestra el porcentaje de gasto público ejercido por cada ámbito de gobierno. En ésta puede observarse la evolución del federalismo mexicano durante las últimas dos décadas, en las cuales los gobiernos estatales y municipales han incrementado considerablemente su participación en la prestación de servicios públicos. El porcentaje de gasto público ejercido por el gobierno federal se ha reducido anualmente en este periodo pasando de 84.2% en 1980 a 54% en 2002.

⁷¹ Sobre el problema de agencia, consultar la página 22.

Esto ha sido consecuencia de la devolución de responsabilidades de prestación de servicios a los gobiernos estatales y municipales, sobre todo en las áreas de combate a la pobreza, educación y salud. Tan sólo el gasto de las entidades federativas en 2002 fue 3.5 veces mayor en términos reales al de 1980 y el porcentaje de gasto público ejercido por las entidades federativas también aumentó en el periodo analizado pasando de 14% a 38%. Otro aspecto que sobresale de la tabla es el incremento en la participación de los municipios en el gasto público total que creció anualmente hasta llegar a 8.22% en 2002, su punto máximo en el periodo analizado; esto representa un aumento de casi ocho veces entre 1980 y 2002. La causa de este aumento de la participación municipal en el gasto público total es el incremento en atribuciones municipales que introdujeron las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999.⁷²

Tabla 2- Egresos por ámbito de gobierno como porcentaje del total nacional

Año	Gob. Federal	Estados y DF	Municipios
1980	84.20%	14.17%	1.63%
1985	91.31%	5.30%	3.39%
1990	74.80%	20.67%	4.53%
1991	73.19%	21.77%	5.04%
1992	69.87%	25.14%	5.00%
1993	65.41%	29.05%	5.55%
1994	62.73%	31.85%	5.42%
1995	62.92%	32.07%	5.01%
1996	62.84%	32.14%	5.03%
1997	62.18%	32.84%	4.98%
1998	57.27%	36.50%	6.23%
1999	55.04%	37.80%	7.16%
2000	54.65%	38.14%	7.21%
2001	52.50%	39.71%	7.79%
2002	53.96%	37.82%	8.22%

Fuente: Elaboración propia basada en Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, INEGI, 2004 Cuadros 19.20-19.25; Gasto primario devengado del sector público presupuestario y Gasto primario del sector público presupuestario según ejecutor final de los recursos, Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox.

Nota: Se incluyó como parte de los egresos del gobierno federal el gasto del IFE y la CNDH así como el presupuesto de las entidades de control presupuestario directo.

⁷² Para analizar los cambios que introdujeron estas reformas al artículo 115 ver Guillermo Miguel Cejudo Ramírez, Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes. Evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, México, Tesis, El Colegio de México, 2000.

A pesar de que el gasto de las entidades federativas mexicanas en 2002 fue 3.5 veces mayor al de 1980 en términos reales, la tabla 3 muestra que la federación todavía conserva el porcentaje más alto en el gasto público total y concentra mayores facultades que los gobiernos subnacionales. Este porcentaje es superior incluso al de federaciones latinoamericanas como Brasil cuyo gobierno federal gasta el 51% del gasto público total. En otras federaciones el porcentaje es aún menor: en Alemania y Canadá, el gasto público es mayoritariamente ejecutado por los gobiernos subnacionales en un porcentaje superior a 60% del total.

Tabla 3- Gasto público por ámbito de gobierno en distintos países

	ARGENTINA	BRASIL	MÉXICO	EUA	ALEMANIA
	1997	1991	1991	1990	1995
Federación	53	51.8	73.2	56	34.1
Estados	38	30.7	21.8	18	36.6
Municipios	9	17.5	5.0	26	26.3

	AUSTRALIA	CANADA	MÉXICO
	1996	1994	2001
Federación	63.98	40.31	52.5
Gobiernos Subnacionales	36.02	59.69	47.5

FUENTES:

1. Argentina: Horacio L. Piffano, "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Documento de trabajo, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 1998, pp. 37-39.
2. Brasil: Gabriel Aghón y Carlos Casas, "3. Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina", en Rogelio Arellano Cadena (comp.), México hacia un nuevo federalismo fiscal, México, FCE, 1996, p. 60.
3. México: Anexo Estadístico del 4to. Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2004.
4. Australia: Jon Craig, "Australia", en Teresa Ter-Minassian, (ed.), Op. cit., p. 192.
5. Alemania: Paul Bernard Spahn y Wolfgang Föttinger, "Germany", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Op. cit., p. 228.
6. Canadá: Russell Krelove, Janet G. Stotsky y Charles L. Vehorn, "Canada", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Op. cit., p. 204.
7. EUA: Janet G. Stotsky y Emil M. Sunley, "United States", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Op. cit., p. 365.

Esta concentración de facultades del gobierno federal mexicano podría ser perjudicial para los ciudadanos pues es contraria al principio de subsidiariedad y de correspondencia que implica asignar la responsabilidad de prestación de servicio al

ámbito de gobierno que represente mejor a sus beneficiarios. Habría que evaluar si cada función está asignada al ámbito de gobierno adecuado o si convendría descentralizarla con el fin de que otro ámbito de gobierno la ejecute mejor.

Como punto de partida para determinar si la asignación de responsabilidades de prestación de servicios en el federalismo mexicano es adecuada, enumeraré las responsabilidades de cada ámbito de gobierno de acuerdo con las tres funciones de Musgrave que son:

1. La *función de estabilización* que se refiere a “la utilización de la política presupuestaria como un medio para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos”⁷³.
2. La *función de asignación* de la política presupuestaria que se relaciona con la “provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales”⁷⁴. El Estado interviene para resolver fallas de mercado y proveer bienes públicos puros.
3. La *función de distribución* que tiene que ver con “el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para lograr lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de distribución”⁷⁵.

En cuanto a qué ámbito de gobierno es el más adecuado para realizar cada una de estas funciones, economistas como Musgrave y Vito Tanzi recomiendan que el gobierno federal sea responsable de las funciones de estabilización y de distribución. La primera porque la política macroeconómica tiene características de bien público puro lo que dificulta su descentralización; además delegarla a los gobiernos subnacionales acentuaría las desigualdades regionales y el desequilibrio horizontal. La segunda debe ser responsabilidad del gobierno federal por las externalidades que genera ya que, a menudo, los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para ayudar a ciudadanos

⁷³ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Op. cit.*, p. 7.

⁷⁴ *Loc. cit.*

⁷⁵ *Loc. cit.*

fuera de su territorio. Sin embargo, es recomendable que los gobiernos subnacionales intervengan en esta función para que el gasto de combate a la pobreza se ejerza con mayor eficiencia y llegue a las personas que lo necesitan.⁷⁶

En la tabla 4, describo el modo en que estas funciones son ejecutadas por los distintos ámbitos de gobierno en el sistema federal mexicano. En primer lugar, sobresale de la tabla que la federación tiene el mayor número de atribuciones: controla las funciones de estabilización, política macroeconómica y monetaria, y la de asignación en sectores que presentan economías de escala (como energéticos, agua potable) y bienes públicos puros como defensa nacional y protección al medio ambiente. La función de distribución, política social, se comparte con los gobiernos subnacionales la cual comprende programas de combate a la pobreza, educación, salud, agricultura, construcción y mantenimiento de vías de comunicación.

Tabla 4- Funciones de Musgrave por ámbito de gobierno en México

Funciones	Federación	Estados	Municipios
Estabilización	Se encarga de: a) Política macroeconómica b) Política de empleo c) Política monetaria d) Política financiera e) Endeudamiento nacional	Controla el endeudamiento estatal	Controla endeudamiento de municipios
Distribución	Crean y financian: a) programas de combate a la pobreza b) agropecuaria c) empleo temporal d) educación e) salud	Ejecuta gasto de participaciones federales en educación, salud e infraestructura física estatal.	Ejecuta gasto de participaciones federales en construcción de escuelas, hospitales, vivienda, carreteras e infraestructura física local.
Asignación	Bienes públicos puros: a) Seguridad nacional b) Protección ambiental Economías de escala: a) Petróleo y sus derivados b) Electricidad c) Agua		Se encargan de: a) Drenaje, agua potable y alcantarillado b) Alumbrado público c) Limpia, recolección y traslado de basura d) Calles, parques y jardines e) Transporte local

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 2005, artículos: 73, 115, 117-122 y 124.

⁷⁶ Ibid., p. 569 y Vito Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Developmental Economics 1995, Washington, Banco Mundial, 1996, pp. 295-316.

Tabla 5- Egresos y responsabilidades de prestación de servicios por ámbito de gobierno

EGRESOS	EGRESOS
<i>Gob. Federal</i>	<i>Compartidos</i>
1. Política macroeconómica 2. Política monetaria 3. Regulación financiera, telecomunicaciones, energética 4. Gobernación 5. Comercio exterior 6. Relaciones exteriores 7. Defensa y seguridad nacional 8. Policía Federal 9. Seguridad Social 10. Turismo 11. Fomento para el desarrollo 12. Política agrícola 13. Política laboral 14. Administración pública federal Y paraestatales-PEMEX, CFE, etc.	1. Salud 2. Seguridad pública 3. Educación básica, tecnológica, normal y de adultos 4. Vías de comunicación 5. Combate a la pobreza 6. Atención a pueblos indígenas. 7. Protección ambiental 8. Convenios Únicos de Desarrollo 9. Convenios de Reasignación de Recursos
EGRESOS	EGRESOS
<i>Gob. Estatal</i>	<i>Gob. Municipal</i>
1. Administración estatal. 2. Infraestructura estatal. 3. Seguridad pública. 4. Todas las que la federación y el Municipio no realicen.	1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. 2. Alumbrado público. 3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. 4. Mercados y centrales de abasto. 5. Panteones. 6. Rastro. 7. Calles, parques y jardines. 8. Seguridad pública local. 9. Transporte local. 10. Planeación urbana. 11. Administración local. 12. Regularización de la tierra. 13. Vigilar el uso de suelo.

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 2005, artículos: 73, 115, 117-122 y 124.

Respecto a los otros ámbitos de gobierno, el artículo 115 constitucional señala que los municipios están a cargo de servicios de incidencia local como drenaje y alcantarillado, alumbrado, limpia, recolección de basura, transporte y otros; por lo que, puede afirmarse que tienen responsabilidades que les corresponden por el tipo de beneficiarios que representan.

En cambio, las administraciones estatales viven en la indefinición. El artículo 124 establece que todas las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Esto ha ocasionado que proliferen los

acuerdos y que las responsabilidades estatales varíen entre entidades, pues dependen de la capacidad de negociación de los gobernadores con los alcaldes de su entidad y las autoridades federales. Las responsabilidades estatales no están especificadas en la constitución; si no que están planteadas en diferentes leyes como la Ley Nacional de Coordinación Fiscal, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, etc. y en múltiples acuerdos entre las secretarías federales y los gobiernos subnacionales como los Convenios de Reasignación de Recursos, los Convenios Únicos de Desarrollo y los Convenios de Desarrollo Social y Humano⁷⁷.

Cabe aclarar que algunos de estos convenios no se firmaron con todas las entidades federativas. Por ello, es difícil determinar qué atribuciones son concurrentes y qué ámbito de gobierno financia sus costos. Los únicos acuerdos que se firmaron con todas las entidades federativas son los de educación, salud y seguridad pública los cuales descentralizaron la mayor cantidad de facultades y recursos. Los recursos de estos acuerdos se canalizaron a las entidades federativas por medio del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los demás convenios son de poca relevancia

⁷⁷ Los Convenios de Reasignación de Recursos implican “descentralizar funciones o reasignar recursos correspondientes a programas federales con el propósito de transferir programas y recursos materiales y humanos a las entidades federativas”. La transferencia debe ser fruto de una negociación entre ambas partes. Los Convenios deben ser aprobados por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, los recursos se reportan como parte del gasto público federal y pueden ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación y las legislaturas locales. Artículo 58 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

Los Convenios de Desarrollo Social y Humano (CDSH) fueron creados en 1992 para sustituir a los Convenios Únicos de Desarrollo (1983, antes Convenios Únicos de Coordinación creados en 1971). Para la administración de Vicente Fox, “los CDSH tienen por objeto establecer los lineamientos estratégicos y administrativos para la planeación y programación, así como la definición, ejecución, control, seguimiento y evaluación coordinadas entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, de las políticas sociales y de desarrollo regional con la participación procedente de los municipios y de los sectores social y privado”.

Actualmente, los programas cubiertos por los CDSH son: OPORTUNIDADES; Programa de Abasto Social de Leche; Programa Tortilla; Programa de Abasto Rural; Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas; Programa de Crédito a la Palabra; Programa de Empleo Temporal; Programa de Servicio Social Comunitario; Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional; Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva; Programa de Maestros Jubilados y Programa del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN)—Porfirio Sánchez Méndez, “¿Nuevo gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México?”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Oct. 2002, pp. 14-15.

y en total suman 5.66% de las transferencias federales totales⁷⁸. La desconcentración de facultades y de recursos en materia de agricultura, protección ambiental, trabajo y turismo se realiza mediante acuerdos entre cada secretaría y los estados. Los acuerdos pueden ser distintos por estado, lo cual dificulta precisar las responsabilidades de cada ámbito de gobierno en estos rubros.

De esto se infiere que la asignación de responsabilidades de prestación de servicios públicos incumple el principio de claridad en las áreas compartidas. Como lo muestran las tablas del anexo 1, no están definidas las tareas que le corresponde ejecutar a cada ámbito de gobierno y por ello, hay evasión de responsabilidades y traslape de atribuciones. Por ejemplo, la Ley de Seguridad Pública establece que los tres ámbitos de gobierno son responsables de la seguridad pública, uno de los principales problemas del país. El artículo 115 de la Constitución señala que “los municipios tendrán a su cargo la función de seguridad pública, en los términos del artículo 21⁷⁹ de esta Constitución, así como los servicios de policía preventiva municipal y de tránsito”⁸⁰. Sin embargo, los gobiernos estatales no tienen atribuciones constitucionales específicas en esta materia, por lo que su papel se limita a actuar a solicitud expresa de los municipios. Lo mismo sucede en el área de salud pública donde los tres ámbitos de gobierno son responsables proveer servicios seguridad social en su territorio. No obstante, la Secretaría de Salud

⁷⁸ Tabla 2 con base en INAFED, Programa Especial para un Auténtico Federalismo, México, 2002, p. 220.

⁷⁹ El artículo 21 de la constitución establece que “la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La federación, el Distrito Federal, los estados y municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”— Artículo 21 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2001.

⁸⁰ Artículo 115 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2001.

(SSA) reconoce que faltan mayores esfuerzos por municipalizar los servicios de prevención y atención primaria de salud en México.⁸¹

La tabla siguiente (la número 6) contiene la intervención de los ámbitos de gobierno en diversas áreas. Ella muestra la mayor importancia que tienen los gobiernos subnacionales en la ejecución de programas. Sin embargo, también evidencia que las responsabilidades de diseño, ejecución y financiamiento no están divididas apropiadamente entre ámbitos de gobierno. La falta de rendición de cuentas en el ejercicio del gasto de los gobiernos subnacionales es una restricción importante para el buen funcionamiento de las RFI ya que dificulta conocer cuánto erogan en cada una de las responsabilidades compartidas.

Tabla 6- Responsabilidades compartidas entre gobiernos

	DISEÑO	FINANCIAMIENTO	EJECUCIÓN	EVALUACIÓN
AGRICULTURA	Federación	Federación	Federal, Estados	Federación
VÍAS de COMUNICACIÓN	Federación	Fed., Edos., Muns.	Fed., Edos., Muns.	Fed., Edos., Muns.
EDUCACION	Federación	Federación, Edos.	Fed., Edos., Muns.	Fed., Edos., Muns.
SEGURIDAD PÚBLICA	Federación	Federación	Fed., Edos., Muns.	Fed., Edos., Muns.
PROTECCIÓN AMBIENTAL	Federación	Federación	Federac., Estados	Federación
SALUD	Federación	Federación, Edos.	Fed., Edos., Muns.	Fed., Edos., Muns.
TRABAJO Y PREVISIÓN Soc.	Federación	Federación	Federación, Estados	Federación
TURISMO	Federación	Federación	Federación, Edos.	Federación

Fuente: Programa Especial para un Auténtico Federalismo, pp. 67-131; Ley de coordinación fiscal y Ley de ingresos del gobierno federal.

En materia de agricultura, protección ambiental, turismo y trabajo y previsión social, la delegación de recursos se hace mediante los Acuerdos de Reasignación de Recursos, por lo que no se trata propiamente de procesos descentralizadores sino de una

⁸¹ Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, artículos 1, 3, 9, 10 y 11. SSA- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, pp. 78-80.

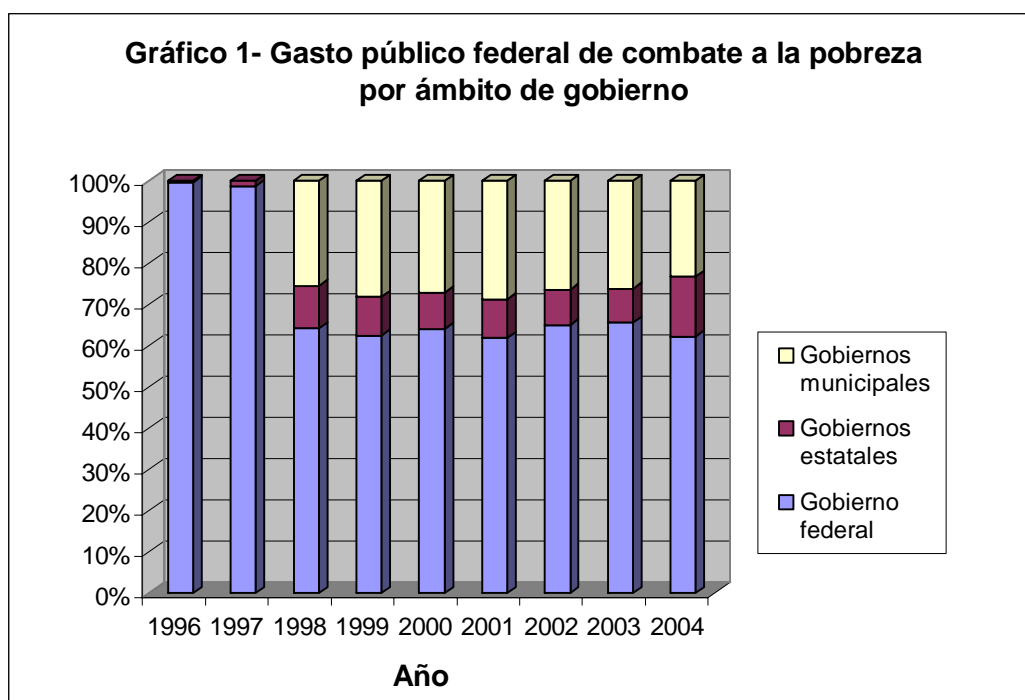
desconcentración de programas. En estas áreas, los gobiernos estatales se comportan como agentes del gobierno federal pues simplemente se limitan a ejecutar ciertos programas: en materia de agricultura, administran los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER); en materia laboral, operan los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y los Centros Delegacionales Promotores del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento (CEPEDECA) e implementan el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (PROBECAT). En materia de turismo, la Secretaría de Turismo del gobierno federal otorga recursos a los gobiernos estatales para crear centros de atención al turista y promover el turismo en su entidad. En materia de protección ambiental, la Secretaría del Medio Ambiente otorga recursos a los estados para cuidar y administrar las áreas naturales protegidas, protección de flora y fauna, etc.⁸²

También coordinan los planes de sus dependencias con los federales, recopilan información sobre la ubicación de posibles beneficiarios de programas federales como de atención a pueblos indígenas y población marginada y en teoría, vigilan la buena operación de estos sectores en su región. Sin embargo, al no ser los principales responsables de cumplir con estas funciones, no vigilan la buena operación de estos sectores en su región. Así, los gobiernos subnacionales se limitan a cumplir los acuerdos y demás reglamentaciones federales, en la medida de sus posibilidades. Es por ello que el federalismo mexicano acentúa los problemas de coordinación y de agencia, donde los gobiernos subnacionales ejecutan programas diseñados y financiados mayoritariamente por el gobierno federal.

Otro problema importante en la asignación de responsabilidades de prestación de servicios entre gobiernos es la forma en que se llevó a cabo la descentralización en diversos sectores. Al igual que el resto de América Latina, México ha puesto en práctica

⁸² Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, pp. 92-103 y 115-118.

políticas de descentralización importantes, principalmente en educación y salud. Actualmente 51% del gasto público en salud está descentralizado y 70.4% del gasto en educación, lo que supondría que los gobiernos subnacionales tienen poder de decisión en el destino de estos recursos. Sin embargo, no es así pues están financiados mayoritariamente con transferencias federales que se destinan, en más de un 90%, al pago de nómina para maestros y personal médico. Lo mismo sucede en el área de combate a la pobreza, en la que si bien actualmente 40% del gasto público federal para combate a la pobreza es ejercido por estados y municipios, falta coordinarlos y generar planes específicos para atender las necesidades de cada región.⁸³



Fuente: Cuadro 19.26 INEGI, Anuario estadístico de los EUM, Aguascalientes, México, INEGI, 2004.

La principal consecuencia perversa de las políticas de descentralización en México es que han acentuado el desequilibrio vertical. Al financiarse con transferencias federales, no asignan mayores fuentes de ingreso a los gobiernos subnacionales para

⁸³ Ibid., pp. 69 y 79.

cumplir con las responsabilidades descentralizadas. No se han asignado mayores facultades recaudatorias ni se permite a estados y municipios el cobro de derechos o contribuciones especiales para financiar estas funciones. Esto se debe a que la principal preocupación ha sido mantener la estabilidad macroeconómica que se ha logrado mediante la centralización de la recaudación.⁸⁴

A continuación, una descripción más precisa de las responsabilidades de cada ámbito de gobierno en educación y salud para saber cómo está organizada la prestación de los servicios públicos más descentralizados en el sistema federal mexicano. Cabe aclarar que no presentaré un análisis detallado sobre la forma en que se llevaron a cabo las políticas de descentralización de 1983 a la fecha, sino simplemente analizaré el modo en que se dividen actualmente las responsabilidades en ambos sectores y cómo determinados cambios en el sistema de RFI podrían mejorar su funcionamiento. No hay que olvidar que el objetivo primordial de las RFI es mejorar la prestación de servicios públicos de tal forma que atiendan satisfactoriamente la demanda ciudadana.

Educación⁸⁵

En 1992, comenzó el proceso de descentralización educativa promovida por el presidente Carlos Salinas. Inicialmente, hubo resistencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por la negociación de su contrato colectivo y el temor a despidos. Este sindicato es el más grande de América Latina con más de un millón 200 mil miembros. Tras llegar a un acuerdo en el que el contrato se negociaría con el gobierno federal, el sindicato accedió a la descentralización. Actualmente, los gobiernos estatales administran las escuelas de educación básica, tecnológica, normal y

⁸⁴ Este punto será analizado con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

⁸⁵ Para un análisis detallado de la descentralización educativa consultar María del Carmen Pardo López, "El órgano central: la tarea normativa y reguladora", en María del Carmen Pardo López (coord.), Federalización educativa e innovación educativa en México, México, El Colegio de México, 1999, pp. 101-123.

de adultos en su territorio, los maestros y el personal que labora en estas instalaciones forma parte de la burocracia estatal. En cuanto a cantidad de recursos del sector educativo, los gobiernos subnacionales ejercen 70.4% del gasto público en educación mediante las transferencias siguientes: del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAETA); y del ramo 25, las Previsiones del FAEB y las Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos del Distrito Federal.⁸⁶

La Ley General de Educación estipula que son atribuciones de la federación, mediante la Secretaría de Educación Pública, formular los lineamientos de política educativa, crear los planes de estudio y el calendario escolar así como los libros de texto gratuito y llevar un registro nacional de los planteles educativos en el país. Los estados pueden sugerir cambios a los planes de estudio, se encargan de pagar la nómina a los maestros de educación primaria, secundaria, técnica y normal, y “prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, secundaria, técnico así como la normal y otros de formación de maestros”⁸⁷. Los estados también prestan servicios bibliotecarios, administran las universidades estatales, autorizan las revalidaciones con base en los lineamientos federales, y regulan la educación básica, secundaria, técnica y normal prestada por particulares en su territorio. Los municipios, en coordinación con los gobiernos estatales, se encargan de mantener en buen estado las instalaciones educativas y construir nuevos planteles, en función de la demanda. La evaluación del sistema educativo la realiza la SEP.⁸⁸

⁸⁶ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, p. 69.

⁸⁷ Ley general de educación, Artículos 12-17.

⁸⁸ Loc. cit. En cuanto a la construcción y el mantenimiento de las escuelas de educación básica, “dentro del Ramo 33 se encuentra el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal cuyos recursos podrán destinarse a infraestructura básica educativa. Por ello, es conveniente promover la celebración de convenios de colaboración en los que se determine la participación de los municipios en el financiamiento, ejecución, administración y seguimiento de las obras de nivel básico. Esto de acuerdo al

En relación con lo anteriormente señalado, parece haber claridad en las competencias de cada ámbito de gobierno: el gobierno federal establece las líneas generales y los gobiernos estatales las ejecutan. Sin embargo, persisten algunas deficiencias en la política de descentralización educativa que podrían corregirse mediante el sistema de RFI como por ejemplo, el creciente costo de los salarios magisteriales y la insuficiente infraestructura educativa.

Estas deficiencias podrían corregirse si las transferencias federales dejaran de destinarse para la nómina. Con el régimen actual, las entidades federativas tienen poco margen de maniobra en el destino de los recursos federales pues más del 96% del FAEB se destina a cubrir la nómina de los maestros. La actual fórmula de asignación también ha hecho que el gasto público por estudiante sea muy bajo. Estudios de la OCDE muestran que México tuvo el porcentaje de gasto público por estudiante de educación primaria y secundaria más bajo en todo el periodo que va de 1995 a 2001, por debajo incluso de Turquía y otros países excomunistas.⁸⁹

Una de las consecuencias perversas de la descentralización educativa es el incremento salarial del magisterio producto de las negociaciones entre el SNTE y las entidades federativas. Los incrementos salariales de los maestros son una fuerte carga para las finanzas públicas: entre 1996 y 2000, han recibido aumentos salariales por encima de la inflación. En 2001, “el promedio de días pagados a los maestros de educación básica en el país fue de 466 al año. Es decir, ganan casi 16 meses de salario por año y tienen, al menos, 90 días de vacaciones anuales”⁹⁰.

artículo 15 de la Ley General de Educación donde se establece que el gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa de los ayuntamientos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas”—Guía operativa del programa de construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica 2005 FAM Básica, México, Secretaría de Educación Pública-Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, 2005, pp. 11-12.

⁸⁹ Estadísticas de la OCDE 2005: www.oecd.org.

⁹⁰ En 1999, el salario de los maestros mexicanos fue de 13 mil 357 dólares, mientras que los maestros en EEUU percibieron 25 mil 155 dólares. “En años recientes, los aumentos salariales del magisterio han sido muy superiores a otros gremios y muy bien compensados respecto de la inflación anual. En 1996, por

Esto también ha generado mayor desequilibrio horizontal pues el salario no es el mismo en todos los estados: “Entidades que aparecen en los peores lugares en las evaluaciones, como Chiapas ó Oaxaca, pagan 448 y 465 días anuales, respectivamente; en cambio, algunos como el DF —que tiene los mejores indicadores— paga unos 460 días al año, y otros como Colima, pagan 515 días al año”⁹¹.

Es urgente modificar el destino del gasto público educativo, pues los incrementos salariales han impedido que se gaste en otros rubros importantes como infraestructura, capacitación, reestructuración de programas, becas académicas. Para cambiar esto, es necesario establecer límites al salario magisterial. La SEP podría modificar la fórmula de asignación del FAEB y calcular una que tenga como base un monto mínimo por estudiante en cada nivel educativo. La fórmula también debería de incorporar un criterio compensatorio que asigne mayores recursos a los estados con mayor marginación para atender sus necesidades especiales y combatir la deserción escolar.⁹²

Además convendría dar mayor autonomía de gestión a las autoridades escolares y quizá cambiar a un régimen más parecido al norteamericano⁹³ donde cada escuela se administra de forma autónoma mediante una junta directiva conformada por padres de familia, maestros y autoridades escolares. Esto permitiría involucrar a los padres de familia en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos escolares y quitarle

ejemplo, obtuvieron 38.52% de aumento contra una inflación de 27.70%; en 1997, 33% vs. 15.72%; en 1998, 27% vs. 18.61%; en 1999, 20% vs. 12.32%, y en el 2000: 15% de aumento contra una inflación del 8.98%. Aunque algunos de esos incrementos probablemente compensaron las altas inflaciones del pasado, lo cierto es que los maestros han sido uno de los gremios más beneficiados en términos reales”—Otto Granados Roldán, “Educación en México ¿Gastar más o invertir mejor?”, Observatorio ciudadano de la educación, Vol. V, Núm. 148, febrero 2005.

⁹¹ Loc. cit.

⁹² Gladys López-Acevedo, Vicente Paqueo y Suhas Parandekar, “On the Use of Transparent Formulae to Allocate Federal Education Transfers”, World Bank Policy Research Paper 3171, Washington, Banco Mundial, Diciembre 2003, pp. 1-14.

⁹³ En el sistema norteamericano, las escuelas públicas son autónomas. Existen distritos escolares que se financian con el pago del impuesto predial. La desventaja de sistemas de este tipo es que tienden a acentuar la desigualdad pues las mejores escuelas generalmente estarán en las zonas de ingresos más altos. Habría que pensar esquemas alternativos para zonas rurales.

peso al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Estos comités sugerirían alternativas locales para corregir las deficiencias en su sector.

Por otro lado, ¿es apropiado que los municipios se encarguen de la infraestructura educativa? No es apropiado dado que al no estar encargados de administrar las escuelas, no tienen incentivos para invertir y desconocen las necesidades de los distritos escolares. Las inversiones para mantenimiento deben hacerse por solicitud de cada escuela y la construcción de nuevas escuelas por petición de los distritos escolares. Delegar esta función a los municipios sólo genera ineficiencia pues aumenta el número de manos por las cuales pasan los recursos federales de inversión en infraestructura educativa.

Otro problema respecto a la infraestructura educativa es la falta de transparencia en el ejercicio del gasto por las múltiples fuentes de financiamiento. En el sistema actual, los recursos para mantenimiento y construcción de escuelas se destinan mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33 y el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del recién creado ramo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, no se sabe qué parte de ellos se destina para infraestructura educativa, pues los fondos también se utilizan en áreas como agua potable, alcantarillado, electricidad (infraestructura básica), salud, etc. Para corregirlo, convendría crear un fondo especial para infraestructura de educación básica que agrupe todos los recursos destinados a este rubro tanto del ramo 33 como del 39.

Salud ⁹⁴

La descentralización del sector salud comenzó durante el sexenio de Miguel de la Madrid con la participación de 14 estados. Sin embargo, el proceso fue más una desconcentración administrativa que una descentralización de recursos y de toma de decisiones. El proceso continuó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari quien fortaleció los Sistemas Locales de Salud (SILOS) y el Modelo de Atención a la Población Abierta (MASPA) que supervisaban a los SILOS. La descentralización del sector salud culminó durante la administración de Ernesto Zedillo quien transfirió hospitales y personal de la SSA a todos los estados con el fin de que éstos invirtieran recursos propios para financiar el sector salud en su territorio. ⁹⁵

En teoría, “cada estado tiene amplia flexibilidad operativa y responsabilidad por la legislación de la organización y operación de los servicios de salud para población abierta [la no asegurada]”⁹⁶. La Secretaría de Salud se encarga de coordinar el Sistema Nacional de Salud, formular la política pública de salud, establecer los lineamientos para todas las dependencias y vigilar su buen funcionamiento. Los estados se encargan de ejecutar programas preventivos, controlar enfermedades infecciosas, regular la prestación privada de servicios de salud, prestar servicios de atención primaria y secundaria⁹⁷ de salud a población abierta (que anteriormente ejercía la SSA) y

⁹⁴ Para una descripción detallada del proceso de descentralización en el sector salud consultar: Gustavo Merino, “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, Caleidoscopio de la salud, 2002, pp. 195-207.

⁹⁵ Ibid., p. 196.

⁹⁶ Ley General de Salud, Artículos 5-22.

⁹⁷ “Los servicios de salud se dividen en tres tipos: los de primer nivel que incluyen medicina general, medicina preventiva primaria y medicina del trabajo; los de segundo nivel que incluyen las especialidades básicas (medicina interna, cirugía general, pediatría y ginecología), medicina preventiva secundaria (control y prevención de complicaciones en enfermedades crónico-degenerativas, salud ocupacional y rehabilitación primaria) y los de tercer nivel o de alta especialidad que incluyen las especialidades secundarias (genética, hematología, inmunología, infectología, cirugía pediátrica, etc.), además de laboratorios especializados—Laura Flammand, “Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector salud”, Documento de trabajo, DTAP-50, México, CIDE, 1997, p. 4.

administrar el recientemente aprobado Seguro Popular. La investigación médica está en manos de la SSA quien controla once hospitales de especialidades.⁹⁸

Las responsabilidades más importantes de los estados en materia de salud son atender a la población no asegurada, ejecutar programas preventivos y controlar enfermedades infecciosas en su territorio. Ambas constituyen un reto para los gobiernos estatales ya que el sistema de seguridad social mexicano actualmente cubre al 50% de la población, 52.5 millones de asegurados en su mayoría mediante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)⁹⁹. Esto obliga a los estados a brindar servicios de cuidado de salud primaria y secundaria a la mitad de la población mexicana.

Cabe aclarar que la falta de acceso a los servicios de salud es un obstáculo importante en el combate a la pobreza. Como sostienen especialistas del Banco Mundial, “existen desigualdades significativas en el gasto en salud pública y, en general, los pobres no están asegurados. En consecuencia, frecuentemente pagan de su bolsillo los servicios de salud que reciben”¹⁰⁰. Mientras el 10% más rico de la población gasta menos de 4% de su ingreso en salud, el 10% de las familias más pobres gasta 11% de su ingreso en estos servicios. Este problema se agrava cuando los no asegurados enfrentan gastos de salud elevados, puesto que 40% de éstos caen debajo de la línea de pobreza tras cubrirlos.¹⁰¹

Otro de los objetivos importantes de la descentralización fue disminuir la desigualdad en el acceso a servicios de salud entre entidades federativas. Sin embargo,

⁹⁸ Ley general de salud, artículos 3-22.

⁹⁹ El sistema de seguridad social mexicano se centra en el IMSS que cubre a los trabajadores y sus familias y que está financiado de forma tripartita por los patrones, las contribuciones del Estado mexicano y las aportaciones de los propios trabajadores. El IMSS es un organismo público desconcentrado que forma parte de la administración pública federal el cual asegura al 40% de la población y representa 53.75% del gasto público total en salud—OECD, OECD Reviews of Health Systems: Mexico, París, OECD, 2005, p. 22.

¹⁰⁰ Banco Mundial, Generación de ingreso y protección social para los pobres. Informe ejecutivo, Washington, Banco Mundial, agosto 2005, p. 28.

¹⁰¹ Loc. cit.

esto no ha podido cumplirse debido a que la desigualdad en el acceso está relacionada con la actividad económica de cada estado. Estados con PIB per capita alto, como Coahuila, tienen una población no asegurada (31%) menor que estados con alta marginación, como Chiapas y Guerrero que deben atender al 84% y 80% de su población respectivamente.¹⁰²

La desigualdad en el acceso a servicios de salud continúa siendo marcada entre las zonas urbanas y las rurales: “Del total nacional, la población abierta con acceso geográfico a los servicios de salud es de 52 millones (87.7%), los restantes 7.2 millones (12.3%) no puede utilizar los servicios básicos de salud. De la población sin acceso a servicios de salud, poco más de la mitad (52.8%) reside en localidades rurales dispersas de menos de 2,500 habitantes, la quinta parte (18%) en áreas rurales concentradas (entre 2,500 y 14,999 habitantes) y el resto (29.2%) en las áreas marginadas de las ciudades mayores de 15,000 habitantes”¹⁰³.

Estos problemas son relevantes para el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales porque el gasto estatal en salud se financía, en su mayoría, con transferencias federales. Estas transferencias se asignan a los estados a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se destinan en 78% para cubrir el personal médico y las instalaciones que anteriormente pertenecieron a la SSA. Sólo el 1% del total del fondo se otorga con base en un monto mínimo por entidad federativa que se reserva para cubrir a población abierta y que considera la tasa de mortalidad y el índice de marginación de cada estado.¹⁰⁴

¹⁰² Gustavo Merino, Art. cit., p. 197.

¹⁰³ Laura Flammand, *Op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁴ Gustavo Merino, Art. cit., pp. 202 y 204.

Además, los recursos que los estados poseen son insuficientes para cumplir con las responsabilidades descentralizadas. Si bien los gobiernos estatales actualmente ejercen 51% del gasto federal de la SSA y administran 42% de todos los hospitales del país, este gasto representa menos del 6% del gasto público nacional en salud. Así que se destina poco más del 5% del gasto público total en salud para atender a 50% de la población mexicana.¹⁰⁵

¿Qué implicaciones tiene esto para el sistema de RFI? En primer lugar, se debe modificar la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud para permitir a los estados tener mayor capacidad de decisión en el destino de estos recursos. Las transferencias por estado deberían hacerse con base en la población abierta de cada uno más un componente de marginación que se mida de la misma forma que en la fórmula actual. De esta manera, el destino de los recursos sería más eficiente pues se haría en proporción a la población abierta y para reducir el diferencial en acceso a servicios de salud entre estados.

En segundo lugar, se debe reducir la dependencia de los gobiernos estatales en las transferencias. Por la forma en que se realizó la descentralización en este sector, las entidades federativas no están facultadas para cobrar por los servicios de salud que prestan; es por ello que dependen de las transferencias federales para poder prestar estos servicios. Un paso importante para incrementar los recursos de los estados en la prestación de servicios de salud es permitirles cobrar por estos servicios. Esto les daría mayor flexibilidad para ejercer el gasto de acuerdo con sus necesidades y crear programas específicos para los habitantes de su región. Por ejemplo, los estados de mayor marginación podrían crear programas estilo brigadas para prevenir y tratar enfermedades contagiosas los cuales estarían financiados con ingresos propios. También esta flexibilidad financiera les permitiría introducir los cambios necesarios para reducir

¹⁰⁵ OECD, *Op. cit.*, p. 22.

la desigualdad en el acceso a servicios de salud y atender mejor a la población marginada. No obstante, haría falta contemplar en las transferencias las necesidades de inversión en construcción de instalaciones de salud de los estados. La inversión podría ser financiada mediante préstamos para desarrollo del Banco Mundial u otros organismos internacionales como el BID canalizados mediante el mismo fondo a los estados más pobres.

2.2 Evaluación de asignación de responsabilidades de gasto

En resumen, el sistema de RFI acierta en delegar al gobierno federal la función de estabilización, la de asignación en sectores que presentan economías de escala y bienes públicos puros y la de distribución en cuanto al financiamiento de los programas sociales (combate a la pobreza, seguridad social, etc.) y a su diseño. Los gobiernos subnacionales intervienen en las dos últimas funciones ya sea prestando servicios de alcance local, como los señalados en el artículo 115 constitucional, o ejecutando programas diseñados por el gobierno federal en áreas como agricultura, turismo y trabajo y previsión social.

Otro de los cambios acertados que se introdujeron al sistema de RFI en las últimas dos décadas es la devolución de responsabilidades de prestación de servicios públicos a los gobiernos subnacionales, lo cual se refleja en el incremento de 30 puntos porcentuales en su participación en el gasto público total entre 1980 y 2002. Esto es positivo porque se apega al principio de subsidiariedad y acerca la provisión de servicios públicos a los ciudadanos, permitiendo a las autoridades subnacionales ajustar el gasto público a las necesidades de sus constituyentes.

No obstante, la devolución de responsabilidades a los gobiernos subnacionales ha tenido muchos defectos; en principio porque no ha asignado responsabilidades claras de prestación de servicios entre los distintos ámbitos de gobierno. Esta falla es una de las

más graves del sistema de RFI mexicano debido a que obstaculiza la rendición de cuentas de los distintos ámbitos de gobierno ante la ciudadanía y acentúa el problema de agencia. La primera sugerencia para mejorar el funcionamiento de las RFI es precisar las tareas de cada ámbito de gobierno en la prestación de servicios así como su responsabilidad en las etapas de formulación, ejecución y financiamiento, ya que en su forma actual—tabla 6 y tablas de anexo 1, cada gobierno tiene fuertes incentivos a comportarse de forma irresponsable. Como sostienen Cabrero Mendoza y Martínez-Vazquez, “la falta de claridad en las asignaciones ocasiona ineficiencia en la provisión y la frecuente subprovisión de algunos servicios [públicos], pues tanto los gobiernos estatales como el federal intentan aprovecharse y engañar [*free ride*] al otro”¹⁰⁶.

Esto también puede observarse en los casos de la descentralización en educación y salud, a pesar de que constituyen intentos significativos por fortalecer a las entidades federativas. Uno de los errores comunes en ambos procesos es que delegaron a las entidades federativas la responsabilidad de prestar servicios educativos y de salud, pero sin permitirles acceder a fuentes propias para financiarlos. Esto ha ocasionado que las entidades federativas dependan excesivamente de las transferencias federales para poder hacer frente a estas nuevas responsabilidades y las incentiva a exigir mayores recursos a la federación bajo el argumento de insuficiencia de recursos. Además la separación de la responsabilidad de prestar servicios educativos y de salud y la de su financiamiento acentúa el problema de agencia en estos sectores. Como explica Gustavo Merino:

“El centralismo tributario pone serios obstáculos para lograr una descentralización efectiva y erosiona la estructura de rendición de cuentas. Por un lado, las autoridades estatales pueden atribuir las deficiencias en la calidad de los servicios descentralizados a la insuficiencia de recursos, en alusión a las escasas potestades impositivas y a la negación de la federación de otorgar recursos adicionales; a su vez, el gobierno federal

¹⁰⁶ Enrique Cabrero Mendoza y Jorge Martínez-Vazquez, “3. Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington, Banco Mundial, 2000, p. 152.

puede argüir que la responsabilidad es de aquéllas y que no explotan de manera adecuada sus potestades. Por otra parte, cuando los recursos que ejercen los estados provienen en su gran mayoría de transferencias de otro orden de gobierno, es difícil para los contribuyentes identificar y evaluar el uso de los recursos provenientes de los impuestos, y por lo tanto exigir cuentas a los gobernantes”¹⁰⁷.

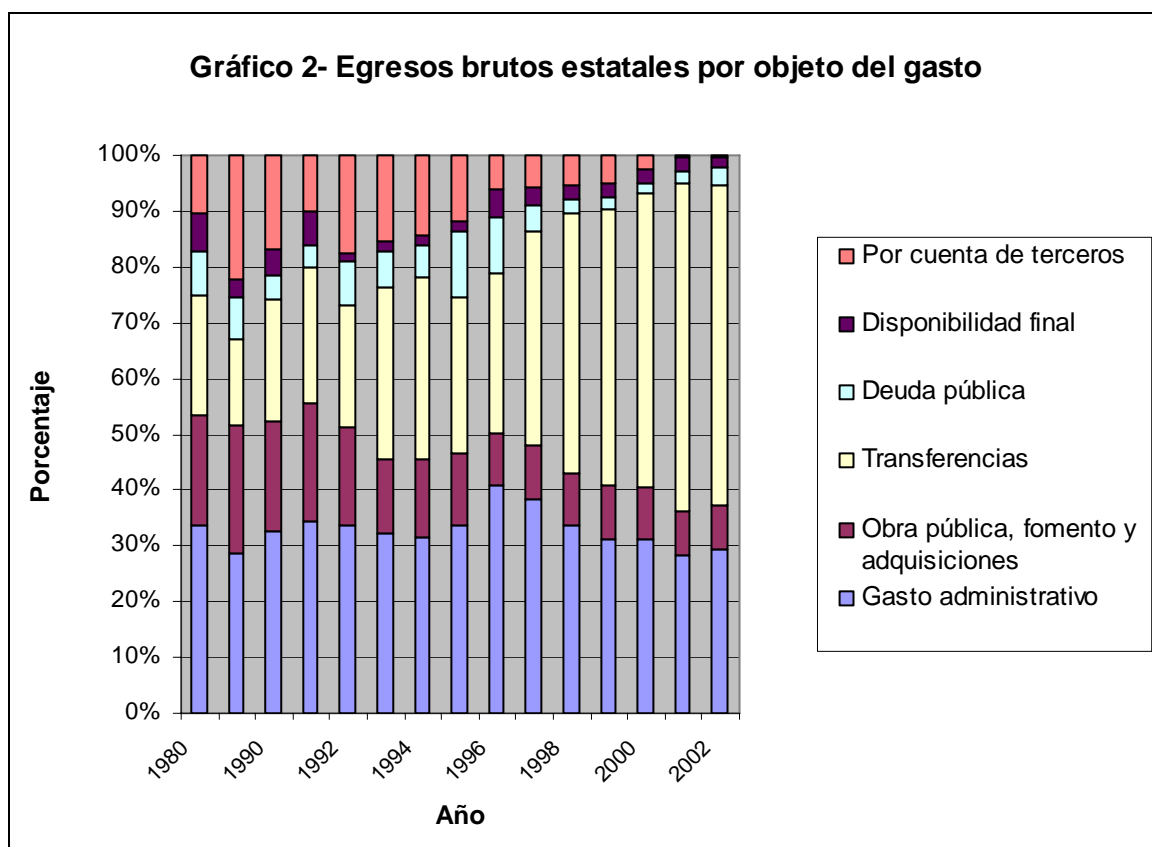
A su vez, la dependencia de las transferencias federales ha impedido a los gobiernos subnacionales ejercer el gasto en educación y salud con autonomía. Como analicé anteriormente, las transferencias en estos rubros vienen etiquetadas y deben destinarse a cubrir nómina y gasto corriente (más del 90% en el caso del FAEB y 78% en el FASSA). Los gobiernos subnacionales no pueden utilizar estos recursos para atender otras necesidades de sus ciudadanos en educación y salud. Por ello, otra de las consecuencias perversas de la descentralización en México es que ha incrementado el gasto corriente (pago de nómina y gasto operativo) en detrimento de las inversiones en infraestructura, como construcción y mantenimiento de escuelas y hospitales, obras de riego y electrificación de zonas rurales de las entidades federativas (gasto de capital).

Como lo muestra el gráfico 2 en la siguiente página, el gasto administrativo es el más oneroso pues las administraciones estatales destinaron en promedio a este rubro 33% de sus recursos en el periodo que va de 1980 a 2002, mientras que al gasto de capital sólo destinaron 14%. Sobresale del gráfico el considerable incremento del gasto estatal en términos reales entre 1980 y 2002 que ha sido de 350%. Sin embargo, el único rubro que ha crecido en igual magnitud es el gasto administrativo el cual se ha triplicado, mientras que el gasto de capital sólo ha aumentado 36% con respecto a 1980.

Para modificar esto, habría que cambiar la fórmula del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), para que los recursos se destinen en función de la matrícula de alumnos

¹⁰⁷ Gustavo Merino, Art. cit., p. 201.

y de pacientes. También haría falta una mejor evaluación de las necesidades de infraestructura de estados y municipios con base en su crecimiento poblacional, condiciones geográficas, desarrollo económico, etc. Posteriormente, se debería crear un fondo con recursos federales y locales que permita atender las necesidades de infraestructura tanto a corto como a largo plazo.



Fuente: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, INEGI, 2004, Cuadros 19.20 y 19.21.

Por otro lado, esta falta de autonomía en el ejercicio del gasto de los gobiernos subnacionales también se refleja en su capacidad de formulación de programas en las funciones compartidas. Si bien la descentralización en educación y salud transfirió mayores responsabilidades de prestación de servicios a las entidades federativas, mantuvo centralizadas la función normativa y de formulación de política pública. De esta forma, “las administraciones estatales tienen poca autonomía real para asumir cabalmente las funciones que ahora son de su competencia, tanto por la complejidad y

cobertura de la normatividad federal como por las restricciones fiscales que enfrentan”¹⁰⁸.

Esto es contrario al tipo de federalismo que plantea el diseño constitucional del federalismo mexicano ya que le atribuye facultades legislativas y de formulación de programas a las entidades federativas. Para clarificar este punto, conviene citar la siguiente clasificación de federalismos:

“Todas las federaciones tienen una constitución que asigna facultades exclusivas y compartidas a los distintos gobiernos que la componen. Algunas federaciones están muy descentralizadas (Canadá) mientras que otras están muy centralizadas (Alemania y Australia). Algunos son *federalismos legislativos* donde los gobiernos subnacionales tienen poderes legislativos sustanciales con respecto a sus egresos (Canadá, Australia y EUA). Otros son modelos de *federalismos administrativos* (como Alemania) pues virtualmente todo el poder legislativo reside en el centro y casi todas las responsabilidades de implementación y administración residen en los gobiernos subnacionales”¹⁰⁹.

Existe una contradicción inherente al funcionamiento federalismo mexicano ya que *de jure*, constitucionalmente, está diseñado para ser un federalismo legislativo, pero, *de facto* no puede serlo por la carencia de recursos de las entidades federativas para crear sus propios planes y programas. Esto también atenta contra el principio de subsidiariedad y dificulta el crecimiento económico regional ya que faltan mayores programas regionales que atiendan las necesidades de los gobiernos subnacionales; sobre todo en materia de desarrollo, agricultura y atención de población marginada pues 26% de los mexicanos vive en zonas rurales, lo cual representa 24% de la población económicamente activa.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ibid., pp. 199-200.

¹⁰⁹ Thomas Courchene, Jorge Martínez-Vázquez, Charles E. McLure y Steven B. Webb, “1. Principles of Decentralization”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Op. cit.*, p. 116.

¹¹⁰ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, p. 97.

Por todo lo analizado anteriormente, es claro que el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales mexicano no provee los incentivos para hacer que los gobiernos subnacionales mejoren la prestación de sus servicios públicos. El funcionamiento de los sectores descentralizados y las responsabilidades compartidas entre distintos ámbitos de gobierno “están acotados en su alcance y funcionamiento por la estructura del federalismo mexicano; por lo que, [por ejemplo] para resolver algunas deficiencias del sistema de salud [y del sistema educativo], es necesario reformar el federalismo y no limitarse exclusivamente a las reformas sectoriales”¹¹¹.

En las páginas anteriores, analicé los sectores de educación y salud para ilustrar la forma en que el sistema de RFI afecta la provisión de servicios en el ámbito estatal. No estudié otros sectores, primero, debido a que no están igual de descentralizados y, segundo, porque tanto su funcionamiento como su financiamiento son poco claros. Sin embargo, debo mencionar que el panorama presentado en educación y salud es generalizable a los demás sectores pues enfrentan restricciones similares.¹¹²

Cabe aclarar que las fallas en la provisión de servicios subnacionales también son producto de las deficiencias en capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Éstas limitan el buen funcionamiento de las RFI mexicanas debido a que impiden que el gasto público se ejerza con eficiencia y eficacia. Los estudios sobre capacidades institucionales mejor desarrollados son los de Cabrero Mendoza quien utiliza cuatro tipos de indicadores para medirlas: marco normativo y reglamentario, estructura organizacional de las administraciones públicas, perfil del personal y tecnología disponible. El autor no ofrece información detallada sobre estos indicadores

¹¹¹ Gustavo Merino, Art. cit., p. 195.

¹¹² Para revisar el funcionamiento de otros sectores y la asignación de responsabilidades en otros sectores, consultar las tablas del anexo 1.

en el ámbito estatal. No obstante, estos indicadores pueden darnos una idea sobre la situación en que se encuentran las administraciones de los gobiernos subnacionales.¹¹³

Algunas de las conclusiones más importantes de sus investigaciones son, en cuanto al primer aspecto, que los municipios carecen de un marco normativo adecuado que les permita tomar decisiones efectivas sobre el destino de su gasto. Del total de municipios del país, 64% no tiene bando de buen gobierno; 80% no tiene reglamento para la planeación y 52% no tiene reglamento de obra pública. En cuanto al segundo aspecto, sobresale que 60% de los municipios mexicanos no tiene un departamento que controle el ejercicio del gasto público, lo cual les impide evaluar su ejercicio así como detectar y corregir sus errores. Respecto al tercer indicador, debo mencionar que la preparación académica de los funcionarios municipales es mayor en las zonas metropolitanas que en las rurales. Mientras en las primeras 100% posee algún título universitario, en las segundas menos del 20% de los oficiales mayores y cerca del 10% de los tesoreros y contralores lo tienen. La falta de preparación del personal en las zonas rurales acentúa el desequilibrio horizontal y disminuye la calidad de su prestación de servicios con respecto a las urbanas. En cuanto al cuarto aspecto, es preocupante que 17% de los municipios del país no tenga ni una computadora para cumplir con sus labores.¹¹⁴

Actualmente, no se han diseñado programas efectivos para combatir estas deficiencias en capacidad institucionales, lo cual ha permitido que la brecha entre las regiones económicamente más fuertes y las débiles sea mayor. Detectarlas y asignar

¹¹³ Las investigaciones que realiza el autor se basan en la Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal del 2000. Para conocer más de este tema, ver Enrique Cabrero Mendoza, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, 13 (2004), pp. 753-784 y Enrique Cabrero Mendoza y Ady Carrera Hernández, "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano", en Juan Pablo Guerrero Amparán (Coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, CIDE-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 343-393.

¹¹⁴ Enrique Cabrero Mendoza, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", Art. cit., p. 764.

transferencias federales especialmente destinadas para compensar estas deficiencias es una tarea indispensable para el buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

En cuanto a las carencias tecnológicas, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas para resolverlas mediante el ramo 39. El buen uso de esos recursos quedaría a discreción de los propios gobierno subnacionales. Para garantizar su efectividad, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y los congresos locales podrían auditar a los gobiernos subnacionales y sugerir alternativas para corregirlas. En cuanto a las deficiencias de los funcionarios subnacionales, el gobierno federal podría diseñar cursos de capacitación para funcionarios estatales y municipales junto con el INAFED, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). El gobierno federal podría establecer cláusulas en el sistema de transferencias para sancionar a aquellas entidades cuyos funcionarios no estén certificados en determinado plazo. Esto los obligaría a capacitarse y reduciría sus deficiencias institucionales.

Las adecuaciones sugeridas mejorarían la prestación de servicios de los gobiernos subnacionales que es el principal objetivo de las RFI. El cumplimiento de los principios planteados en el primer capítulo por sí mismo no mejorará la calidad de servicios públicos proveídos. Únicamente superando estas restricciones es que podremos empezar a diseñar planes y programas más efectivos de forma tal que los gobiernos subnacionales se apeguen a los objetivos nacionales. Sin embargo, si el sistema de RFI mexicano no responsabiliza a los gobiernos subnacionales por el ejercicio de su gasto, cualquier intento de mejora en la prestación de servicios fracasará. Por ello, debemos prestar especial atención a la asignación de responsabilidades recaudatorias entre

gobiernos y estudiar si éstas corresponden y son congruentes con las responsabilidades de prestación de servicios.

Conclusión

En este capítulo, analicé la asignación de responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Comencé con una descripción de las transformaciones que ha tenido el gasto público total por ámbito de gobierno en México de 1980 al 2002. En este periodo, la participación de los estados y municipios mexicanos ha aumentado considerablemente debido a las políticas de descentralización. Posteriormente, definí las responsabilidades de cada ámbito de gobierno y las comparé con las tres funciones de Musgrave. La función de estabilización es responsabilidad del gobierno federal, mientras que la de asignación y distribución es compartida con los gobiernos subnacionales. El gobierno federal también se encarga de proveer servicios en sectores que presentan características de bienes públicos puros y economías de escala.

Después de ello, me enfoqué en el ámbito estatal. En este ámbito, encontré que las responsabilidades de gasto y prestación de servicios públicos no están claramente definidas, sino que se traslapan con las responsabilidades de otros ámbitos de gobierno. Esto, a su vez, genera otros problemas que repercuten en la calidad de servicios públicos que reciben los ciudadanos y hasta en la legitimidad de los distintos ámbitos de gobierno. En primer lugar, la falta de claridad en la asignación de atribuciones ocasiona un problema de agencia que incentiva a los distintos ámbitos de gobierno a evadir sus responsabilidades. En segundo lugar, esta falta de claridad impide rendir cuentas a la ciudadanía y no impone una restricción presupuestaria dura a los gobernantes de las entidades federativas.

Estos problemas también fueron analizados en los sectores de educación y salud donde se implementaron políticas de descentralización exhaustivas. Como resultado de

este análisis, demostré que una consecuencia perversa de las políticas de descentralización en ambos sectores es que acentuaron el desequilibrio vertical, puesto que se descentralizaron responsabilidades de gasto mas no se delegaron responsabilidades para cobrar por estos servicios ni mayores responsabilidades recaudatorias.

Otra consecuencia perversa de las políticas de descentralización es que han impedido el ejercicio autónomo del gasto de los gobiernos subnacionales ya que éste depende de las transferencias federales, las cuales deben destinarse mayoritariamente al pago de nómina. Esta dependencia del gasto subnacional respecto de las transferencias también ha evitado que estos gobiernos realicen otro tipo de gasto que podría mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud. Por otro lado, la centralización de las facultades recaudatorias ha imposibilitado a los gobiernos subnacionales para ejercer su facultad de formular programas en los sectores de educación y salud, debido a que carecen de recursos propios para financiarlos. De tal forma que, los gobiernos subnacionales en ambos sectores se han limitado a ejercer el papel de ejecutores de programas federales, lo que es contrario al principio de autonomía que constitucionalmente cada entidad federativa posee.

Capítulo 3- Ingresos y responsabilidades recaudatorias en el sistema de RFI mexicano

La literatura sobre federalismo fiscal mexicano converge en un punto: el principal problema de las RFI mexicanas es que el gasto de los gobiernos subnacionales depende excesivamente de los recursos federales al grado en que éstos han sustituido recaudación propia con transferencias federales. La base para el buen funcionamiento de las RFI de países federales es el principio de responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales que busca que éstos financien en la mayor medida posible sus gastos. Esta dependencia de los gobiernos subnacionales mexicanos con respecto a las transferencias federales es uno de los problemas más grave de las RFI mexicanas porque no imponen una restricción presupuestaria dura que obligue a las entidades federativas a rendir cuentas por el ejercicio de su gasto. Este problema puede ser ocasionado por mala asignación de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios entre gobiernos que acentúan la desigualdad vertical o incentivos perversos en la distribución de las transferencias federales.

En este capítulo, analizaré las deficiencias del actual sistema de RFI mexicano para promover la responsabilidad fiscal de estados y municipios. Me centraré en evaluar si la asignación de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios entre gobiernos es adecuada de tal forma que minimice el desequilibrio vertical. Se asume que a mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que producirá una mejor prestación de servicios públicos, acorde con las necesidades de cada ámbito de gobierno. A continuación examinaré la veracidad de estos argumentos para el caso mexicano; para hacerlo, debo contestar las siguientes preguntas: cuáles son las fuentes de ingreso de cada ámbito de

gobierno, su esfuerzo recaudatorio y si corresponden con sus responsabilidades de prestación de servicios.

3.1 Descripción del sistema de ingresos en el federalismo mexicano

Como muestra la tabla 7, el sistema impositivo mexicano está centralizado: el gobierno federal, por medio de la SHCP, se encarga de cobrar aproximadamente el 90% de todos los impuestos del país. Los gobiernos subnacionales recaudan muy poco en proporción del total y sus ingresos propios no alcanzan a cubrir siquiera la mitad de sus egresos. La tabla 12 (página 89) enumera las principales responsabilidades recaudatorias de los distintos ámbitos de gobierno. Sobresale que aquellos impuestos con bases más grandes y móviles, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), son recaudados por el gobierno federal, pero posteriormente son devueltos en cierto porcentaje a los gobiernos subnacionales como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Tabla 7- Recaudación propia por ámbito de gobierno

Año	Federación	Estados y DF	Municipios
1990	92.29%	6.03%	1.68%
1991	92.77%	5.40%	1.82%
1992	89.82%	8.33%	1.84%
1993	86.36%	11.41%	2.22%
1994	83.75%	14.22%	2.03%
1995	91.64%	6.54%	1.83%
1996	92.59%	5.91%	1.50%
1997	92.36%	6.10%	1.54%
1998	91.32%	6.65%	2.03%
1999	91.02%	6.93%	2.05%
2000	92.59%	5.46%	1.95%
2001	93.03%	4.90%	2.06%
2002	92.71%	5.04%	2.25%

Fuente: Elaboración propia basada en Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, INEGI, 2004 Cuadros 19.14-19.19 y Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario, Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox.

Nota: La tabla se elaboró con el objetivo de mostrar el porcentaje de la recaudación total nacional que efectivamente cobra cada ámbito de gobierno, incluyendo no sólo los impuestos sino también los aprovechamientos, derechos y contribuciones de mejoras. En el ámbito federal, se incluyen todos los ingresos que forman parte de la Ley de Ingresos, tanto tributarios como no tributarios (como los derechos de extracción de petróleo). En los ámbitos estatal y municipal, se excluyó del total de sus ingresos los recursos provenientes de transferencias federales (aportaciones del ramo 33 del PEF y las participaciones del ramo 28) y de endeudamiento.

Si bien esta centralización del cobro de impuestos es congruente con el principio de eficiencia recaudatoria, el actual sistema de RFI mexicano ha generado dos consecuencias perversas: primero, que los gobiernos subnacionales no se responsabilizan por el ejercicio de su gasto pues su principal fuente de ingreso son las transferencias federales y segundo, que los gobiernos subnacionales no tienen autonomía presupuestaria para decidir la cantidad de servicios públicos a proveer y el nivel impositivo para financiarlos.

Tabla 8- Responsabilidades recaudatorias entre ámbitos de gobierno

	TASA	BASE	RECAUDACIÓN
Impuesto Sobre la Renta	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Impuesto al Valor Agregado	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Impuesto al Activo	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Impuesto a la Nómina	Congresos locales	Congresos locales	Estados
Impuesto predial y a la propiedad inmobiliaria	Congresos locales	Congresos locales	Estados y municipios
Impuesto a Importaciones	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Impuesto a Autos Nuevos	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Tenencia	Congresos locales	Congresos locales	Estados y municipios
Derechos sobre hidrocarburos	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley nacional de coordinación fiscal.

Nota: La tabla describe a qué autoridad compete determinar la tasa y la base de cada impuesto así como el ámbito de gobierno que es responsable de su recaudación.

3.2 Esfuerzo fiscal, desequilibrio vertical y responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales no se responsabilizan por el ejercicio de su gasto puesto que su recaudación representa únicamente 7% del total nacional. Como se observa en la tabla 9, a pesar de las políticas de descentralización de las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos estatales recaudan el 5% y los municipales el 2%. Una cuestión importante en este tema, es si la recaudación de los gobiernos subnacionales es sensible al ciclo económico, pues la teoría económica sugiere que el sistema de RFI debe quitar presiones pro-cíclicas a estos gobiernos. Para ello, debo describir el comportamiento de

la recaudación y sus fluctuaciones. En el periodo que va de 1990 a 2002, la recaudación mostró pocos cambios en los ámbitos federal y estatal: en el federal aumentó 30% en términos reales y en el estatal 10%. En cambio, en el municipal aumentó 77% debido al incremento en la eficiencia recaudatoria de las administraciones municipales cuya recaudación alcanzó su máximo en 2002. Sin embargo, hubieron ciertas variaciones conforme al ciclo económico: en el período entre 1992 y 1994, los ingresos propios de los estados incrementaron 200% en términos reales llegando a su punto máximo en 1994 con una recaudación 166% superior a la de 2002. En 1995, se redujo la recaudación en todos los ámbitos. La caída más pronunciada fue en los estados con una disminución de 65% entre 1994 y 1995 ocasionada por la crisis económica y la firma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1995 que centralizó las responsabilidades recaudatorias.

Tabla 9- Ingresos propios en términos reales

En miles de pesos a precios de julio de 2005

Año	Federación	Estados y DF	Municipios
1990	1,147,896,476	75,043,116	20,858,738
1991	1,277,327,483	74,411,247	25,100,270
1992	1,355,128,999	125,706,992	27,806,965
1993	1,229,045,396	162,451,627	31,646,741
1994	1,302,118,629	221,008,150	31,577,063
1995	1,092,538,741	77,939,625	21,775,387
1996	1,186,056,982	75,762,548	19,175,964
1997	1,301,093,573	85,956,360	21,680,739
1998	1,165,208,127	84,872,021	25,910,464
1999	1,267,454,764	96,564,914	28,517,253
2000	1,434,670,583	84,633,701	30,226,394
2001	1,480,987,236	78,028,629	32,856,233
2002	1,528,766,451	83,075,611	37,070,480

Fuente: Elaboración propia basada en Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, INEGI, 2004 Cuadros 19.14-19.19 y Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox.

Un análisis más detallado sobre el comportamiento de las finanzas públicas municipales ante cambios en el ciclo económico es el que hace Mauricio González López. El autor analizó el comportamiento cíclico de la recaudación municipal

utilizando correlaciones y el filtro Hodric y Prescott y llegó a la conclusión de que tanto los ingresos como el gasto corriente de los municipios “se encuentran estrechamente correlacionados con la actividad económica”¹¹⁵. Esto significa que en períodos de auge o mayor crecimiento, ambos aumentan y en períodos de baja actividad económica o recesión, decrecen. Sin embargo, el autor también encuentra que “la volatilidad del gasto corriente es mayor a la del PIB, lo cual podría estar indicando que existen más factores desequilibradores del gasto corriente que la sola actividad económica”¹¹⁶. Con base en esto, podemos concluir que el ciclo económico tiene un efecto sobre las finanzas públicas municipales, pero que no es el único factor que incide sobre su evolución.

Por otro lado, ¿cómo determinar si la recaudación de los gobiernos subnacionales mexicanos es baja? Para responder esta pregunta, compararé la proporción recaudatoria de éstos con la de otros países. Evaluaciones de las RFI entre países de la OCDE, muestran que efectivamente la proporción recaudatoria de los gobiernos subnacionales mexicanos es baja y lo es a tal grado que incluso países unitarios como Dinamarca, Finlandia, Francia, Japón, Italia, Noruega y Suecia tienen gobiernos subnacionales que recaudan una proporción superior que los mexicanos. En los países federales pertenecientes a la OCDE, el porcentaje más bajo de recaudación de estos gobiernos en 2001 fue Australia con 17%; los mexicanos están casi diez puntos porcentuales por debajo. Sobresale en la tabla siguiente, la reestructuración impositiva de Bélgica que logró incrementar la proporción de la recaudación propia de sus gobiernos subnacionales de 5% en 1985 a casi 30% en 2001.

¹¹⁵ Mauricio González López, “Finanzas públicas municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos”, Documento de trabajo, México, CIDE, 2004, p. 19.

¹¹⁶ Loc. cit.

Tabla 10- Indicadores de descentralización fiscal

	Gasto de GSN % nacional		Recaudación GSN % nacional	
	1985	2001	1985	2001
PAÍSES FEDERALES				
Alemania	37.6	36.1	30.8	29.2
Australia		36.0	18.6	17.2
Austria	28.4	28.5	23.8	18.9
Bélgica	31.8	34.0	4.8	28.6
Canadá	54.5	56.5	45.4	44.1
EUA	32.6	40.0	32.7	31.7
México	8.7	47.5		7.0
PAÍSES UNITARIOS				
Dinamarca	53.7	57.8	28.4	33.8
España	25.0	32.2	11.2	16.5
Finlandia	30.6	35.5	22.4	22.4
Francia	16.1	18.6	8.7	9.3
Grecia	4.0	5.0	1.3	1.0
Holanda	32.6	34.2	2.4	3.5
Irlanda	30.2	29.5	2.3	1.9
Italia	25.6	29.7	2.3	12.2
Japón	46.0	40.7	26.0	25.9
Luxemburgo	14.2	12.8	6.6	5.6
Noruega	34.6	38.8	17.7	16.3
Portugal	10.3	12.8	3.5	6.5
Reino Unido	22.2	25.9	10.2	4.1
Suecia	36.7	43.4	30.4	30.8
Promedio	29.8	32.2	16.4	17.8

Fuente: Isabelle Jourard and Per Mathis Kongsrud, *Fiscal Relations Across Government Levels*, París, OCDE, Economic Studies No. 36, 2003/1, p. 164.

La pregunta central en esta investigación es por qué la proporción de recaudación de los gobiernos subnacionales mexicanos con respecto a la total nacional es tan baja. En este apartado, examinaré dos posibles explicaciones: primero, que la asignación de facultades recaudatorias a los gobiernos subnacionales no corresponde a sus responsabilidades de prestación de servicios y que por lo tanto, el desequilibrio vertical es mayor que en otras federaciones y segundo, que el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales es bajo, puesto que existe una brecha entre la recaudación potencial que éstos podrían obtener y lo que realmente recaudan.

Para abordar el primer punto, debo analizar si las responsabilidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales son adecuadas para financiar sus egresos. Por el lado del gasto, comparando el porcentaje de gasto público ejercido por los gobiernos subnacionales y la proporción de sus ingresos propios, es evidente que existe un

desequilibrio importante entre sus responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios ya que son responsables de ejecutar más de 40% del gasto público total mientras que sólo recaudan poco más del 7% de los ingresos nacionales totales. Este desequilibrio es mayor en el ámbito estatal donde se recauda únicamente el 5% del total nacional y se gasta el 38%; en cambio, el equilibrio es más adecuado en los municipios debido a que recaudan 2% de los ingresos nacionales totales y gastan 8% del gasto público total. Tal como mencioné anteriormente, esto es una consecuencia perversa de las políticas de descentralización que han incrementado las responsabilidades de prestación de servicios públicos de los gobiernos subnacionales, en particular los estatales, sin descentralizar las fuentes de ingreso. Determinar en qué grado este problema es grave, implica medir el desequilibrio vertical y el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales para saber en qué medida dependen de las transferencias federales.

Existen múltiples formas de medir tanto el desequilibrio vertical como el esfuerzo fiscal. Dadas las restricciones a la disponibilidad de información histórica sobre la hacienda pública estatal y municipal, en esta investigación utilizaré como medida de desequilibrio vertical el porcentaje en que los ingresos totales de los gobiernos subnacionales mexicanos dependen de las transferencias federales. Para medir el esfuerzo fiscal, tomaré el porcentaje en que los ingresos totales de estos gobiernos dependen de su recaudación propia. El objetivo es probar que la dependencia en las transferencias es mayor que la dependencia en la recaudación propia. La información utilizada es la agregada sobre el total de ingresos de estados y municipios para el periodo entre 1980 y 2002.¹¹⁷

¹¹⁷ Otros indicadores del esfuerzo fiscal son medir los ingresos propios de los gobiernos subnacionales con respecto al PIB de su región y medir la recaudación propia per cápita. El desequilibrio vertical también podría medirse de diferentes formas: en función del PIB, como la diferencia entre los egresos totales y los ingresos propios, en términos per cápita, etc. Los ingresos totales de los gobiernos

Los resultados son los siguientes: El porcentaje promedio en el que los ingresos de los gobiernos estatales (incluido el Distrito Federal) dependieron de las transferencias federales entre 1980 y 2002 fue de 63.45%, una proporción doblemente mayor que la dependencia en su propia recaudación que fue del 29.08%. En el ámbito municipal, la dependencia respecto a las transferencias federales también se acentuó puesto que, en promedio, las transferencias conformaron 54.83% de los ingresos municipales totales. Sin embargo, en este caso la dependencia en la recaudación propia fue mayor que en los estados ya que representó 40.35% de los ingresos municipales totales. Por ello, puedo afirmar que el desequilibrio vertical en el federalismo mexicano se acentuó debido a que las finanzas de los gobiernos subnacionales dependen mayoritariamente de las transferencias federales. Esto debe corregirse con el propósito de que las finanzas públicas de estos gobiernos dependan mayoritariamente de sus ingresos propios. Como mencioné en el capítulo anterior, el objetivo no es eliminar las transferencias federales, sino reducir la dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto a las transferencias, puesto que estudios internacionales muestran que los gobiernos subnacionales de países federales normalmente no son autosuficientes.

Cabe aclarar que el esfuerzo fiscal ha decrecido considerablemente en la última década: en 1990, los ingresos propios municipales cubrían casi la mitad de sus ingresos totales, mientras que los ingresos propios de los estados constituían poco más del 30%. Actualmente, la recaudación propia como proporción del total de ingresos de los gobiernos subnacionales es muy baja: los estados sólo recaudan el 9.24% de sus ingresos y los municipios el 27.5%, cifras que representan la recaudación más baja en todo el período analizado. En el ámbito estatal, la caída más drástica en el esfuerzo fiscal fue entre 1994 y 1995 como consecuencia de la aprobación de la Ley de

subnacionales incluyen: impuestos, aprovechamientos, productos, derechos, deuda pública, transferencias federales, etc.

Coordinación Fiscal que concentró las potestades tributarias en la federación y como resultado de la crisis económica. También en contraste con lo anterior, el Distrito Federal es más responsable en su ejercicio del gasto pues financia casi 45% de su gasto. De esto se infiere que los gobiernos municipales y el Distrito Federal tienen un esfuerzo fiscal mayor que los estados.

Tabla 11- Desequilibrio vertical y esfuerzo fiscal estatal y municipal

Año	Recaudación propia municipal % de sus ingresos totales	Transferencias federales a municipios % de sus ingresos totales	Total	Recaudación propia de estados y DF como % del total de sus ingresos	Transferencias federales a estados y DF como % del total de sus ingresos	Total
1980	71.28%	26.31%	97.60%	40.43%	41.46%	81.90%
1985	38.42%	57.08%	95.50%	37.40%	47.60%	85.00%
1990	45.97%	48.08%	94.05%	36.28%	57.82%	94.10%
1991	47.71%	47.11%	94.82%	32.76%	57.26%	90.02%
1992	47.59%	47.90%	95.50%	42.77%	47.96%	90.73%
1993	47.59%	44.37%	91.96%	46.66%	44.03%	90.69%
1994	44.25%	47.35%	91.60%	52.50%	38.39%	90.89%
1995	41.46%	51.89%	93.34%	23.16%	66.72%	89.88%
1996	35.33%	58.23%	93.56%	21.83%	68.69%	90.53%
1997	35.98%	59.78%	95.77%	21.62%	74.45%	96.07%
1998	34.42%	62.20%	96.62%	19.23%	77.79%	97.02%
1999	30.68%	66.28%	96.96%	19.68%	79.09%	98.77%
2000	29.13%	68.72%	97.84%	15.42%	82.84%	98.26%
2001	27.97%	69.11%	97.08%	13.03%	84.80%	97.83%
2002	27.50%	68.09%	95.59%	13.40%	82.78%	96.18%
Promedio	40.35%	54.83%	95.19%	29.08%	63.45%	92.52%

Nota: El total no suma 100% porque falta incluir el endeudamiento como % de los ingresos totales.

Año	Recaudación propia de estados como % del total de sus ingresos	Transferencias federales a estados como % del total de sus ingresos	Total	Recaudación propia del DF % de sus ingresos totales	Transferencias federales al DF % de sus ingresos totales	Total
1980	47.91%	43.28%	91.19%	21.74%	36.90%	58.63%
1985	42.97%	49.09%	92.06%	20.01%	42.94%	62.95%
1990	32.86%	59.89%	92.76%	47.92%	50.76%	98.68%
1991	28.27%	59.15%	87.42%	49.04%	50.40%	99.44%
1992	40.14%	48.69%	88.83%	53.90%	44.90%	98.80%
1993	45.54%	43.83%	89.37%	52.14%	45.02%	97.15%
1994	51.69%	38.23%	89.92%	57.07%	39.31%	96.39%
1995	18.53%	70.63%	89.16%	51.75%	42.60%	94.35%
1996	17.75%	74.22%	91.97%	44.22%	38.40%	82.62%
1997	16.87%	80.34%	97.21%	47.06%	42.90%	89.96%
1998	15.45%	83.52%	98.96%	42.31%	42.88%	85.19%
1999	14.91%	83.99%	98.90%	52.62%	45.30%	97.92%
2000	11.23%	87.99%	99.22%	44.62%	46.95%	91.57%
2001	8.99%	89.43%	98.42%	42.44%	51.10%	93.54%
2002	9.24%	87.86%	97.10%	43.41%	46.10%	89.50%
Promedio	26.82%	66.68%	93.50%	44.68%	44.43%	89.11%

Fuente: Elaboración propia basada en Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, INEGI, 2004 Cuadros 19.14-19.25 y Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox.

3.3 Evaluación de responsabilidades recaudatorias entre ámbitos de gobierno

Como mencioné anteriormente, una posible explicación para este desequilibrio es que la asignación de responsabilidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales no sea equivalente a sus responsabilidades de prestación de servicios y que las bases impositivas que el acuerdo fiscal les otorga no sean suficientes para cubrir siquiera la mitad de sus gastos. Para comprobar esta hipótesis, haré una evaluación de cada una de las facultades impositivas de los distintos ámbitos de gobierno.

Tabla 12- Responsabilidades recaudatorias y fuentes de ingreso entre ámbitos de gobierno

INGRESOS	INGRESOS
<i>Gob. Federal</i>	<i>Compartidos</i>
1. Impuesto Sobre la Renta 2. Impuesto al Valor Agregado 3. Impuesto al Activo 4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios 5. Derechos de hidrocarburos 6. Impuestos a importaciones 7. Impuesto a autos nuevos	1. Impuesto Sobre la Renta 2. Impuesto al Valor Agregado 3. Impuesto al Activo 4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios 5. Impuestos a importaciones 6. Derechos de hidrocarburos
INGRESOS	INGRESOS
<i>Gob. Estatal</i>	<i>Gob. Municipal</i>
1. Participaciones federales 2. Aportaciones federales 3. Licencias 4. Impuesto sobre nóminas 5. Tenencia 6. ISAN	1. Impuesto predial 2. Impuesto sobre traslación de dominio o adquisición de inmuebles 3. Fondo de Fomento Municipal 4. Transferencias federales 5. Aprovechamientos 6. Derechos de agua

Fuentes: Elaboración propia con base en

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley de Coordinación Fiscal.
- c) Ley de ingresos del gobierno federal 2005.

En total, existen once impuestos que cobran los distintos ámbitos de gobierno: IVA, ISR, IEPS, Impuestos a los recursos naturales (Derechos sobre hidrocarburos-PEMEX), Impuesto al Activo, Impuesto sobre automóviles nuevos, Impuesto a las importaciones, Impuesto sobre nóminas, tenencia, predial e impuestos sobre la traslación de dominio.

De estos, el gobierno federal recauda los primeros siete que en conjunto representan 16% del PIB¹¹⁸; los gobiernos estatales recaudan el siete y ocho (impuesto sobre nóminas y tenencia) y los municipios, recaudan los últimos dos.

Para saber si la asignación de responsabilidades recaudatorias entre gobiernos es eficiente y promueve la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, recordemos las recomendaciones de Ter-Minassian y de Norregard en el capítulo anterior según las cuales los impuestos con las características siguientes deben ser administrados por el gobierno federal:

- a) Aquellos con bases altamente móviles.
- b) Impuestos con fuertes presiones pro-cíclicas.
- c) Aquellos cuya base no está distribuida en forma homogénea en todo el territorio.
- d) Aquellos necesarios para mantener la estabilidad macroeconómica y cumplir con los objetivos redistributivos.
- e) Aquellos que presentan características de economías de escala.¹¹⁹

Las características deseables para los impuestos locales son las siguientes:

- a) Deben ser visibles y debe quedar claro a los contribuyentes locales cuales son sus obligaciones para con el gobierno local.
- b) Deben evitar la exportación fiscal.
- c) Deben proveer de recursos estables a los gobiernos locales y suficientes como para evitar grandes desequilibrios verticales.
- d) Deben ser relativamente fáciles de administrar y casi no presentar economías de escala.
- e) Deben fomentar, en lo posible, cargos a los usuarios por cobro de prestación de servicios locales en la medida en que los beneficios sean recibidos por sus constituyentes.¹²⁰

¹¹⁸ 11% del PIB lo conforman los ingresos tributarios y 5% los no tributarios, principalmente los derechos de hidrocarburos—Tabla Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario, Anexo Estadístico del 4to. Informe de Gobierno de Vicente Fox.

¹¹⁹ Teresa Ter-Minassian, Art. cit., p. 9.

¹²⁰ John Norregaard, Art. cit., p. 55.

Si bien es difícil precisar el grado en que un impuesto es procíclico y si tiene una fuerte incidencia sobre la estabilidad macroeconómica, es imprescindible evaluar en qué medida los múltiples impuestos cumplen estas características y así determinar si la asignación de responsabilidades recaudatorias en México es congruente con la teoría económica. En el capítulo anterior, realicé un análisis impuesto por impuesto donde sugerí cómo debía cobrarse cada uno y a qué ámbito de gobierno competía su recaudación.

De ese análisis, se desprenden las conclusiones siguientes: primero, que existen economías de escala en la recaudación del ISR y el IVA cuyas bases gravables son grandes y que mal administrados, podrían tener repercusiones negativas en la estabilidad macroeconómica; por ello, es más conveniente dejar que el gobierno federal los cobre. Segundo, que la recaudación de impuestos a los recursos naturales conviene dejarla en manos del gobierno federal, puesto que su base no es homogénea en todo el territorio. Tercero, que los impuestos corporativos deben introducirse con cuidado evitando que generen guerras fiscales entre regiones por atraer nuevas empresas. Cuarto, el impuesto predial tiene una base relativamente inmóvil y presenta pocas economías de escala, por lo que es conveniente dejar su administración a los gobiernos subnacionales.

En este sentido, la asignación de responsabilidades recaudatorias entre ámbitos de gobierno en el sistema de RFI mexicano acierta al dejar la recaudación de impuestos con bases gravables más grandes y no homogéneas en todo el territorio— como el IVA, ISR y los Derechos a los hidrocarburos—en manos del gobierno federal y aquellos con bases menos móviles— como el predial, en manos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, mientras la asignación de responsabilidades recaudatorias esté centralizada, no se permite a los estados y municipios mexicanos responsabilizarse por su gasto. Esto

obliga a pensar en nuevas formas para hacer a los gobiernos subnacionales mexicanos financieramente responsables, pero sin afectar la estabilidad macroeconómica.

3.4 Alternativas para incrementar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales

Como mencioné en el primer capítulo, existen cuatro opciones para reducir el desequilibrio vertical: recortar gastos de los gobiernos subnacionales, incrementar su recaudación, trasladar algunas de sus responsabilidades a la federación y transferir impuestos recaudados por el gobierno federal a los subnacionales. Las mejores alternativas para fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, respetando su autonomía, son la segunda y cuarta. En este apartado, me centraré en dos aspectos: primero, evaluar el buen funcionamiento de los impuestos de los gobiernos subnacionales con el objetivo de detectar nichos de oportunidad que les permitan ser financieramente más responsables, y segundo, proponer la descentralización de ciertos impuestos que le otorguen mayor autonomía financiera a estados y municipios.

Impuestos propios de los gobiernos subnacionales

Para ello, es necesario analizar el funcionamiento de los impuestos administrados por los gobiernos subnacionales. Recordemos que estos impuestos son los siguientes: en el ámbito estatal, el impuesto sobre nóminas y la tenencia y en el municipal, el predial y el impuesto sobre traslación de dominio. Las tablas 14 y 16 (en las páginas siguientes) muestran la proporción de cada uno de los impuestos en la recaudación tributaria estatal y municipal.

Tabla 13- Ingresos por impuestos de los estados
Pesos corrientes

	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL DE INGRESOS	394,595,069,912	451,916,636,489	494,251,765,375	561,029,979,173	561,029,979,173
IMPUESTOS	7,105,203,492	8,991,290,164	10,840,449,011	12,655,996,359	13,720,659,108
Directos	5,968,374,406	7,523,468,121	9,241,479,551	10,917,302,496	11,832,057,450
A) A la propiedad	769,093,864		1,188,868,233	1,480,241,442	1,300,751,374
Impuesto predial	41,741,000	912,889,982			
Impuesto a tenencia	178,663,062	243,376,198	415,358,311	494,915,448	468,189,975
Enajenación de bienes Inmuebles	483,922,057	651,677,101	747,058,922	938,212,994	831,918,871
Traslado de dominio de bienes Inmuebles	11,937,097		26,451,000		642,528
Adquisición de bienes Inmuebles	52,830,648	17,836,683		47,113,000	
B) A las remuneraciones	5,199,280,542	6,563,943,139	8,014,371,318	9,437,061,054	10,531,306,085
Impuesto sobre nóminas	4,573,960,298	6,449,662,899	5,101,531,861	5,717,799,294	5,717,462,457
Remuneraciones al trabajo Personal	508,199,333	65,285,662	2,811,567,508	3,662,313,859	4,693,182,919
Ejercicio de profesiones y Honorarios	100,851,351	34,246,987	71,976,765	24,794,230	32,750,423
Ins. Públs. Y ops. Contractuales	16,269,560	14,747,591	29,295,184	32,153,671	87,910,286
C) Impuestos directos diversos		46,635,000	38,240,000		
Indirectos	452,253,501	607,917,657	636,178,391	642,285,690	769,904,246
A) Al comercio	6,496,280	15,773,149	17,092,253	17,542,728	55,835,001
Actividades mercantiles	6,496,280	15,773,149	17,092,253	17,542,728	55,835,001
B) A la producción			208,000		
Actividades industriales			208,000		
C) A la prestación de servicios	440,112,221	584,992,308	618,878,138	624,742,962	714,069,245
Impuestos sobre hospedaje	322,956,597	432,315,809	470,060,303	472,343,355	541,535,539
Transporte público	8,863,000	9,691,345	11,772,428	1,917,000	1,738,213
Diversiones y espectáculos Públicos	21,780,229	24,216,128	16,789,582	14,189,087	16,687,482
Loterías, rifas y juegos	86,512,396	116,407,026	120,255,825	136,293,520	154,108,011
Servicios diversos		2,362,000			
D) Impuestos indirectos diversos	5,646,000	7,152,200			
Adicionales	673,705,973	856,986,586	950,959,150	1,081,400,533	1,106,671,203
Para educación	314,084,644	351,985,161	407,134,698	617,594,601	630,519,589
Para obras de infraestructura urbana	153,365,931	149,012,408	258,101,595	257,075,935	219,907,356
Para seguridad pública	7,791,237	27,996,605			
Impuestos adicionales diversos	198,464,161	327,992,412	285,722,867	206,729,997	256,244,258
Otros impuestos	10,869,612	2,917,800	11,831,919	15,007,640	12,026,200

Fuente: Tablas 1.2.1-Ingresos brutos de los estados y 1.2.2-Ingresos por impuestos de los estados en Finanzas públicas estatales y municipales, 1999-2002, Aguascalientes, Ags., INEGI, 2003 y Tablas 1.2.1-Ingresos brutos de los estados y 1.2.2-Ingresos por impuestos de los estados en Finanzas públicas estatales y municipales, 2000-2003, Aguascalientes, Ags., INEGI, 2004.

Tabla 14- Proporción de recaudación estatal tributaria por impuesto

IMPUESTOS	1999	2000	2001	2002	2003
Propiedad de bienes inmuebles	8.31%	17.60%	7.14%	7.79%	6.07%
Impuesto a tenencia	2.51%	2.71%	3.83%	3.91%	3.41%
Impuesto sobre nóminas	64.37%	71.73%	47.06%	45.18%	41.67%
Total	75.20%	92.04%	58.03%	56.87%	51.15%

Tabla 15- Ingresos por impuestos de los municipios
Pesos corrientes

	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL DE INGRESOS	70,163,441,054	85,349,433,000	100,851,627,486	122,343,321,461	135,875,467,424
IMPUESTOS	6,584,117,361	8,016,046,390	9,554,226,885	11,703,050,641	13,282,817,762
<i>Directos</i>	5,821,715,638	6,971,824,241	8,519,580,639	10,529,991,351	11,244,635,147
A) A la propiedad	5,812,690,434	6,969,727,085	8,498,316,248	10,514,561,748	11,235,810,488
Impuesto predial	3,984,004,977	4,709,963,392	5,873,314,808	7,037,748,304	7,728,543,640
Impuesto a tenencia	51,382,179	19,994,860	38,873,668	30,872,808	
Enajenación de bienes inmuebles	0			38,295,205	
Traslado de dominio de bienes Inmuebles	1,775,690,499	2,236,024,542	2,575,735,764	3,268,861,940	3,259,483,917
Adquisición de bienes inmuebles	0		6,993,017	131,893,191	243,435,382
Anuncios publicitarios	1,612,779	3,744,291	3,398,991	6,890,300	4,347,549
B) A las remuneraciones	5,958,251	2,097,156	7,324,149	14,463,099	6,829,654
Ejercicio de profesiones y honorarios	5,958,251	2,097,156	4,076,958		838,791
Instrumentos públicos y operaciones contractuales	0		3,247,191	14,463,099	5,990,863
C) Impuestos directos diversos	3,066,953		13,940,242	966,504	1,995,005
<i>Indirectos</i>	172,174,671	177,817,142	223,283,117	247,169,075	193,361,933
A) Al comercio	59,813,657	46,823,068	46,235,842	27,789,297	27,266,616
Actividades mercantiles	59,813,657	46,823,068	46,235,842	27,789,297	27,266,616
B) A la producción	1,414,893	1,843,988	880,610	4,441,508	267,000
Actividades industriales	1,414,893	1,843,988	880,610	4,441,508	267,000
C) A la prestación de servicios	110,946,121	120,175,774	168,585,824	179,908,464	162,795,662
Impuestos sobre hospedaje	3,464,107	3,154,253	3,821,306	10,859,299	4,473,693
Transporte público	0		4,698,448	346,599	
Diversiones y espectáculos públicos	107,482,014	117,021,521	143,347,872	159,758,662	150,179,172
Loterías, rifas y juegos	0		2,413,078	2,071,923	7,293,933
Servicios diversos	0		14,305,120	6,871,981	848,864
D) Impuestos indirectos diversos	0	8,974,312	7,580,841	35,029,806	3,032,655
<i>Adicionales</i>	29,645,680	22,037,009	82,107,896	128,725,461	492,880,855
Para educación	9,677,981	2,951,876	52,244,850	26,078,497	260,483,108
Para obras de infraestructura urbana	2,074,389	838,114	749,906	28,466,813	139,273,048
Para fomento al turismo	0	0	0	6,088,548	3,159,217
Impuestos adicionales diversos	17,893,310	18,247,019	29,113,140	68,091,603	89,965,482
Otros impuestos	560,581,372	844,367,998	729,255,233	797,164,754	1,351,939,827

Fuente: Tablas 2.2.1-Ingresos brutos de los estados y 2.2.2-Ingresos por impuestos de los estados en Finanzas públicas estatales y municipales, 1999-2002, Aguascalientes, Ags., INEGI, 2003 y Tablas 2.2.1-Ingresos brutos de los estados y 2.2.2-Ingresos por impuestos de los estados en Finanzas públicas estatales y municipales, 2000-2003, Aguascalientes, Ags., INEGI, 2004.

Tabla 16- Proporción de recaudación municipal tributaria por impuesto

IMPUESTOS	1999	2000	2001	2002	2003
Propiedad de bienes inmuebles	87.48%	86.65%	88.51%	89.52%	84.56%
Impuesto a tenencia	0.78%	0.25%	0.41%	0.26%	
Indirectos	2.62%	2.22%	2.34%	2.11%	1.46%
Otros impuestos	8.51%	10.53%	7.63%	6.81%	10.18%
Total	99.39%	99.65%	98.88%	98.71%	96.19%

a) Impuesto sobre nóminas

“Aproximadamente 21 de los 32 estados aplican este impuesto a tasas que varían entre el 0.5 y 4%. La mayor parte de los estados (18) tienen tasas entre el 1 y 2%; la tasa modal es 2% (impuesta por once estados) y sólo un estado tiene una tasa superior al 2% (Baja California con 4% que cobra un 2% adicional para financiar su sistema de educación superior). En cuanto a su importancia como fuente de ingresos, el impuesto sobre nóminas produce la mitad de la recaudación impositiva de los gobiernos estatales (45.6% que incrementa a 63.4% si excluimos el Distrito Federal); aunque en términos de los ingresos propios de los estados (incluyendo derechos, productos y aprovechamientos) éste porcentaje es sólo de 9.2%— que al incluir las transferencias federales, se reduce a 2.7% de los ingresos estatales totales. Entre los estados que lo adoptan, su recaudación es variable: en Chiapas, por ejemplo, su recaudación constituye el 0.75% de la recaudación estatal total; en cambio, en Nuevo León, este porcentaje es de 10.74%”¹²¹.

Si bien la teoría de finanzas públicas no recomienda la adopción de este impuesto pues encarece la mano de obra y distorsiona la producción, McLure y Díaz Cayeros sostienen que éste puede tener un papel más importante en las finanzas públicas estatales ya que administrativamente es fácil de adoptar y la mayoría de las entidades federativas ha logrado implementarlo. Para mejorar su implementación, sugieren corregir lo siguiente: los estados tienen libertad para fijar la tasa del impuesto y su base; esto ha ocasionado pérdidas de eficiencia por las diferencias en las tasas y bases del

¹²¹ Alberto Díaz-Cayeros y Charles E. McLure Jr., “4. Tax Assignment”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Op. Cit.*, p. 178. Cabe aclarar que aquellos estados que no cobran el impuesto sobre nóminas varían año con año; por ejemplo, en 2003, éstos fueron Aguascalientes, Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelia, Puebla, Querétaro y Sonora; mientras que en 2000, seis de estos estados sí recaudaron el impuesto: Baja California, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Puebla y Sonora—Anexo A.1 y A.4 en INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2000-2003*, Aguascalientes, México, 2005.

impuesto entre gobiernos estatales. La duplicación administrativa que ha generado es costosa tanto para los gobiernos federal y estatal, así como para el contribuyente.

En su opinión, “la forma más eficiente de poner en práctica este impuesto es cobrando un porcentaje adicional sobre los impuestos federales a la nómina [que, para los autores, son las contribuciones a la seguridad social y la vivienda]. La base sería igual aunque habría diferencias en las tasas. En términos de eficiencia, sería deseable que la administración del impuesto quedara a cargo de gobierno federal. Sin embargo, los estados podrían administrarlo siempre y cuando la base sea la misma que en el impuesto federal”¹²². Esto reduciría los costos de su administración y facilitaría su cumplimiento; no obstante, estas mejoras no producirían un incremento significativo en los ingresos estatales. Por ello, la segunda recomendación de los autores es subir la tasa del impuesto a 3% en todos los gobiernos estatales. Esto incrementaría en 160% la recaudación total de este impuesto.

b) Propiedad de automóviles

Existen dos tipos de impuestos a los automóviles: primero, aquél que se cobra por la adquisición de un vehículo (Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, ISAN) y segundo, aquél que cobra por su uso o tenencia. La responsabilidad del cobro del ISAN reside en el gobierno federal, mientras que la tenencia corresponde a los estados y municipios. Cabe aclarar que algunos estados han entablado acuerdos con SHCP para que, aprovechando sus economías de escala, recaude la tenencia y posteriormente transfiera los recursos como parte de las participaciones federales. En general, hay poca evasión

¹²² McLure y Díaz-Cayeros, Art. cit., pp. 179-180. Los autores estiman este incremento bajo el supuesto de que la elasticidad del impuesto sobre nóminas es de 1.

de estos impuestos y se presta a poca competencia entre gobiernos subnacionales pues su base está distribuida uniformemente en la república (salvo en el Distrito Federal).¹²³

Sin embargo, los ingresos que genera son escasos y no contribuirían de forma significativa a fortalecer las finanzas de los gobiernos estatales. En 2002, la tenencia representó sólo 4% de la recaudación tributaria estatal y 0.26% de los ingresos tributarios municipales. A pesar de ello, es conveniente descentralizar la responsabilidad recaudatoria de este impuesto para fomentar la autonomía financiera de los gobiernos estatales. Esto es administrativamente factible pues la mayor parte de su recaudación la hacen los gobiernos estatales; en 2002, el gobierno federal recaudó ingresos por tenencia equivalentes a 2.37% de la recaudación estatal de ese impuesto. Lo mismo podría aplicarse al ISAN cuya recaudación, si bien no representa ni el 1% de la recaudación tributaria estatal, podría ser efectuada por los estados sin mayor problema siempre y cuando se mantenga una misma tasa nacional.¹²⁴

c) Propiedad de bienes inmuebles

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, la recaudación de los impuestos a la propiedad—predial, impuesto sobre traslación de dominio y enajenación de bienes inmuebles—competen al municipio. Sin embargo, cuando éstos no pueden cumplir con estas responsabilidades, el gobierno estatal las ejerce. Existen dos problemas con este impuesto, el primero de ellos tiene que ver con su administración. Actualmente, el registro de las propiedades y sus cambios lo lleva el gobierno estatal y, dado que no tiene la responsabilidad del cobro de estos impuestos, no tiene incentivos a mantenerlo actualizado. La cooperación intergubernamental puede ser un obstáculo para la

¹²³ En 2003, los gobiernos municipales dejaron de percibir ingresos por el cobro de la tenencia— Anexo C.4 en INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 2000-2003, Aguascalientes, México, 2005.

¹²⁴ Anexo A.3 y C.3 en INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 2000-2003, Aguascalientes, México, 2005.

eficiencia recaudatoria de este impuesto ya que si las autoridades estatales y municipales no colaboran entre sí, la base del predial y otros impuestos a la propiedad inmobiliaria no estarían actualizadas y habría pérdidas para los ingresos municipales. El segundo problema tiene que ver con la baja recaudación del impuesto comparado con otros países: la recaudación por predial en México fue de 0.2% del PIB en 2000; en cambio, la recaudación por predial en países de la OCDE fue de 1% del PIB, en Argentina el porcentaje es similar y en Chile es de 0.7% del PIB. Esto significa que el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales en el cobro de este impuesto es bajo y se deben implementar las mejoras anteriores para mejorar su eficiencia recaudatoria.¹²⁵

Impuestos susceptibles a descentralizarse

a) Impuestos especiales

Actualmente la recaudación de los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS) está en manos del gobierno federal. Este impuesto se cobra sobre los siguientes productos y servicios:

1. Gasolinas y diesel para combustión automotriz- Impuesto fijado mensualmente por Petróleos Mexicanos.
2. Bebidas alcohólicas y cervezas con tasas impositivas entre 25 y 50%.
3. Tabaco y productos labrados con una tasa impositiva de 110% para los cigarros y 20.9% para los puros.
4. Aguas, refrescos y sus concentrados- Tasa impositiva de 20%.
5. Impuesto sobre servicios- En la prestación de servicios de correduría, comisión, mediación, agencia y representación de los bienes arriba mencionados la tasa aplicable será la misma del producto que se trate.¹²⁶

Este impuesto (el IEPS) es un fuerte candidato a descentralizarse puesto que, exceptuando el impuesto sobre la gasolina, no habría distorsiones macroeconómicas graves ni se modificaría el consumo nacional si es adoptado de forma correcta. En

¹²⁵ Gustavo Merino, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, Gaceta de economía, núm 237, 2001, p. 157.

¹²⁶ Ley de Ingresos de la Federación, 2005.

conjunto, su recaudación representa alrededor de 7% del total de ingresos tributarios federales y su base no es tan grande como en el IVA o ISR. Dado que son impuestos de consumo relativamente inelástico¹²⁷, en especial la gasolina, la descentralización no disminuiría drásticamente su recaudación global. Sin embargo, el contrabando u otras distorsiones al consumo podrían ocurrir si hay competencia fiscal entre regiones con las tasas sobre todo en cuanto al comercio interestatal por volumen se refiere. Para evitarlo, se debe fijar un piso a la tasa de este impuesto que sea aplicable a todos los gobiernos estatales. El impuesto se cobraría con base en el lugar de consumo final y no en el lugar de origen para evitar problemas con el cobro de impuestos a las importaciones o exportaciones entre gobiernos subnacionales de estos productos y servicios. McLure y Díaz-Cayeros proponen que los impuestos sobre alcohol y tabaco financien los gastos estatales de salud y la recaudación por la gasolina, la construcción de nuevas carreteras. Esto podría incrementar considerablemente la recaudación impositiva de los gobiernos estatales. En México en el 2002, la recaudación federal de IEPS fue de 136,257,200 miles de pesos cifra cinco veces mayor a los ingresos por impuestos de todos los estados y el Distrito Federal ese mismo año (26,673,753 miles de pesos).¹²⁸

b) Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Una alternativa continuamente mencionada en la literatura es adoptar un régimen *piggybacking* en la recaudación del IVA o ISR donde los gobiernos subnacionales cobrarían un porcentaje adicional al que recauda el gobierno federal. Con ello, los

¹²⁷ Se dice que un bien es inelástico con respecto al consumo, cuando su consumo no varía de forma significativa frente a cambios en su precio. “Si la cantidad demandada permanece constante cuando cambia el precio, entonces la elasticidad precio de la demanda es cero y se dice que el bien tiene una demanda perfectamente inelástica. Por ejemplo, la insulina es un bien que tiene una elasticidad precio de la demanda muy baja. La insulina tiene tanta importancia para algunos diabéticos que si el precio aumenta o disminuye, no cambia la cantidad que compran”—Michael Parkin, *Op. cit.*, p. 84.

¹²⁸ El impuesto a la gasolina sí podría tener repercusiones sobre la inflación; para que la descentralización de este impuesto sea adecuada, se requiere de una estrecha cooperación entre la SHCP y la tesorería de los estados quienes deberán adoptar la tasa que SHCP especifique y acatar sus recomendaciones. Para efectos del transporte entre gobiernos subnacionales, la SHCP se encargará de recaudar el IEPS a la

gobiernos subnacionales se beneficiarían de las economías de escala en el cobro de estos impuestos y contarían con una fuente estable de ingresos adicionales. Independientemente de si estas propuestas son políticamente viables, existe un grave problema: ¿quién se encargaría de cobrar el porcentaje adicional? Si dejamos que lo cobre el gobierno federal, entonces la propuesta no responsabilizaría a los gobiernos subnacionales por el ejercicio de su gasto, puesto que la dependencia en las transferencias federales incrementaría. Si dejamos que los gobiernos subnacionales lo hagan, se corre el riesgo de que la evasión fiscal aumente y de que la diversidad de tasas, desalienten las inversiones en ciertas áreas desatándose guerras fiscales. Es por ello que existe un *trade off* entre el criterio de eficiencia recaudatoria y el de responsabilizar a los gobiernos subnacionales por el ejercicio de su gasto. No obstante, la experiencia de países como Estados Unidos y Canadá muestra que esta alternativa es factible y podría tener éxito en otros contextos.

En México, propuestas como la de Sempere y Sobarzo y la de Steven B. Webb y Christian González constituyen alternativas viables para incrementar los recursos de los gobiernos subnacionales, sin afectar la estabilidad macroeconómica. Los primeros (Sempere y Sobarzo) proponen incrementar la participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación federal del ISR (al ingreso personal) con el objetivo de que, posteriormente, ambos ámbitos de gobierno cobren el impuesto. Los estados cobrarían un pequeño porcentaje del total, mientras que el gobierno federal reduciría su tasa para mantener la misma carga fiscal y recortaría las participaciones por la recaudación de este impuesto.¹²⁹

gasolina correspondiente. Díaz-Cayeros y McLure, Art. cit., pp. 182-184 e Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestal en Cuarto informe de gobierno de Vicente Fox.

¹²⁹ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), Federalismo fiscal en México, Colegio de México, 1998, pp. 45-71 y Steven B. Webb y Christian Y. González, "Negociación de un nuevo pacto fiscal en México", Gestión y Política Pública, 13 (2004), pp. 689-731.

Sin embargo, como señalan McLure y Díaz-Cayeros, el principal problema con la administración de este impuesto sería que acentuaría el desequilibrio horizontal pues generaría recursos sólo a las entidades federativas más desarrolladas. La base del ISR no es homogénea y por ello, no incrementaría de forma significativa los ingresos de todos los estados. Además habría problemas administrativos con el cobro del ISR por ejemplo si éste se fija con base en la residencia del contribuyente, ¿qué hacer con los contribuyentes que perciben ingresos de fuentes localizadas en diferentes entidades federativas? Otra cuestión a resolver tiene que ver con su componente progresivo; si se deja que los gobiernos subnacionales cobren un porcentaje adicional al federal, ¿cuál de los dos ámbitos se beneficiaría con la redistribución de recursos provenientes de los contribuyentes más ricos? En suma, para ambos autores, “permitir a los estados cobrar cargos adicionales al ISR no parece resolver mucho más de lo que se lograría mejorando la recaudación del impuesto sobre nómina. La opción podría considerarse si los sujetos y la base del impuesto sobre nómina se unificaran y se integraran con los del ISR”¹³⁰.

Por otro lado, buena parte de las propuestas para fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales se centran en el IVA. Las alternativas varían: unos proponen reducir la tasa federal de IVA al 10% ó 12% y permitir que los estados cobren un porcentaje adicional que mantenga la misma carga fiscal, otras se centran en incrementar el porcentaje de recaudación por IVA devuelto a los estados reservándoles un porcentaje de la recaudación total (que la tasa federal de IVA sea de 10% o 12% y que el restante 2 ó 3% quede reservado exclusivamente a los estados). Steven B. Webb y Christian Y. González plantean una tercera opción: reducir la tasa del IVA federal y dejar que los estados cobren un impuesto a las ventas al menudeo (*retail sales tax*), como lo hacen los gobiernos subnacionales norteamericanos.¹³¹

¹³⁰ Charles E. McLure y Alberto Díaz Cayeros, Art. cit., p. 182.

¹³¹ Steven B. Webb y Christian Y. González, Art. cit., pp. 689-731.

Sin embargo, existen restricciones importantes a estas medidas; McLure y Díaz-Cayeros sostienen que el único país que tiene un sistema compartido de IVA exitoso es Canadá. En Brasil se ha intentado, pero ha fracasado por las dificultades administrativas que conlleva y las distorsiones que ha generado al comercio interestatal. Por ello, habría que analizar si esta propuesta sería administrativamente factible en el caso mexicano. Respecto a la idea de permitir a los gobiernos subnacionales cobrar un impuesto a las ventas minoristas (*retail sales tax*) pero manteniendo el IVA en el ámbito federal, cabe señalar que incrementaría los costos para los contribuyentes pues tendrían que presentar declaraciones anuales a 32 estados y sería difícil de administrar por las diferencias que habría en las bases de éste impuesto entre entidades federativas. Respecto a compartir el cobro del IVA con las entidades federativas, sería difícil controlar la evasión y habría problemas para acreditar el impuesto al gobierno estatal de origen o de destino en las ventas interestatales. La principal conclusión de McLure y Díaz-Cayeros es que “este sistema parece demasiado complicado como para considerarlo una alternativa seria”¹³².

Conclusión

Como he demostrado en las páginas anteriores, las responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios en el sistema federal mexicano están mal asignadas. Existen dos problemas: por un lado, el desequilibrio vertical es acentuado pues los gobiernos subnacionales se financian mayoritariamente con transferencias federales y por otro lado, el esfuerzo fiscal de éstos es bajo ya que no recaudan lo que deberían. Hace falta delegar mayores responsabilidades recaudatorias a estados y municipios para reducir el desequilibrio vertical y volverlos financieramente más responsables.

¹³² Charles E. McLure y Alberto Díaz Cayeros, Art. cit., p. 190.

Posteriormente, se propusieron varios cambios al sistema impositivo de las RFI con los siguientes objetivos: primero, mejorar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales mediante cambios a las bases y tasas del impuesto sobre nóminas y los impuestos sobre la propiedad de vehículos y de bienes inmuebles, y segundo, delegar mayores responsabilidades recaudatorias a estados y municipios. Con respecto a este punto, se evaluaron múltiples alternativas como descentralizar el cobro del IEPS y parcialmente del ISR e IVA. No se consideró la descentralización de impuestos corporativos (ISR sobre las personas morales y el Impuesto al activo) por las posibles guerras fiscales que generaría para atraer inversión a las entidades federativas y porque, al no tener una base homogénea en todo el territorio, acentuaría el desequilibrio horizontal. Las conclusiones del análisis son las siguientes: la descentralización del IEPS sería la alternativa más viable para cerrar el desequilibrio vertical y fortalecer las finanzas de los gobiernos subnacionales; la delegación parcial del cobro del ISR e IVA generaría muchos problemas administrativos y habría pérdidas de eficiencia recaudatoria por lo que son poco viables y requerirían de una estrecha cooperación intergubernamental para tener éxito.

Tabla 17- Síntesis de propuestas: recaudación por ámbito de gobierno

	Gob. Federal	G. Estatal	G. Municipal
Impuesto Sobre la Renta	XXXX		
Impuesto al Valor Agregado	XXXX		
Impuesto al Activo	XXXX		
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	XXXX	XXXX	XXXX
Impuesto a la Nómina		XXXX	
Impuesto Predial		XXXX	XXXX
Impuesto a Importaciones	XXXX		
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos		XXXX	XXXX
Tenencia		XXXX	XXXX
Derechos sobre hidrocarburos	XXXX		

Fuente: Elaboración propia con base en este capítulo.

La evaluación de estas alternativas muestra lo difícil que es descentralizar facultades recaudatorias a los gobiernos subnacionales ya que se corre el riesgo de distorsionar el comercio entre las regiones, incrementar los costos de cumplimiento para el contribuyente y con ello la evasión que afectaría la estabilidad macroeconómica. Por estas razones, la mayor parte de las propuestas planteadas en este capítulo no plantean delegar autonomía a los gobiernos subnacionales para modificar las bases y tasas de los impuestos; éste es un costo que estos gobiernos deben cubrir por tener mayores facultades recaudatorias. Sistemas tributarios de este tipo se han adoptado exitosamente en Alemania donde el gobierno central determina la tasa de los impuestos y los gobiernos subnacionales, los recaudan. En suma, todo esto muestra que existe una contradicción entre los principios de las RFI y la práctica: es difícil asignar responsabilidades de prestación de servicios con facultades recaudatorias equivalentes.¹³³

Estos dilemas se presentan también en otros países federales. Como señalan atinadamente Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud en un reporte de la OCDE:

“Los principios de [equivalencia] financiera desempeñan un papel clave en el comportamiento del gasto subnacional, pero su diseño hace que surjan difíciles dilemas y *trade-offs*. El vincular las facultades de cobrar impuestos con las responsabilidades de prestación de servicios es deseable para permitir a los gobiernos subnacionales ajustar la provisión de servicios públicos a las preferencias de sus ciudadanos, en función de su capacidad de pago. Pero, las ganancias potenciales en bienestar deberán evaluarse contra la posible pérdida de eficiencia asociada a la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales así como su efecto sobre los objetivos redistributivos nacionales.

Hay pocas facultades recaudatorias que pueden transferirse a los gobiernos subnacionales sin generar pérdidas de eficiencia o problemas distributivos. Los impuestos a la propiedad son particularmente adecuados para estos propósitos pero no desempeñan un papel tan importante. El delegar a los gobiernos subnacionales discreción para fijar las bases y tasas de los impuestos generales al consumo (como IVA o impuestos a las ventas) podría incrementar el fraude y la evasión fiscal así como crear distorsiones al comercio interjurisdiccional. Los impuestos subnacionales al ingreso podrían tener efectos de derrame sobre otras jurisdicciones en la medida en que los gobiernos subnacionales fallen en rendir cuentas por el impacto de sus

¹³³ Thomas Courchene, Jorge Martínez-Vázquez, Charles E. McLure y Steven B. Webb, “1. Principles of Decentralization”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Op. Cit.*, p. 118.

decisiones en las finanzas de otros ámbitos de gobierno y en el crecimiento económico potencial del país. Los impuestos sobre el ingreso corporativo son volátiles y la OCDE recomienda que los gobiernos subnacionales reduzcan su dependencia en ellos.

Así, con respecto a la limitada capacidad de autonomía fiscal, el papel de los gobiernos subnacionales en la capacidad recaudatoria y en la disciplina fiscal parece ser más incierto de lo que oficialmente se reconoce en la literatura”¹³⁴.

¿Qué pueden hacer los formuladores de políticas al respecto? No por estas dificultades se va a abandonar cualquier intento por incrementar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y su participación en la recaudación nacional. Si bien las propuestas anteriores no reducirían significativamente el desequilibrio vertical, por lo menos plantean alternativas viables para fortalecer las finanzas públicas subnacionales. Cabe aclarar que hay varias restricciones para su éxito: en primer lugar, está la resistencia de actores políticos. En 2001, el gobierno federal planteó a los estados y municipios la propuesta de reducir el IVA federal 2% e introducir un 2% adicional al impuesto sobre las ventas finales para ellos con la correspondiente reducción de las participaciones federales por concepto de este impuesto. La iniciativa fue rechazada pues los gobiernos subnacionales no querían ver disminuidas sus transferencias y “cubrir todo el costo del espacio tributario”. Esto claramente limita las posibilidades de posteriores reformas. En el futuro, se deberá tener especial cuidado con aquellas propuestas que planteen descentralizar facultades recaudatorias con reducciones a las participaciones federales, ya que podrían enfrentar fuerte resistencia de los gobernadores y presidentes municipales quienes bloquearían la aprobación de la iniciativa en el Congreso de la Unión.¹³⁵

En segundo lugar, otra restricción importante es la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para recaudar impuestos. No todas las entidades federativas

¹³⁴ Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud, Fiscal Relations Across Government Levels, París, OCDE, pp. 161-162 (Economic Studies No. 36, 2003/1).

¹³⁵ Steven B. Webb y Christian Y. González, Art. cit., p. 705.

pueden asumir las mismas facultades tributarias por diferencias en cuanto a personal capacitado, acceso a tecnología y recursos para monitorear la evasión fiscal. Al igual que en el capítulo anterior, estas deficiencias pueden resolverse mediante cursos de capacitación a los funcionarios y destinando fondos especiales para cerrar la brecha tecnológica entre regiones. Este plan se integraría al del capítulo anterior y funcionaría de la misma forma. En tercer lugar, se requiere de una estrecha cooperación intergubernamental mediante acuerdos donde se comparta la información fiscal de los tres ámbitos de gobierno. El SAT deberá tener un papel central en la vigilancia del sistema para detectar errores y mejorar su funcionamiento. Posteriormente, cada ámbito de gobierno podría colaborar en el buen funcionamiento del sistema vigilándose mutuamente, al estilo de Quebec y Canadá en la recaudación del IVA.

Por último, una alternativa no considerada en este capítulo es el efecto que pueden tener las transferencias federales sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. Autores como Uri Raich, Laura Sour, Mauricio López González y Carlos L. Moreno han comprobado, con metodologías distintas, que los gobiernos municipales mexicanos han sustituido recaudación propia por transferencias. Si bien la tabla 7 que muestra la recaudación por ámbito de gobierno (página 81) no muestra grandes cambios en la recaudación subnacional, las mediciones del esfuerzo fiscal en estados y municipios llegan a la misma conclusión.¹³⁶

¹³⁶ A) Uri Raich Portman, "Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments", Documento de trabajo, DAP-102, México, CIDE, 2001.

B) Laura Sour, "El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", Gestión y Política Pública, 13 (2004), pp. 733-751.

C) Mauricio López González, Art. cit.

D) Carlos L. Moreno, "Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers", Documento de trabajo, DAP-127, México, CIDE, 2003.

Capítulo 4- Las transferencias intergubernamentales en el sistema de RFI mexicanas

Las transferencias federales son uno de los elementos más importantes del sistema de RFI que se encarga de financiar los gastos de los gobiernos subnacionales que no pueden ser cubiertos por sus ingresos propios. Teóricamente, las transferencias se diseñan con el objetivo de reducir el desequilibrio vertical y/o el horizontal en los países federales, para que los gobiernos subnacionales provean el mismo nivel de beneficios fiscales netos a los contribuyentes. Sin embargo, en la práctica, los países federales tienen sistemas de transferencias distintos entre sí que sirven a múltiples propósitos. El sistema de transferencias federales mexicano contrasta con estas experiencias debido a que ha sido producto de la contingencia y la negociación política, lo cual no ha permitido que satisfagan los propósitos anteriores.

En este capítulo, analizaré el sistema de transferencias intergubernamentales mexicano comparándolo con los casos de Australia y Canadá. La finalidad es detectar deficiencias en el diseño del sistema de transferencias mexicano y sugerir alternativas que permitan atender estos desequilibrios y atenuar sus efectos en la capacidad de los gobiernos subnacionales para prestar servicios públicos. Cabe recordar que mientras 46% del gasto público en México está descentralizado, los ingresos propios de los gobiernos subnacionales sólo conforman 7.29% de la recaudación nacional. El sistema de transferencias cobra vital importancia como mecanismo de cooperación intergubernamental, puesto que el 83% del presupuesto de los estados y el 68% del municipal provienen de las participaciones y aportaciones federales. Esta acentuada dependencia respecto a las transferencias es contraria al principio de responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. No obstante, le otorga mayor poder de negociación al gobierno federal sobre estados y municipios; poder que éste puede

utilizar para introducir reglas que condicionen la asignación de transferencias al cumplimiento de los objetivos nacionales.

4.1 Transferencias federales y la teoría económica

Para comenzar con el análisis de los sistemas de transferencias, es importante recordar el impacto que tienen en el funcionamiento de los sistemas federales: “Las transferencias pueden hacer mucho más que simplemente cerrar el desequilibrio vertical y horizontal producto del nivel de gasto y recaudación subnacional. Pueden y deben asegurar que la interfase fiscal entre estados y federación se alinee con la lógica social y política de la federación. En este sentido, son mucho más que un elemento residual del federalismo fiscal”¹³⁷.

Racionalidad de las transferencias

Las transferencias federales sirven múltiples propósitos como:

- a) Reducir el desequilibrio vertical consecuencia de una asignación no equivalente de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios entre ámbitos de gobierno.
- b) Reducir el desequilibrio horizontal consecuencia de diferencias en las bases impositivas entre jurisdicciones de un mismo ámbito de gobierno. Estas diferencias pueden ser ocasionadas por las desigualdades regionales, el distinto grado de desarrollo entre gobiernos subnacionales, la población, etc. Todo esto provoca que haya diferencias en los beneficios fiscales netos para los habitantes de los distintos gobiernos subnacionales.
- c) Corregir los efectos de derrame entre jurisdicciones por prestación de servicios.¹³⁸

¹³⁷ Thomas Courchene, Jorge Martínez-Vázquez, Charles E. McLure y Steven B. Webb, “1. Principles of Decentralization”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Op. cit.*, p. 122.

¹³⁸ Jun Ma, “Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries. Lessons for Developing Countries”, *Policy Research Working Paper*, WPS 1822, Washington, Banco Mundial, Sept. 1997, p. 2.

Existen múltiples diseños de transferencias intergubernamentales, los más efectivos para corregir estas deficiencias comparten las siguientes características:

- a) Proveen a los gobiernos subnacionales de recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades de prestación de servicios.
- b) Fomentan el esfuerzo fiscal subnacional y el control de su gasto.
- c) Promueven la equidad pues se debe buscar que las transferencias se asignen en proporción directa a las necesidades subnacionales y en proporción inversa a la capacidad fiscal¹³⁹ subnacional.
- d) Distribuyen las transferencias a las entidades federativas de forma transparente y estable, evitando la discrecionalidad.¹⁴⁰

Tipos de transferencias

Principalmente, las transferencias son condicionadas y no condicionadas, sin embargo hay arreglos de diversos tipos en cada una como los siguientes:

Condicionadas- El gobierno federal asigna fondos a los gobiernos subnacionales con la condición de que cumplan ciertos requisitos. Este tipo de transferencias puede tener las formas siguientes:

- a) Fondos mixtos abiertos- Por cada unidad monetaria que los gobiernos subnacionales invierten en cierta actividad o función, el gobierno federal transfiere la misma cantidad.
- b) Fondos mixtos cerrados- Al igual que en el fondo anterior, el gobierno federal invierte los mismos recursos que los gobiernos subnacionales en apoyo a ciertas funciones pero pone un techo a las transferencias por restricciones presupuestarias.

¹³⁹ Por capacidad fiscal, entiéndase la capacidad de los gobiernos subnacionales de recaudar impuestos dada su base. Por ejemplo, un estado como Oaxaca tiene una menor capacidad fiscal para recaudar el IVA y el ISR que Nuevo León debido a que la magnitud de transacciones comerciales y la fuerza laboral son mayores en el segundo caso que en el primero.

¹⁴⁰ Jun Ma, Art. cit., pp. 2-3.

c) Fondos no mixtos- El gobierno federal transfiere una suma fija para la provisión de determinado servicio público.¹⁴¹

Este tipo de transferencias son utilizadas por los gobiernos federales de algunos países para coordinar la prestación de servicios entre ámbitos de gobierno y alinear los objetivos de los gobiernos subnacionales con los suyos. Generalmente se destinan para áreas que el gobierno federal considera prioritarias como educación, salud, seguridad pública, etc. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el uso de estas transferencias impone costos administrativos tanto para el gobierno federal como para los subnacionales. Para que funcionen apropiadamente, el gobierno federal debe vigilar que las entidades federativas utilicen los fondos conforme a lo estipulado y que las transferencias no substituyan recursos propios que los gobiernos subnacionales hubieran invertido en esas áreas.¹⁴²

No condicionadas- Transferencias federales que no imponen restricciones a los gobiernos subnacionales.

a) Participación en la recaudación nacional (*revenue sharing*)- Son transferencias que realiza la federación a las entidades federativas por concepto de su participación en la recaudación nacional, con el propósito de compensarlas por la pérdida de facultades tributarias. La asignación de transferencias entre entidades se realiza con base en el origen geográfico de la recaudación ya sea impuesto por impuesto, como porcentaje de toda la recaudación o como porcentaje de la recaudación de ciertos impuestos (*pool* de impuestos). El uso de este tipo de transferencias tiene las ventajas siguientes: se apega al principio de eficiencia recaudatoria pues permite a la agencia tributaria aprovechar las

¹⁴¹ Ibid., pp. 3-4.

¹⁴² Ehtisham Ahmad, "1. Intergovernmental Transfers- An International Perspective", en Ehtisham Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company, 1997, p. 7.

economías de escala en el cobro de ciertos impuestos y simplificar el pago de impuestos al contribuyente ya que concentra el pago en las dependencias federales.

Sin embargo, la operación de este tipo de transferencias puede generar varias consecuencias perversas como, en primer lugar, fomentar la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, debido a que no son ellos quienes los recaudan; en segundo lugar, incentivar a la federación a concentrarse en recaudar impuestos no compartidos, pues se oponen a pagar el costo político de incrementar la recaudación si ellos no van a ser los principales beneficiados y en tercer lugar, no permitir ajustes macroeconómicos ante una posible crisis económica, ya que los gobiernos subnacionales se resisten a ver reducidas las transferencias.

b) De igualación- Transferencias que otorga la federación con el objetivo de compensar a las entidades federativas por desigualdades en las condiciones en que prestan servicios públicos con respecto a otras regiones. Estos recursos de igualación generalmente buscan cerrar tanto el desequilibrio vertical como el horizontal de manera simultánea, mediante transferencias per capita no condicionadas a las entidades federativas. Estas transferencias de igualación pueden tener los propósitos siguientes:

1. Igualar capacidades recaudatorias- Las distintas entidades federativas no tienen la misma base fiscal ni la misma capacidad para cobrar impuestos. Aquéllas con PIB per capita más alto, generalmente recaudarán más que aquéllas con menor PIB. Las diferencias en productividad regional distorsionan la eficiencia recaudatoria y constituyen un serio obstáculo que impide a los gobiernos subnacionales financiar sus gastos con ingresos propios. El sistema de transferencias intergubernamentales debe compensar a las entidades que tienen una baja productividad regional para evitar que sus constituyentes reciban servicios públicos de mala calidad o que no se ajusten a sus necesidades.

Para que este sistema de transferencias funcione apropiadamente, se debe estimar la capacidad recaudatoria de cada entidad federativa. En algunos casos, se realiza una evaluación de la recaudación potencial que cada entidad tendría por impuesto federal y subnacional, con base en sus características de desarrollo económico, población, etc., que se compara con la que realmente obtuvo. En otros casos, se utilizan mediciones sobre la recaudación real de cada impuesto federal y subnacional y se asignan transferencias basadas en estos resultados. Sin embargo, esto requiere de bases de información bien desarrolladas sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales y un desglose por estado de la recaudación federal. De enfrentar restricciones en el acceso a este tipo de información, se podrían utilizar indicadores regionales de la actividad económica como el PIB estatal o el PIB per capita por entidad federativa. No obstante, éstos no reflejan adecuadamente el esfuerzo fiscal subnacional ya que no miden la capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar impuestos.¹⁴³

2. Igualar necesidades de gasto- Por otro lado, en ocasiones igualar capacidades recaudatorias entre provincias no es suficiente para reducir el desequilibrio horizontal. Se requiere también una evaluación de sus necesidades de gasto para incorporarlas en el sistema de transferencias, sobre todo en países donde los gobiernos subnacionales tienen pocas facultades recaudatorias. Si las transferencias federales son su principal fuente de ingresos, éstas deben cuidar que los recursos traspasados sean suficientes y atiendan apropiadamente las necesidades de las entidades federativas. Dentro de esta evaluación, se debe incluir la diferencia de costos de proveer servicios públicos en distintas regiones así como

¹⁴³ Para mayor información sobre el diseño de este tipo de transferencias consultar: Douglas H. Clark, “2. Assessing Provincial Revenue-Raising Capacity for Transfers”, en Ehtisham Ahmad (ed.), *Op.cit.*, pp. 18-41.

las necesidades de recursos humanos ya que, a menudo, el personal para proveer los servicios subnacionales en regiones con alta marginación es insuficiente o está mal capacitado. No obstante, se debe evitar que el sistema de transferencias se centre sólo en las necesidades de gasto debido a que incentiva a los gobiernos subnacionales a tener un ejercicio irresponsable de su gasto, tal como ocurrió en la década de 1970 en Italia.¹⁴⁴

3. Igualar capacidad recaudatoria y necesidades de gasto- Algunos países diseñan sistemas de transferencias que incorporan tanto la capacidad recaudatoria de las provincias como sus necesidades de gasto. Este sistema de transferencias es el más completo ya que premia el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, compensa a aquellas entidades federativas con menor capacidad fiscal y otorga recursos de acuerdo con sus necesidades. Las evaluaciones sobre necesidades de gasto y capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales son realizadas por una agencia independiente, lo que no permite a las entidades federativas demandar irracionalmente mayores recursos. Este sistema de transferencias respeta la autonomía de los gobiernos subnacionales pues asigna recursos per capita que éstos pueden ejercer como más les convenga. Por ello, es el sistema de transferencias que debería ser adoptado por países federales donde las diferencias regionales son muy acentuadas y se quiere fomentar la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, respetando su autonomía.

Cabe aclarar que, en la práctica, los países utilizan una combinación de diversos tipos de transferencias para conciliar los múltiples objetivos que persiguen. Por ejemplo, algunos gobiernos utilizan las participaciones federales (*revenue sharing*) para reducir

¹⁴⁴ Ehtisham Ahmad y Bob Searle, "On the Implementation of Transfers to Subnational Governments", *IMF Working Paper*, No. WP/05/130, June 2005, pp. 8-10. Para mayor información sobre este tipo de transferencias consultar: C. Richard Rye y Bob Searle, "3. Expenditure Needs: Institutions and Data", en Ehtisham Ahmad (ed.), *Op.cit.*, pp. 43-69.

el desequilibrio vertical; otros utilizan las no condicionadas para reducir el desequilibrio horizontal y las condicionadas o específicas para promover los objetivos de especial interés para la federación. A continuación, describiré el funcionamiento de los sistemas de transferencias australiano y canadiense con el propósito de compararlos con el caso mexicano. Seleccioné los primeros dos casos debido a que han sido exitosos para premiar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y promover la equidad. De éstos, se pueden extraer lecciones y sugerir alternativas que permitan corregir algunas de las deficiencias del sistema de transferencias mexicano.¹⁴⁵

4.2 Sistema de transferencias intergubernamentales de Australia, Canadá y México

Canadá

En Canadá, se asignan diversos tipos de fondos a los gobiernos subnacionales como fondos abiertos (*equalization program*) para atender las diferencias en capacidades fiscales entre provincias, fondos condicionados no mixtos (*established programs financing*) para educación y salud y fondos condicionados mixtos abiertos para la asistencia social (Plan Canadiense de Asistencia Social). Cada uno de ellos representa 18.37%, 50.84% y 19.57% respectivamente de las transferencias intergubernamentales totales.¹⁴⁶

a) Fondos de igualación: Estos fondos buscan igualar la carga fiscal entre provincias. Para ello, evalúan la capacidad fiscal per cápita de cada provincia (en total son diez) con respecto al promedio nacional y asignan fondos para compensar a aquéllas con menor capacidad. La capacidad fiscal de cada provincia se calcula estimando una base impositiva nacional (promedio de cinco provincias) y provincial por impuesto. Las

¹⁴⁵ Ehtisham Ahmad y Bob Searle, Art. cit., p. 3.

¹⁴⁶ Jun Ma, Art. cit., p. 6.

transferencias se asignan con base en la diferencia entre el promedio nacional per cápita de la base de cada impuesto, en la fórmula $j (B_{sj}/P_s)$, y la base impositiva per cápita de cada impuesto por provincia (B_{ij}/P_i). La fórmula de la transferencia es:

$$E_{ij} = t_j * [(B_{sj}/P_s) - (B_{ij}/P_i)] * P_i$$

E_{ij} : Transferencia a provincia i por recaudación de impuesto j .

B_{sj} : Base impositiva promedio de cinco provincias (estándar) para impuesto j .

P_s : Población en esas cinco provincias. P_i : Población provincia i .

B_{ij} : Base impositiva de la provincia i en la recaudación de impuesto j .

t_j : Promedio nacional de recaudación para impuesto j .

Los impuestos utilizados en la medición de la capacidad fiscal son treinta e incluyen impuestos recaudados tanto por el gobierno federal como por los gobiernos subnacionales. Estos impuestos son: el impuesto a las ventas generales, el impuesto al ingreso personal y corporativo, los derechos de hidrocarburos, derechos por arrendamiento de tierras, impuesto a la gasolina, bebidas alcohólicas, licencias de vehículos, entre otros.¹⁴⁷

La medición del esfuerzo fiscal se incorpora en el componente t_j de la fórmula puesto que las transferencias provinciales dependen de la proporción en que cada una recaudó cada impuesto con respecto a la base impositiva. El componente t_j , que representa el promedio nacional de la recaudación de cada impuesto, se estima dividiendo el total de recaudación obtenida en cada provincia del impuesto j ($\sum_i TR_{ij}$) entre la suma total de la base impositiva de j en todas las provincias ($\sum_i B_{ij}$):

$$t_j = \sum_i TR_{ij} / \sum_i B_{ij}$$

TR_{ij} : Recaudación actual de provincia i en impuesto j .

¹⁴⁷ Ibid., pp. 6-8.

De tal manera que, a menor proporción de recaudación provincial de cierto impuesto con respecto a su base impositiva, menores serán los recursos transferidos. El monto total de transferencia a la provincia i se calcula sumando todas las transferencias de los distintos impuestos ($\sum_j E_{ij}$) con base en la siguiente fórmula:

$$TE_i = \sum_j E_{ij}$$

TE_i : Transferencia total para provincia i .

Las transferencias sólo se asignan a aquellas provincias con capacidad fiscal inferior al promedio. Aquellas por encima del promedio, no se ven afectadas en ninguna forma.

b) **Financiamiento de programas establecidos:** El gobierno federal asigna transferencias per cápita a las provincias para financiar programas de educación y salud que se calculan primero, estableciendo un monto per cápita para cada provincia y posteriormente descontando de ese monto las transferencias de igualación. La transferencia equivale al monto remanente per cápita. Las provincias tienen plena libertad para gastar esos recursos siempre y cuando se destinen a los rubros de educación y salud. En general, no se castiga a las provincias con capacidad fiscal superior al promedio pues de todas maneras reciben las transferencias para educación y salud.¹⁴⁸

c) **Plan de asistencia canadiense:** Este programa destina recursos a atender a grupos marginados como discapacitados, ancianos, madres pobres y desempleados con albergues para indigentes, guarderías, centros de trabajo, etc. Este fondo es mixto abierto en el que el gobierno federal se compromete a cubrir 50% de los gastos provinciales de asistencia financiera directa, prestación de servicios de asistencia y

¹⁴⁸ Ibid., p. 8.

costos administrativos. No cubre costos de capital y deja a las provincias amplio margen para elegir su destino.¹⁴⁹

Australia

Australia es una federación con un desequilibrio vertical acentuado debido a que las facultades recaudatorias están centralizadas. El gobierno federal cobra dos tercios de la recaudación total, pero sólo ejerce un tercio del gasto público total. A pesar de ello, seleccioné este caso debido a que es uno de los más exitosos para garantizar que las entidades federativas provean el mismo nivel de servicios públicos con cargas fiscales similares. El sistema de transferencias intergubernamentales australiano tiene dos componentes: fondos abiertos, que representan 47% de las transferencias totales y que sirven como igualadores entre gobiernos subnacionales, y fondos condicionados.¹⁵⁰

Las transferencias de igualación se asignan a cada entidad federativa con base en su capacidad recaudatoria, su recaudación real y sus necesidades de gasto. Los fondos por estado tienen diversos componentes los cuales se suman y se distribuyen descontando los recursos traspasados por concepto de otras transferencias. La fórmula general que se utiliza es la siguiente:

Fondos a estado i = asistencia financiera estándar + necesidades recaudatorias especiales de entidad i + necesidades especiales de gasto para entidad i - necesidades satisfechas por medio de otras transferencias a entidad i

La asistencia financiera estándar es una transferencia per cápita que se distribuye a cada estado basada en la diferencia entre sus gastos e ingresos propios. El objetivo de esta transferencia es cerrar el desequilibrio vertical.

Las necesidades recaudatorias especiales miden la diferencia entre el promedio nacional de la base impositiva per cápita (que en la fórmula es Y_s / P_s y que también se

¹⁴⁹ Ibid., pp. 8-9.

¹⁵⁰ Ibid., p. 9.

conoce como la capacidad impositiva estándar per cápita) y la base impositiva per cápita de cada provincia (que en la fórmula es Y_i / P_i y que también se conoce como la capacidad impositiva per cápita de cada provincia). Para calcular las necesidades recaudatorias especiales de cada estado i (NRE_i), se utiliza la siguiente fórmula:

$$NRE_i = P_i * (R_s / Y_s) * (Y_s / P_s - Y_i / P_i) = P_i * (R_s / P_s) * [1 - (Y_i / P_i) / (Y_s / P_s)]$$

P_i : Población entidad i .

P_s : Población del país.

R_s : Recaudación total de los estados.

Y_i : Base impositiva en estado i .

Y_s : Bases impositivas de todos los estados.

R_s / Y_s : Promedio nacional de tasa impositiva efectiva que equivale al esfuerzo fiscal estándar.

Y_s / P_s : Promedio nacional de base impositiva per cápita que equivale a la capacidad impositiva estándar.

Y_i / P_i : Base impositiva per cápita del estado i que equivale a la capacidad impositiva del estado i .

Condición: Si $[(Y_i / P_i) / (Y_s / P_s)] < 1$

Entonces la capacidad fiscal del estado i es menor al promedio nacional y recibe la transferencia por necesidades recaudatorias especiales.

La fórmula también incorpora los egresos de los gobiernos estatales. Del lado del gasto, las necesidades especiales de gasto (NEG_i) de cada estado se calculan con base en la siguiente fórmula:

$$NEG_i = P_i (E_s / P_s) (\gamma_i - 1)$$

P_i : Población entidad i .

P_s : Población del país.

E_s : Gasto total de los estados.

E_s / P_s : Gasto total per cápita de los estados.

γ_i : Indicador de incapacidad de estado i para cumplir sus responsabilidades de prestación de servicios en comparación con el promedio.

Este indicador de capacidad, γ_i , se calcula mediante la combinación de factores individuales de incapacidad por servicio público estatal con respecto a los costos y al promedio nacional.

$$\gamma_i = (X_i/P_i) / (X_s/P_s)$$

X_i : Costo de prestación de servicios en estado i . P_i : Población entidad i .

X_s : Costo de prestación de servicios en el país. P_s : Población del país.

Los servicios públicos que incluye el cálculo de esta fórmula son 58 e incluyen las siguientes áreas:

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| 1) Bienestar | 7) Salud |
| 2) Cultura y recreación | 8) Leyes |
| 3) Desarrollo comunitario | 9) Transporte |
| 4) Educación | 10) Asuntos económicos y otros |
| 5) Servicios a la industria | 11) Comercio |
| 6) Servicios públicos generales | |

¿Qué lecciones se pueden desprender de estos casos? El principal objetivo de ambos sistemas de transferencias es evitar que las diferentes capacidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales repercutan en su prestación de servicios públicos. Por ello, estos sistemas promueven la equidad entre las entidades federativas al compensar mediante transferencias intergubernamentales a aquellas entidades con capacidad fiscal inferior al promedio. Estos sistemas de transferencias también premian el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y reducen las transferencias de aquellos gobiernos que podrían recaudar más en función de sus capacidades. Para medir la capacidad fiscal, existen diferencias entre los casos: en el sistema de transferencias canadiense, se estiman diferentes bases impositivas nacionales y provinciales por cada impuesto recaudado por el gobierno federal y los gobiernos subnacionales lo que lo convierte en un sistema difícil de operar; mientras que en el australiano sólo se calcula una base impositiva nacional y una por estado.

Otra diferencia importante entre los casos es que el sistema de transferencias canadiense sólo incorpora la medición del esfuerzo y la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, mientras que el australiano también incorpora la medición de las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. La diferencia se debe a que el sistema de RFI australiano presenta un desequilibrio vertical mayor que el canadiense; por lo cual, el sistema de transferencias en el primer caso es un elemento más importante para financiar a los gobiernos subnacionales que en el segundo. Defensores del sistema canadiense justifican el no estimar las necesidades de gasto debido a que el costo de proveer servicios públicos entre sus provincias no varía de forma significativa; a diferencia del caso australiano, donde los territorios del norte enfrentan mayores costos en la prestación de servicios públicos que el resto de los estados por la dispersión de su población que es mayoritariamente aborigen.¹⁵¹

Por otro lado, cabe resaltar que en ambos casos las entidades con mayor capacidad recaudatoria no se ven afectadas por el sistema de transferencias ya que los recursos que no perciben por concepto de transferencias de igualación, son compensados con otras transferencias que los gobiernos federales destinan para rubros como educación, salud y demás funciones sociales. Mediante estas transferencias, los gobiernos federales de Australia y Canadá buscan coordinar la prestación de servicios de alta prioridad con sus gobiernos subnacionales. Por todo lo anterior, ambos sistemas de transferencias son más efectivos para promover la equidad entre entidades federativas y premiar su esfuerzo fiscal, evitando que los ciudadanos se vean afectados por diferencias en sus capacidades fiscales.

¹⁵¹ Ehtisham Ahmad, “Financing Decentralized Expenditures”, p. 11.

México

Al igual que en los casos anteriores, el sistema de transferencias intergubernamentales mexicano es mixto y se conforma tanto por transferencias condicionadas como no condicionadas. Como parte de las primeras, el gobierno federal asigna recursos a los gobiernos subnacionales para que atiendan sus necesidades de gasto en educación, salud, seguridad pública e infraestructura básica y para el desarrollo. Éstas se trasladan a las entidades federativas por medio del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación y se conocen como aportaciones federales. Como parte de las segundas, el gobierno federal otorga recursos a los gobiernos subnacionales por concepto de su participación en la recaudación federal. Éstas se asignan con base en un promedio histórico de la generación impositiva por estado, la población estatal y un criterio compensatorio. Estas transferencias se conocen como participaciones federales y se trasladan a las entidades federativas mediante el ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación.

El actual sistema de transferencias federales está planteado en la Ley de Coordinación Fiscal y se distribuye a las entidades federativas mediante los siguientes ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación:

Ramo 28- Participaciones federales: son recursos que les corresponden a las entidades federativas por concepto de su participación en la Recaudación Federal Participable (conjunto de impuestos recaudado por el SAT-SHCP compuesto por IVA, ISR, IEPS, IA, Derechos de Hidrocarburos, etc.).

Ramo 33- Aportaciones federales: Estas transferencias están condicionadas y se asignan a los estados y municipios con base en fórmulas para cumplir con las funciones descentralizadas en educación y salud, así como construcción de infraestructura básica y seguridad pública.

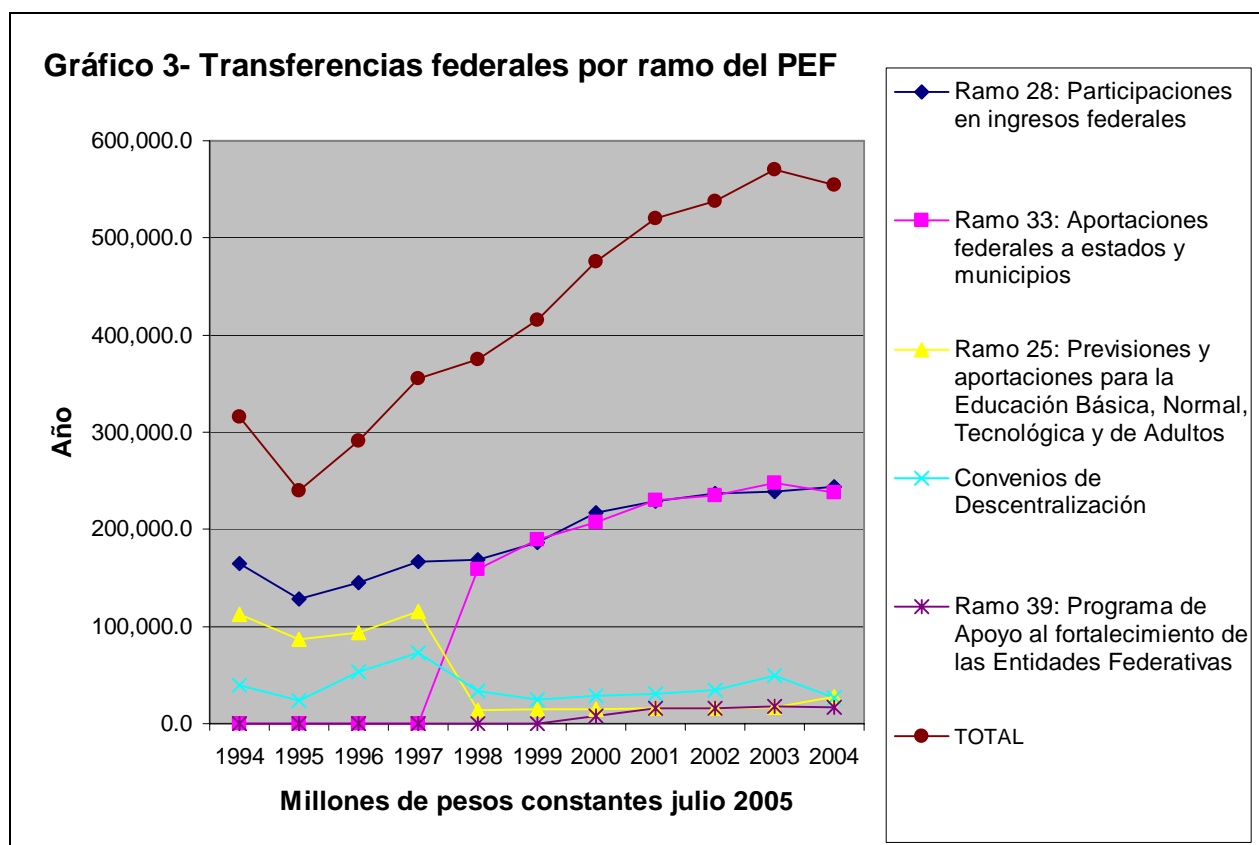
Ramo 39- Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: fondos que transfiere la federación a las entidades federativas para saneamiento financiero, inversión en infraestructura, apoyo al sistema de pensiones, modernización del catastro y modernización de los sistemas de recaudación locales.

Ramo 25- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal: recursos destinados a pagar las pensiones y aportaciones a la seguridad social de los maestros y trabajadores del sector educativo así como el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) del Distrito Federal.

Tabla 18- Transferencias federales por ramo en porcentaje del total

	Convenios de Descentralización	Ramo 25	Ramo 28	Ramo 33	Ramo 39
1994	12.37%	35.48%	52.15%	0.00%	0.00%
1995	10.06%	36.40%	53.55%	0.00%	0.00%
1996	18.24%	32.06%	49.70%	0.00%	0.00%
1997	20.67%	32.40%	46.93%	0.00%	0.00%
1998	8.86%	3.68%	45.02%	42.44%	0.00%
1999	5.98%	3.47%	44.91%	45.64%	0.00%
2000	5.93%	3.20%	45.55%	43.57%	1.76%
2001	5.87%	3.00%	44.08%	44.11%	2.94%
2002	6.50%	2.90%	44.02%	43.57%	3.01%
2003	8.62%	2.98%	41.85%	43.38%	3.16%
2004	4.89%	5.04%	44.04%	42.94%	3.09%

Fuente: INAFED, Programa Especial para un Auténtico Federalismo, México, 2002, p. 219.



Los componentes más importantes del sistema de transferencias federales mexicano son las aportaciones y participaciones federales que en conjunto suman casi 90% del

total de transferencias. En las siguientes páginas describiré cómo funcionan cada uno de ellos para posteriormente compararlo con las observaciones del marco teórico.

Participaciones federales

Las participaciones se crearon en la década de 1940 para compensar a los estados y municipios por la pérdida de potestades tributarias. Estas transferencias no están condicionadas y se distribuyen como porcentaje de la recaudación total federal a los gobiernos subnacionales, supuestamente, con base en su origen. Los impuestos que componen la Recaudación Federal Participable (nombre con que se le conoce a la recaudación federal en la Ley de Coordinación Fiscal) son: el IVA, ISR, Impuesto al Activo, Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios (IEPS) y Derechos de Hidrocarburos.¹⁵²

El Fondo General de Participaciones se conforma por 20% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye a las entidades federativas de la siguiente manera:

- a) 45.17% en proporción a su población.
- b) 45.17% como componente histórico de los últimos dos años.
- c) 9.66% en proporción inversa a los otros dos criterios. Este componente es para compensar a los estados afectados por la puesta en práctica de los otros dos criterios.¹⁵³

El coeficiente de participación de cada entidad federativa en el componente histórico es el siguiente: Para la entidad federativa *i*

¹⁵² Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. Este artículo también señala que las entidades que hayan celebrado convenios administrativos con la SHCP para el cobro de la tenencia y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos reciben el 100% de la recaudación la cual no forma parte de la Recaudación Federal Participable. El IEPS se distribuye directamente a las entidades federativas con base en su origen en las siguientes proporciones: 20% de la recaudación de impuestos sobre la cerveza, bebidas alcohólicas y refrescantes y 8% de los impuestos a los tabacos labrados.

¹⁵³ Loc. cit.

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

CP_{t-1}^i : Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior, $t-1$, para el que se efectúa el cálculo.

A_{t-1}^i : Impuestos Asignables de la entidad i en el año inmediato anterior, $t-1$, para el que se efectúa el cálculo.

A_{t-2}^i : Impuestos Asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior, $t-2$, para el que se efectúa el cálculo.¹⁵⁴

Los impuestos asignables son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. Cabe señalar que estas transferencias no incluyen una evaluación de la recaudación propia de las entidades federativas. Esto muestra que la distribución a las entidades federativas de su participación en la recaudación federal no se apega a criterios de esfuerzo fiscal o promoción de la equidad.¹⁵⁵

Aportaciones federales

Las aportaciones se introdujeron en 1997 con el propósito de que las entidades federativas puedan cumplir con las funciones descentralizadas, estas transferencias se componen por los siguientes fondos:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)- Estos recursos se asignan a las entidades federativas con base en el registro común de

¹⁵⁴ Artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁵⁵ Loc. cit. En cuanto a la distribución de estos recursos a los municipios, las entidades federativas están obligadas a transferir al menos 20% de las participaciones a los municipios dentro de su territorio— Artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

escuelas y plantillas de personal, los recursos transferidos el año inmediato anterior, las ampliaciones presupuestarias y la actualización que se presupueste para los gastos de operación.¹⁵⁶

b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)- Estas transferencias se distribuyen a las entidades federativas con base en cuatro criterios:

1. Inventario de la infraestructura médica y las plantillas de personal anteriormente a cargo de la Secretaría de Salud.
2. Recursos de las provisiones para los servicios personales que cubren las pensiones del personal de salud descentralizado.
3. Recursos del FASSA por entidad del año inmediato anterior.
4. Otros recursos transferidos para promover la equidad en los servicios de salud entre entidades federativas que se distribuyen con base en índices agregados de marginación.¹⁵⁷

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)- Se destina a las entidades federativas para construcción de infraestructura básica como escuelas, hospitales, instalaciones de agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación y electrificación de zonas rurales. Los recursos que integran este fondo constituyen 2.5% de la Recaudación Federal Participable anual los cuales se distribuyen a los estados y municipios en la siguiente proporción de la Recaudación Federal Participable: 0.303% a los primeros y 2.197% a los segundos.¹⁵⁸

d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)- Los recursos de este fondo representan 2.35% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Estos recursos se destinan para pagar las obligaciones financieras municipales y atender la seguridad pública en su territorio. Los recursos se asignan a los estados

¹⁵⁶ Artículos 26 al 28 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁵⁷ Artículos 29 al 31 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁵⁸ Artículos 32 al 35 de la Ley de Coordinación Fiscal. Los municipios se encargarán de la construcción de las obras de infraestructura básica de su jurisdicción y los estados de aquellas con impacto regional o intermunicipal. La distribución entre estados se hace con base en fórmulas agregadas de masa carencial de los hogares en cada entidad dándole mayores recursos a aquellas con pobreza extrema. La masa carencial de los hogares se mide en función del ingreso, disponibilidad de espacio a la vivienda, drenaje, electricidad y promedio de nivel educativo.

quienes están obligados a distribuirlos (en 100%) a cada municipio en su territorio en proporción directa a su población.¹⁵⁹

e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)- este fondo se integra con 0.814% de la Recaudación Federal Participable anual y se destina a cada entidad con el propósito de que distribuyan los desayunos escolares, apoyo alimentario y asistencia social a la población en pobreza extrema, así como construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura educativa básica y superior.¹⁶⁰

f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica, Normal y de Adultos (FAETA)- Estos recursos se asignan con base en el registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal; los recursos transferidos por el FAETA en el año anterior y una fórmula para combatir el analfabetismo en cada estado.¹⁶¹

g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)- Se distribuye a los estados con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública que incorpora la población de cada entidad, la ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados y el avance del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de los cuerpos de seguridad pública en su territorio. Los recursos de este fondo se destinan a la profesionalización del personal de seguridad pública en cada entidad y a la adquisición de equipo que permita mejorar la prestación de servicios.¹⁶²

4.3 Análisis del sistema de transferencias intergubernamentales mexicano

Como mencioné anteriormente, las transferencias mexicanas son abiertas (participaciones) y cerradas con fondos no mixtos (aportaciones). Sin embargo, ¿promueven el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y buscan la equidad?

¹⁵⁹ Artículos 36 al 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁶⁰ Artículos 39 al 42 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁶¹ Artículos 42 y 43 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁶² Artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Existen múltiples problemas al utilizar estas transferencias, uno de los más graves es que no incorpora la medición del esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, por lo que no fomenta su responsabilidad fiscal. En cuanto a las aportaciones, se puede decir que su principal problema es que se destinan mayoritariamente al pago de nómina, lo que no permite invertir los recursos necesarios para mejorar la calidad educativa y la prestación de servicios de salud en las entidades federativas.

En comparación con los casos de Australia y Canadá, es evidente que la racionalidad de las transferencias intergubernamentales mexicanas no se apega a los objetivos planteados en la página 108. Las participaciones tienen como finalidad compensar a los estados por la pérdida de potestades recaudatorias, las aportaciones buscan transferir recursos para que los estados y municipios puedan cumplir con las responsabilidades descentralizadas. Pero, ¿las transferencias están diseñadas para combatir el desequilibrio vertical, el horizontal y homologar la prestación de servicios entre gobiernos? Claramente no, menos existe la idea de buscar que los gobiernos subnacionales presten los mismos beneficios fiscales netos dentro de un mismo rango de carga fiscal. De nuevo, vemos que el sistema de RFI mexicano se aleja mucho de la teoría. Esto ha ocasionado que la dependencia de los gobiernos subnacionales respecto a las transferencias federales sea excesiva.

Para corregir esta deficiencia de origen, habría que reestructurar todo el sistema de transferencias y decidir si queremos un sistema que atienda el desequilibrio vertical, el horizontal o ambos. Si buscamos que sea a ambos, sería conveniente adoptar un sistema como el australiano o el canadiense donde se evalúa el esfuerzo recaudatorio de cada gobierno subnacional con base en su recaudación potencial y en los costos de la provisión de servicios públicos.

¿Podríamos adoptar algunos elementos del sistema de transferencias canadiense o australiano para el caso de México? Por su centralización, el federalismo mexicano se asemeja más al australiano; Canadá tiene mayor descentralización recaudatoria y un desequilibrio vertical menos acentuado. Sin embargo, adoptar cualquiera de los dos conlleva ciertos riesgos; por ejemplo, un sistema de transferencias como el australiano implicaría hacer una evaluación anual de la oferta subnacional de servicios públicos. Si no conocemos los costos y otras condiciones que determinan la oferta de servicios subnacionales, entonces será difícil hacer una aproximación. Si se sobrevalúan los costos, entonces las transferencias serán superiores a las necesarias lo que producirá laxitud fiscal (un esfuerzo fiscal débil) en los gobiernos subnacionales. Si se sub-valúan los costos, la prestación de servicios subnacionales afectará a los residentes. Por otro lado, adoptar un sistema como el canadiense implicaría medir la recaudación de todos los impuestos en cada entidad federativa y calcular una base impositiva por impuesto en cada entidad. En total, se estimarían más de 256 bases impositivas puesto que se medirían las bases de alrededor de ocho impuestos (6 federales y 2 subnacionales) en las 32 entidades federativas. Además, adoptar un sistema como el canadiense excluiría las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales como parte de las transferencias. Por lo que, cada sistema tiene distintas ventajas y desventajas en su implementación que debo analizar con mayor detenimiento para determinar qué es lo más conveniente para cada componente del sistema de transferencias mexicano.

Participaciones federales

En teoría, las participaciones se reparten entre las entidades federativas como porcentaje de su participación en la recaudación federal. Sin embargo, también se reparten en

proporción directa a su población lo cual “presupone que la necesidad de servicios públicos es la misma para todos los ciudadanos”.¹⁶³

Los sistemas de transferencias intergubernamentales deben estar diseñados para combatir el desequilibrio vertical y compensar a aquellos estados con bases impositivas más bajas. Se debe de adoptar un esquema de transferencias donde se evalúe la capacidad recaudatoria y el esfuerzo fiscal de cada gobierno subnacional, pero que también incorpore la generación impositiva de la Recaudación Federal Participable por entidad federativa. Para ello, sería conveniente utilizar un sistema de transferencias como el australiano donde se mide el esfuerzo y la capacidad fiscal de cada entidad federativa. La medición incluiría la recaudación global tanto de los estados como la de los impuestos recaudados por el gobierno federal en cada estado. Posteriormente, se asignarían transferencias per cápita para cerrar la brecha entre la capacidad deseada y la real de cada entidad federativa.

La fórmula actual que distribuye recursos con base en los impuestos asignables de los últimos dos años, no incluye un criterio que refleje la generación de impuestos por entidad federativa; por ello, las quejas de los estados más ricos por la reducción en su participación agregada total y también la queja de los más pobres porque las transferencias no se asignan con base en criterios redistributivos. Una fórmula como la australiana permitiría combatir el desequilibrio vertical en función del esfuerzo fiscal subnacional y de la aportación de cada uno a la generación total de impuestos. Es un diseño factible en el ámbito estatal, dado que la SHCP conoce la aportación de cada estado a la Recaudación Federal Participable y existen publicaciones anuales de los

¹⁶³ Jorge Ibarra Salazar, Alfredo Sandoval Musi y Mario Solís García, “La distribución de las participaciones a las entidades federativas en México: Simulaciones de un esquema alternativo”, Gestión y Política Pública, 12 (2003), p. 141.

gobiernos subnacionales donde se sabe cuánto generó cada uno por concepto de los distintos impuestos que les corresponden.¹⁶⁴

Aportaciones federales

Las aportaciones deben proveer recursos suficientes a las entidades federativas para que puedan cumplir con las responsabilidades descentralizadas de forma autónoma y puedan ajustar los servicios que proveen conforme a sus necesidades. Las fórmulas de cada fondo deben cambiar para asignar fondos mínimos per cápita no condicionados a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica se deberían de asignar a las entidades federativas recursos mínimos por estudiante de educación primaria y secundaria (no condicionados), con el objetivo de darles mayor autonomía presupuestaria y flexibilidad en el uso de estos recursos. Los fondos de salud también podrían asignarse con base en un monto mínimo por habitante no cubierto por otros mecanismos de seguridad social. El IMSS, ISSSTE y otros organismos podrían proporcionar listas sobre la población cubierta por estado y con base en ellas, calcular la población no cubierta y el monto de la transferencia. Ambas fórmulas deberían incorporar un criterio compensatorio para que las entidades con altos índices de marginación reciban más recursos en compensación por las deficiencias estructurales que les impiden cumplir con las metas nacionales. Por ejemplo, en el caso de la educación, la deserción escolar tiende a incrementarse en los estratos más pobres, ya que muchas veces los estudiantes deben trabajar para mantener a sus familias. Con estos recursos, los gobiernos de estos estados podrían asignar becas a estos estudiantes y disminuir la deserción en su entidad.¹⁶⁵

¹⁶⁴ “Mientras que el coeficiente promedio en el Fondo General Participable de las entidades del grupo B (DF, NL, BC, Sonora y Sinaloa) ha pasado de 7.5% en 1988 a 4.7% en 1996, la participación promedio de estas entidades en el PIB nacional pasó de 7% en 1988 a 7.5% en 1993”—Ibid., p. 144. El INEGI también publica esta información en la serie anual de Finanzas públicas estatales y municipales.

¹⁶⁵ Para analizar cómo deberían modificarse las fórmulas del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal, consultar: Gladys López-Acevedo, Vicente Paqueo y Suhas Parandekar, “On the Use of Transparent Formulae to Allocate Federal Education Transfers”, World Bank Policy Research Paper

Los fondos para construcción de infraestructura podrían modificarse y transferirse mediante un fondo mixto cerrado en el cual el gobierno federal se comprometa a cubrir la mitad de los costos de capital pero con un tope al gasto por entidad federativa. Con esto se evitaría que algún estado quiera excederse en sus construcciones, en detrimento de los recursos para otros estados. La única condición para que se distribuyan estos recursos es que los estados comprueben que efectivamente se ejercieron en los rubros indicados.

En suma, para que el sistema de transferencias mexicano sea más eficiente, deberá de tener tres elementos: primero, mantener las participaciones como fondos no condicionados a las entidades federativas (*revenue sharing*), pero con cambios a su fórmula de asignación para que la distribución de recursos se haga con base en el origen de la recaudación. Segundo, crear fondos de igualación de necesidades de gasto y capacidad recaudatoria que compense a los estados más pobres y les permita cumplir con las metas nacionales. Dentro de este componente, se evaluará la capacidad recaudatoria de todas las entidades federativas y si alguna ha sustituido recaudación propia por transferencias federales, será penalizada con una reducción en sus transferencias totales.

El tercer componente serán las aportaciones federales cuyas fórmulas se modificarán y, en vez de estar etiquetadas, se asignarán montos no condicionados por estudiante y paciente. Esto dará mayor autonomía financiera a los gobiernos subnacionales y les permitirá ejercer su gasto con flexibilidad. En este componente, la única condición que la federación podría poner en la distribución de las aportaciones sería que las entidades federativas se comprometan a cumplir ciertas metas, como mejorar el acceso geográfico

3171, Washington, Banco Mundial, Diciembre 2003, pp. 1-14. Sobre cambios a las fórmulas del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, consultar: Gustavo Merino, "Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo", Art. cit., pp. 205-206.

a servicios de salud y reducir la deserción escolar, y que sean los responsables de vigilar su cumplimiento.

Riesgos potenciales

No obstante, cabe señalar que si bien esquemas de este tipo permitirían fomentar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, corregir el desequilibrio vertical y darles mayor autonomía, no estarían exentos de problemas. El primer problema y el más inmediato sería la posible oposición de ciertos gobiernos estatales y municipales a cambios en la actual asignación de las transferencias. Esta oposición provendría del grupo perjudicado por las reformas. Para evitar afectar a ciertas entidades, se recomienda la introducción gradual de los cambios junto con la creación de un fondo especial que compense a los estados perjudicados. La introducción definitiva de las reformas podría plantearse en un plazo de cuatro a cinco años, periodo en el cual la federación asignaría fondos especiales a las entidades para coordinación y ajustes por el nuevo sistema de transferencias.¹⁶⁶

El segundo problema sería determinar el porcentaje de la Recaudación Federal Participable que deberá distribuirse a las entidades federativas mediante las participaciones y aportaciones. Este debe ser suficiente para atender las necesidades de todas las entidades federativas y cubrir los gastos del gobierno federal. Para asegurar que esto se cumpla, es necesario que las autoridades estatales, municipales y federales, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional para el Auténtico Federalismo (INAFED) participen en el diseño de las transferencias y se formule un nuevo sistema mediante un acuerdo entre las partes.

El tercer problema sería la fórmula que los estados usarían para distribuir las participaciones y aportaciones a sus municipios ya que actualmente los estados gozan de

¹⁶⁶ Ehtisham Ahmad, “1. Intergovernmental Transfers-An International Perspective”, Art. cit., pp. 15-16.

un amplio margen de discrecionalidad para distribuir las transferencias federales entre sus municipios. Esto podría resolverse por consenso en posteriores Convenciones Nacionales Hacendarias donde funcionarios estatales y municipales presenten propuestas que puedan estar al alcance de todas las entidades.

El cuarto problema sería que una vez puesto en marcha el nuevo sistema, las decisiones de los gobiernos subnacionales acentúen el desequilibrio horizontal y falte coordinar la prestación de servicios públicos entre gobiernos. Para corregir esto, habría que determinar si las metas y demás estándares mínimos de prestación de servicios subnacionales se están cumpliendo. Si a pesar de que se cumplen, los problemas de coordinación aumentan o el desequilibrio vertical se incrementa habría que revisar el funcionamiento del sistema en su conjunto. Si las condiciones no se cumplen, habría que hacer un análisis para establecer qué factores impiden a los gobiernos subnacionales cumplir con estas metas. Si el sistema funciona apropiadamente y los estados simplemente no destinan los recursos especificados en las transferencias, habría que sancionarlos posiblemente reduciendo transferencias futuras.

El quinto problema sería establecer mecanismos de control efectivos para el gasto subnacional. Esta es una restricción importante porque, de no corregirse el acentuado desequilibrio vertical en el federalismo mexicano (mediante mayores facultades recaudatorias a los gobiernos subnacionales), quedan pocas alternativas para imponer una restricción presupuestaria dura a los gobernantes de estados y municipios. Como sostiene Bird, el sistema de transferencias federales, si es utilizado apropiadamente, puede mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales y el destino de su gasto¹⁶⁷. El control deben ejercerlo, en el ámbito federal, la Auditoría Superior de la

¹⁶⁷ Richard Bird, "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America..", pp. 5, 9 y 25.

Cámara de Diputados. En los ámbitos estatal y municipal, los congresos locales serán de vital importancia para regular a los gobiernos subnacionales.

Conclusión

En este capítulo analicé el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales mexicano con base en la teoría económica. El principal error en su diseño es que no se precisan sus objetivos, no se sabe si el actual sistema sirve para atenuar el desequilibrio vertical, el horizontal o ambos. Esto ha producido ineficiencia en el gasto de los gobiernos subnacionales pues no tienen autonomía presupuestaria para decidir su oferta de servicios públicos; las transferencias, en su mayoría, vienen etiquetadas. También, como señalé en el capítulo anterior, esto ha ocasionado mayor dependencia de los gobiernos subnacionales respecto de las transferencias federales y con ello mayor laxitud fiscal.

Para mejorar el sistema de transferencias mexicano, analicé las experiencias de Canadá y Australia. Su éxito reside en que incorporan mecanismos para medir el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y evitar que las diferentes capacidades fiscales entre ellos afecten su provisión de servicios públicos. México debe incorporar estos elementos y reestructurar el sistema de transferencias con base en la generación impositiva de cada entidad federativa en la Recaudación Federal Participable, su esfuerzo fiscal real y sus necesidades de prestación de servicios. Sería importante adoptar un sistema de transferencias más parecido al australiano para permitir mayor flexibilidad a los gobiernos subnacionales en el destino de su gasto, de acuerdo con sus necesidades de prestación de servicios públicos. Por último, identifiqué algunos problemas en el funcionamiento del nuevo sistema y retos potenciales que deberán corregirse en un futuro.

Conclusiones

El objetivo de esta tesis es demostrar que el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales (RFI) mexicanas acentúa el desequilibrio vertical y no incentiva a los gobiernos subnacionales a reducir su dependencia en las transferencias federales. Para comprobarlo, estudié tres aspectos de las RFI: los egresos, los ingresos y el sistema de transferencias, buscando identificar las fallas que ocasionan estos desequilibrios y el modo en que podrían corregirse. No olvidemos que para reducir el desequilibrio vertical existen cuatro opciones: Recortar los gastos de los gobiernos subnacionales, incrementar su recaudación, trasladar algunas de sus responsabilidades a la federación y transferir impuestos recaudados por el gobierno federal a los subnacionales. La primera y tercera opción atentan contra el principio de soberanía de las entidades federativas mexicanas, por lo que no constituyen alternativas viables para reducir el desequilibrio vertical. Las restantes fueron examinadas en los capítulos dos, tres y cuatro de esta investigación.¹⁶⁸

Las principales conclusiones que se desprenden de esta tesis son las siguientes: en primer lugar, la asignación de responsabilidades de prestación de servicios no es clara entre los distintos ámbitos de gobierno, lo que ocasiona un fuerte problema de rendición de cuentas y evasión de responsabilidades; en segundo lugar, las responsabilidades recaudatorias asignadas a los gobiernos subnacionales no son equivalentes a sus responsabilidades de prestación de servicios, por lo que no permiten reducir la brecha entre su ingreso y gasto, y en tercer lugar, el sistema de transferencias no tiene por objetivo primordial reducir el desequilibrio vertical y premiar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales.

¹⁶⁸ Richard Bird, “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America...”, Art. cit., p. 9.

En el primer capítulo, realicé un análisis teórico de los tres elementos de las RFI que integran este estudio sobre el federalismo fiscal mexicano. El propósito central de este capítulo fue extraer algunas lecciones sobre el funcionamiento de cada elemento con el fin de detectar errores comunes en el diseño de los sistemas de RFI. En cuanto a la asignación de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios entre ámbitos de gobiernos, profundicé en el debate entre centralización y descentralización, especificando las ventajas y desventajas de cada uno para el buen funcionamiento de las RFI. En general, la centralización es más conveniente en la provisión de bienes públicos puros y en aquellas áreas donde se presentan economías de escala. La descentralización debe apearse al principio de subsidiariedad y es preferible en la provisión de aquellos bienes y servicios que tienen una incidencia territorial clara o cuyos beneficiarios pueden identificarse como dentro de un espacio geográfico delimitado.

En materia recaudatoria, la centralización es más conveniente para el libre flujo de bienes, servicios y capital; sin embargo, se contrapone con la soberanía de las entidades federativas. Por ello, se debe delegar a los gobiernos subnacionales el cobro de impuestos que tengan las características siguientes: deben ser fáciles de administrar y no presentar economías de escala en su cobro, deben proveer ingresos estables para los gobiernos subnacionales, no deben producir inestabilidad macroeconómica y deben imponer una restricción presupuestaria dura a sus gobernantes. Lo principal es que la ciudadanía tenga claro qué ámbito de gobierno es responsable por administrar cada impuesto.

El gobierno federal deberá administrar aquellos impuestos que generan presiones procíclicas para las finanzas públicas (como el IVA e ISR), al igual que aquéllos con bases móviles y no distribuidas de forma homogénea en el territorio (como los impuestos sobre los recursos naturales). Aquellos impuestos que tienen bases menos

móviles, como el predial y el impuesto sobre nóminas, son fuertes candidatos para ser administrados por los gobiernos subnacionales. Todo esto muestra que existen fuertes límites a la descentralización del cobro de impuestos ya que aquellos con bases tributarias más grandes son difíciles de administrar y pocas veces pueden dejarse en manos de los gobiernos subnacionales. Sólo puede delegarse el cobro de impuestos con bases impositivas pequeñas que no fortalecerán de manera significativa la hacienda pública de los gobiernos subnacionales. Por lo cual, la alternativa de transferir algunos de los impuestos recaudados por el gobierno federal a las entidades federativas para reducir el desequilibrio vertical, no siempre es la más adecuada.

En cuanto a las transferencias intergubernamentales, se diseñan para reducir el desequilibrio vertical, el horizontal o ambos. Su principal objetivo es que los gobiernos subnacionales provean beneficios fiscales netos semejantes a sus contribuyentes con cargas fiscales similares. Así, las transferencias deberán premiar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y a la vez ser mecanismos efectivos para vincular la gestión pública de éstos con el gobierno federal. Si las transferencias no premian el esfuerzo fiscal, el gasto público se ejercerá de forma ineficiente puesto que las entidades federativas tendrán fuertes incentivos para sustituir recaudación propia con transferencias y demandar mayores recursos a la federación.

En los capítulos subsecuentes, analicé el funcionamiento de los ingresos, egresos y transferencias del sistema de RFI mexicano en función del marco teórico propuesto. Algunas de las conclusiones que se desprenden del análisis del segundo capítulo son que el sistema de RFI acierta en delegar las tareas de incidencia local a los municipios (mediante el artículo 115 constitucional) y en dejar al gobierno federal la provisión de bienes públicos puros y la administración de sectores con economías de escala.

No obstante, los estados no tienen responsabilidades claras en la prestación de servicios públicos. A excepción de educación y salud, en áreas como seguridad pública, agricultura, turismo y trabajo y previsión social es difícil precisar la intervención de los gobiernos estatales y municipales. La discrecionalidad con la que se realizaron los acuerdos entre el gobierno federal y las entidades federativas en estos temas impidió que haya precisión sobre las tareas que competen a los distintos ámbitos de gobierno. La asignación actual de responsabilidades de gasto entre ámbitos de gobierno genera problemas de evasión de responsabilidades, fallas de coordinación y problemas de agencia pues, a menudo, los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutar programas diseñados y financiados por la federación.

Otra de las conclusiones más importantes de este capítulo es que las políticas de descentralización en México no se han diseñado para cerrar la brecha entre egresos e ingresos de los gobiernos subnacionales. En las últimas dos décadas, se han descentralizado mayores responsabilidades, pero financiadas con transferencias federales. Esta descentralización por sectores que ha realizado el gobierno federal ha perdido de vista la dimensión global del sistema de RFI y ha ignorado sus problemas de fondo que son la existencia de un acentuado desequilibrio vertical y el desequilibrio horizontal entre entidades federativas. Por ello, la política de descentralización ha atentado contra el principio de responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y el de autonomía financiera. Esto ha ocasionado consecuencias perversas como el incremento en el gasto corriente, pues las transferencias se destinan mayoritariamente al pago de nómina, y ha limitado la capacidad de los gobiernos subnacionales para formular sus propios programas.

En el tercer capítulo, concluyo que persisten dos problemas en el sistema de RFI mexicano: por un lado, el desequilibrio vertical es acentuado ya que las transferencias

financian el 83% del gasto estatal y el 69% del municipal; por otro lado, el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales es bajo pues sus ingresos propios sólo cubren el 28% del gasto público estatal y el 13% del municipal. Estos problemas pueden ser ocasionados por una asignación de responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios no equivalentes o por incentivos perversos en el diseño de las transferencias federales. En este capítulo, pude comprobar que el acentuado desequilibrio vertical del sistema de RFI mexicano es producto de una asignación no equivalente de responsabilidades recaudatorias y de gasto entre ámbitos de gobierno. En México, persiste una centralización excesiva de la recaudación que impide a los gobiernos subnacionales ser autosuficientes. Los gobiernos subnacionales mexicanos cobran sólo el 7% de la recaudación nacional, mientras que el arreglo federal les delega la responsabilidad de ejercer más del 40% del gasto público total.

Posteriormente, analizo las fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales para detectar vías que permitan fortalecer la hacienda pública subnacional. Las alternativas más deseables son mejorar el cobro de los impuestos existentes (como el cobro de la tenencia y del impuesto sobre nóminas) para que generen mayores ingresos a los gobiernos estatales y la descentralización del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) a los estados, con una tasa fija entre entidades para evitar distorsiones al libre flujo de estos bienes en la República. Sin embargo, la descentralización de estos impuestos no reducirá significativamente el desequilibrio vertical puesto que sus bases impositivas no generarían los ingresos suficientes. El análisis sobre impuestos confirmó la existencia de un *trade off* entre la eficiencia recaudatoria y el principio de la responsabilidad fiscal. No es posible delegar mayores facultades recaudatorias a los gobiernos subnacionales sin perder eficiencia recaudatoria.

En el cuarto capítulo, demostré que el sistema de transferencias intergubernamentales mexicano no pretende cerrar el desequilibrio vertical ni el horizontal. Este sistema de transferencias tiene dos componentes: las participaciones, que son transferencias no condicionadas que se otorgan a las entidades federativas como parte de su participación en los impuestos compartidos (*revenue sharing*); y las aportaciones, que son fondos condicionados no mixtos que se destinan para cubrir los costos de los servicios descentralizados—como educación, salud y seguridad pública—y para financiar obras de infraestructura física en los estados y municipios. El defecto más grave de este sistema de transferencias es que no incorpora la medición del esfuerzo fiscal subnacional, por lo que fomenta la dependencia de los gobiernos subnacionales respecto a estos recursos.

Para corregirlo, se debería condicionar el acceso a las participaciones federales con base en el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. Esto no acentuaría las desigualdades regionales pues las transferencias compensarían a las entidades federativas con capacidad fiscal inferior al promedio nacional. En cuanto a las aportaciones, se deberían modificar sus fórmulas de asignación para que el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA) otorguen recursos por estudiante y paciente. De esta forma, los gobiernos subnacionales tendrían mayor flexibilidad para administrar estos recursos y podrían realizar inversiones más acorde con sus necesidades. En cuanto a los fondos de infraestructura, el gobierno federal podría crear fondos mixtos cerrados para responsabilizar a los gobiernos subnacionales por estas inversiones, sobre todo en periodos electorales, y obligarlos a rendir cuentas por su gasto. Las experiencias de Australia y Canadá muestran que un sistema de transferencias que mide el esfuerzo

fiscal subnacional y que lo premia mediante transferencias condicionadas es más exitoso para responsabilizar a los gobiernos subnacionales por su gasto.

En suma, las alternativas para reducir el desequilibrio vertical son limitadas puesto que, como he señalado en la investigación, no se pueden descentralizar responsabilidades recaudatorias a los gobiernos subnacionales que les permita reducir, en forma significativa, su dependencia respecto de las transferencias federales. Fortalecer el esfuerzo fiscal de las entidades federativas puede lograrse modificando los incentivos de las transferencias para premiar a aquellas entidades que realizaron un esfuerzo mayor. Por ello, el sistema de transferencias intergubernamentales tiene vital importancia como mecanismo que imponga una restricción presupuestaria dura a los gobiernos subnacionales y que garantice el ejercicio eficiente del gasto público.

Con estas reflexiones en mente, retomaré el análisis de los principios de las RFI planteados en el primer capítulo y analizaré su cumplimiento en el caso mexicano. El primer principio es la responsabilidad fiscal que busca que los gobiernos subnacionales se responsabilicen por su gasto, tanto con el control del desequilibrio vertical como del endeudamiento. En cuanto al desequilibrio vertical, he probado que es acentuado para el caso mexicano y que se debe a que las responsabilidades recaudatorias y de prestación de servicios no son equivalentes y a que el sistema de transferencias fomenta la dependencia de estados y municipios. En cuanto al endeudamiento, tal como demuestra Steven B. Webb, está controlado en los gobiernos subnacionales mexicanos pues existen controles administrativos para la contratación de deuda además de que el mercado es un segundo regulador.¹⁶⁹

En cuanto al segundo principio, referido a la eficiencia recaudatoria y de prestación de servicios, existen serias dudas en la literatura sobre cómo cumplirlo. Los países

¹⁶⁹ Steven B. Webb, "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience", *World Bank Policy Research Working Paper 3309*, May 2004, p. 15.

tienen responsabilidades distintas por ámbito de gobierno, lo cual dificulta determinar cuándo se alcanza este principio y cuándo se viola. Se reconoce que se avanza en eficiencia cuando se asignan responsabilidades a los ámbitos de gobierno que representen mejor a sus beneficiarios, sin embargo esto es sumamente ambiguo. Fuera de los bienes públicos puros, las economías de escala y la función de estabilización, son pocas las áreas que claramente se identifican como propias del gobierno federal. Por lo que, es difícil aplicar el principio de subsidiariedad en la práctica. En cuanto a la asignación de responsabilidades recaudatorias, hemos confirmado que existe una importante contradicción pues es difícil fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales sin perder ganancias en eficiencia recaudatoria, contradicción inherente al funcionamiento de los sistemas federales.

En cuanto al tercer principio, la efectividad del gasto público, sostengo que el diseño de las RFI restringe el cumplimiento de este principio puesto que no asigna responsabilidades claras a los gobiernos subnacionales. Esto ocasiona un fuerte problema de rendición de cuentas ya que los ciudadanos desconocen qué responsabilidades competen a cada ámbito de gobierno y no pueden premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes mediante el voto. En un estudio reciente, Fausto Hernández Trillo realizó una encuesta sobre el federalismo entre 3,300 personas. En ella demuestra que un tercio de los encuestados no conoce cuáles son los tres ámbitos de gobierno, menos aún conoce a quién compete la provisión de servicios de educación básica y de salud a la población abierta: “sólo 4% de los entrevistados sabe que los programas educativos se elaboran con la participación del gobierno federal y los estatales; 37% sabe que el gobierno estatal y el municipal se encargan de mantener en buen estado las instalaciones educativas y sólo el 6% sabe que los servicios de salud

gratuitos son compartidos por el ejecutivo federal y estatal”¹⁷⁰. Tampoco tiene una idea clara de qué ámbito de gobierno cobra el IVA, ISR y el predial pues “más del 60% no sabe que el IVA y el ISR son recaudados por el gobierno federal”¹⁷¹. Por ello, a pesar de que “65% de los encuestados considera que los servicios de salud son malos, sólo el 7% sabe a qué ámbito de gobierno castigar con el voto electoral para que mejoren”¹⁷².

En cuanto al cuarto y quinto principios, que son la equidad y la homogeneidad en la prestación de servicios de los distintos ámbitos de gobierno, identifiqué tres problemas: primero, los gobiernos subnacionales no están en condiciones de homogeneizar la prestación de sus servicios públicos debido a que ni siquiera se sabe qué servicios son responsables de prestar; segundo, no existen evaluaciones sistemáticas entre gobiernos que permitan comparar su desempeño, y tercero, el sistema de transferencias no es un mecanismo efectivo para coordinar la prestación de servicios de estos gobiernos, ni para evaluar su desempeño. Por todas estas razones, es difícil que las RFI mexicanas se apeguen a estos principios.

En cuanto al sexto y séptimo principio, la transparencia y la facilidad de acceso a la información financiera de cada gobierno, se han logrado avances sustantivos en los últimos cinco años como resultado de la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información y de las leyes de acceso a la información pública gubernamental en las entidades federativas—sólo 9 de ellas no han aprobado esta ley¹⁷³. Esto ha facilitado el acceso a la información financiera y operativa de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, falta mayor transparencia en el ejercicio del gasto subnacional; los gobiernos

¹⁷⁰ Fausto Hernández Trillo y Juan Manuel Torres Rojo, “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano”, Documento de trabajo, DEC-303, México, CIDE, agosto 2004, p. 12.

¹⁷¹ Loc. cit.

¹⁷² Loc. cit.

¹⁷³ Iñaki Gutiérrez Fernández, Estudio comparativo de la información que debe publicarse de acuerdo a las leyes estatales y federal de transparencia, AX0244-12-Benchmark leyes de transparencia, Puebla, AXITIA, p. 7.

subnacionales deberían elaborar presupuestos donde incluyan el monto total ejercido en distintos rubros como educación, salud, seguridad pública, infraestructura, entre otros para conocer el porcentaje en que éstos fueron financiados con ingresos propios.

En cuanto al octavo principio, la autonomía de ingreso y gasto, los gobiernos subnacionales tienen poca autonomía debido a que buena parte de las transferencias deben destinarse a gasto corriente. En general, los gobiernos subnacionales se comportan como agentes del gobierno federal principalmente en la prestación de servicios públicos. En la medida en que los gobiernos subnacionales fortalezcan su hacienda pública, serán más independientes del gobierno federal.

Finalmente, en cuanto al último principio que es la claridad en la asignación de responsabilidades entre ámbitos de gobierno, he demostrado desde el segundo capítulo que esto no se logra y que su ausencia, en buena medida, ocasiona muchas de las fallas de coordinación del sistema de RFI mexicano. Definir estas responsabilidades será el primer paso para la adopción de un sistema federal más efectivo con el que los ciudadanos estén más satisfechos. El segundo será modificar el sistema de transferencias intergubernamentales incorporando la medición del esfuerzo fiscal subnacional con el objetivo de reducir el desequilibrio vertical y combatir el horizontal. El tercer paso será el fomentar el cobro de los impuestos subnacionales actuales y descentralizar el IEPS y el ISAN con el propósito de fortalecer la hacienda pública subnacional.

Cabe aclarar que todas estas medidas serían impensables si previamente no se adoptara un plan para fortalecer la capacidad gerencial de los gobiernos subnacionales. Se requieren programas y recursos para capacitar a los funcionarios de los gobiernos subnacionales, especialmente los del área fiscal, y dotarlos de nueva tecnología para cumplir mejor con sus tareas. También se deben desarrollar e implementar planes más

efectivos para superar las deficiencias en infraestructura física que redundan en una deficiente provisión de servicios y que desalientan las inversiones en las regiones.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel y Carlos Casas, “Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina”, en Rogelio Arellano Cadena (comp.), México: Hacia un nuevo federalismo fiscal, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, capítulo 3, pp. 47-103 (Serie Lecturas del Trimestre Económico No. 83).
- Agranoff, Robert, “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (coord.), Cambio político y gobernabilidad, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pp. 179-215.
- Ahmad, Ehtisham y Bob Searle, “On the Implementation of Transfers to Subnational Governments”, IMF Working Paper, No. WP/05/130, junio 2005 en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05130.pdf>.
- Ahmad, Ehtisham (ed.), Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company, 1997.
- Ahmad, Ehtisham, “Intergovernmental Transfers- An International Perspective”, en Ehtisham Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company, 1997, capítulo 1, pp. 1-17.
- Ahmad, Ehtisham y Ravi Thomas, “Types of Transfers- A General Formulation”, en Ehtisham Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company, 1997, capítulo 14, pp. 361-381.
- Ahmad, Ehtisham, Daniel Hewitt y Edgardo Ruggiero, “Assigning Expenditure Responsibilities”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 2, pp. 25-48.
- Ahmad, Ehtisham y Jon Craig, “Intergovernmental Transfers”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 4, pp. 73-107.
- Alvarado P., Betty, Brenda Rivera P., Janet Porras M. y Allan Vigil G., Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú, Lima, Universidad del Pacífico-USAID-Consorcio de Investigación Económica y Social, 2003.

- Amieva-Huerta, Juan, "Mexico", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 23, pp. 570-597.
- Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, INEGI, 2004 en: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp.
- Arellano Cadena, Rogelio (comp.), México: hacia un nuevo federalismo fiscal, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Bahl, Roy W. y Johannes F. Linn, Urban Public Finance in Developing Countries, Nueva York, Oxford University Press-Banco Mundial, 1992.
- Banco Mundial, Generación de ingreso y protección social para los pobres. Informe ejecutivo, Washington, Banco Mundial, agosto 2005 en: http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Resumen_Ejecutivo.pdf
- Bergman, Marcelo, "La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?", Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, CIDE, 2003.
- Bird, Richard M., "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes", Documento de trabajo, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000 en: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/lac.htm>
- Bird, Richard M., "Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications", Cuaderno de trabajo 00-2, Georgia State University, abril 2000 en: <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0002.pdf#search='Intergovernmental%20Fiscal%20Relations%3A%20Universal%20Principles%2C%20Local%20Applications'>
- Bird, Richard M., "Descentralización fiscal: una revisión", en Seminario Internacional de descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata, 29 de junio de 1996.
- Bird, Richard M. y François Villancourt (eds.), Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge, University Press, 1998.
- Boadway, Robin y Anwar Shah, "Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados", en Rogelio Arellano Cadena (comp.), México: hacia un nuevo federalismo fiscal, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, capítulo 2, pp. 25-45 (Serie Lecturas del Trimestre Económico No. 83).

- Bonturi, Marcos y Bénédicte Larre, "Public Spending in Mexico: How to Enhance its Effectiveness", Economics Department Working Papers No. 288, París, OCDE, marzo 2001 en: [http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2001\)14](http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/linkto/eco-wkp(2001)14).
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", Documento de trabajo, DAP-128, México, CIDE, 2003.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", Gestión y Política Pública, 13 (2004), pp. 753-784.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Ady Carrera Hernández, "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano", en Juan Pablo Guerrero Amparán (coord.), Impuesto y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, México, CIDE-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 343-393.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Jorge Martínez-Vázquez, "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington, Banco Mundial, 2000, capítulo 3, pp. 139-176.
- Cardozo Brun, Myriam, "La descentralización de los servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política", Gestión y Política Pública, 2 (1993), pp. 365-391.
- Careaga, Maite y Barry R. Weingast, "The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance", May 11, 2000, pp. 1-53 en: <http://www.stanford.edu/~weingast/careaga.weingast.ms2.pdf>
- Carmagnani, Marcelo (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Castells, Antoni, "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", Gestión y Política Pública, 8 (1999), pp. 277-298.
- Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel, Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes. Evaluación de la

- reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, Tesis, México, El Colegio de México, 2000.
- Clark, Douglas H., “Assessing Provincial Revenue- Raising Capacity for Transfers”, en Ehtisham Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1997, capítulo 2, pp. 18-42.
- Cuarto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, México, Secretaría de Gobernación, 2004 en: <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx/>
- Courchene, Thomas, Jorge Martinez-Vazquez, Charles E. McLure y Steven B. Webb, “Principles of Decentralization”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington, Banco Mundial, 2000, capítulo 1, pp. 85-122.
- Craig, Jon, "Australia", en Teresa Ter-Minassian, (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 8, pp. 175-200.
- Cuevas, Alfredo, “Reforming Intergovernmental Relations in Argentina”, Cuaderno de trabajo 03/90, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2003 en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0390.pdf#search='Reforming%20Intergovernmental%20Relations%20in%20Argentina'>
- Díaz-Cayeros, Alberto y Charles E. McLure, “Tax Assignment”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington, Banco Mundial, 2000, capítulo 4, pp. 177-199.
- Díaz-Cayeros, Alberto, “Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica”, en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), Federalismo fiscal en México, Colegio de México, 1998, pp. 73-117.
- Díaz-Cayeros, Alberto, “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, Política y Gobierno, 11 (2004), pp. 231-262.
- Díaz-Cayeros, Alberto, “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, Gestión y Política Pública, 12 (2004), pp. 663-687.
- Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, Economía, Sociedad y Territorio, 3 (2002), pp. 387-407.

- Dillinger, William, "Brazil Issues in Fiscal Federalism", Reporte de país núm 22523-Brasil, Washington, Banco Mundial, 2002 en:
http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/brazil_fiscalfederalism.pdf#search='Brazil%20Issues%20in%20Fiscal%20Federalism'
- Eskeland, Gunnar S., Jonathan Rodden y Jennie Litvack (eds.), Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge, The MIT Press, 2003.
- Evera, Stephen Van, Guide to Methods for Students of Political Science, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- Fay, Marianne y Mary Morrison, Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges, Washington, Banco Mundial, agosto 2005 en:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20631899~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html>
- Federación Nacional de Municipios de México, Evolución de la hacienda municipal en México, México, INDETEC, enero 2003 en:
<http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf#search='Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20hacienda%20municipal%20en%20M%C3%A9xico'>
- Finanzas públicas estatales y municipales 1999-2002, Aguascalientes, Agobiernos subnacionales, INEGI, 2003 en:
http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/catalogo/default.asp?accion=&upc=702825169947&seccionB=cp
- Finanzas públicas estatales y municipales 2000-2003, Aguascalientes, Agobiernos subnacionales, INEGI, 2004 en:
http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/catalogo/default.asp?accion=&upc=702825000854&seccionB=cp
- Fisher, Ronald C., State and Local Public Finance, Chicago, Irwin, 1996.
- Flammand, Laura, "Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector salud", Documento de trabajo, DAP-50, México, CIDE, 1997.
- Föttinger, Wolfgang y Paul Bernard Spahn, "Germany", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 10, pp. 226-248.
- Gamboa, Rafael, "Conditional Transfers to Promote Local Government Participation in Mexico", Gestión y Política Pública, 7 (1998), pp. 189-227.

- Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (eds.), Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington, Banco Mundial, 2000.
- Giugale, Marcelo, Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb, “Perspectiva general”, en Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (eds.), Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington, Banco Mundial, 2000, pp. 39-83.
- González López, Mauricio, “Finanzas públicas municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos”, Documento de trabajo, CIDE, 2004.
- González, Christian y Steven B. Webb, “Negociación de un nuevo pacto fiscal en México”, Gestión y Política Pública, 13 (2004), pp. 689-731.
- González, Christian, Steven B. Webb y David Rosenblatt, “Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America. A Complement to National/Subnational Fiscal Rules?”, Policy Research Working Paper 2869, Washington, Banco Mundial, Julio 2002 en:
http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&menuPK=64166093&theSitePK=469372&entityID=000094946_02080304010713
- Gramlich, Edward M. (ed.), Financing Federal Systems. The Selected Essays of Edward M. Gramlich, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 1997.
- Granados Roldán, Otto, “Educación en México ¿Gastar más o invertir mejor?”, Observatorio ciudadano de la educación, Vol. V, Núm. 148, febrero 2005 en:
<http://www.observatorio.org/colaboraciones/granados.html>
- Guía operativa del programa de construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica 2005 FAM Básica, México, Secretaría de Educación Pública y Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, 2005 en:
<http://www.capfce.gob.mx/web/doc/Gu%C3%ADa%20FAM%202005%20B%C3%81SICA.pdf>
- Gutiérrez Fernández, Iñaki, Estudio comparativo de la información que debe publicarse de acuerdo a las leyes estatales y federal de transparencia, AX0244-12- Benchmark leyes de transparencia, Puebla, AXITIA en www.axitia.com.mx.

- Haggard, Stephan y Steven B. Webb, "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared", Banco Mundial, 2001 en <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library2/Haggard.pdf>
- Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 263-299.
- Hernández Chávez, Alicia (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo?, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Hernández Trillo, Fausto, "Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?", Documento de trabajo, DEC-85, México, CIDE, 1997.
- Hernández Trillo, Fausto y Juan Manuel Torres Rojo, "Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria", Documento de trabajo, DEC-303, México, CIDE, 2004.
- Hernández Trillo, Fausto y Héctor Iturrubarría, "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano", Documento de trabajo, DEC-281, México, CIDE, 2003.
- Ibarra Salazar, Jorge, Alfredo Sandoval Musi y Mario Solís García, "La distribución de las participaciones a las entidades federativas en México: Simulaciones de un esquema alternativo", Gestión y Política Pública, 12 (2003), pp. 129-177.
- Ibarra Salazar, Jorge, Alfredo Sandoval Musi y Lida Sotres, "Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995", Investigación Económica, 2001, 237, pp- 25-62.
- Ibarra Salazar, Jorge, Alfredo Sandoval Musi y Lida Sotres, "Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos", Gestión y Política Pública, 14 (2005), pp. 169-196.
- Journard, Isabelle y Per Mathis Kongsrud, Fiscal Relations Across Government Levels, París, OCDE, 2003 (Economic Studies No. 36, 2003/1) en: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2003\)29](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp(2003)29)
- Kraemer, Moritz, "Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico", Cuaderno de trabajo, núm. 347, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997 en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-345.pdf#search='Intergovernmental%20Transfers%20and%20Political%20Representation%3A%20Empirical%20Evidence%20from%20Argentina%2C%20Brazil%20and%20Mexico'>

- Krelove, Russell, Janet G. Stotsky y Charles L. Vehorn, "Canada", en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 9, pp. 201-225.
- Ley de Coordinación Fiscal en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf>.
- Ley de Ingresos de la Federación, 2005 en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SHCP/Leyes/24112004.pdf>
- Ley General de Salud en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/142.pdf>.
- Ley General de Educación en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/137.pdf>.
- López-Acevedo, Gladys, Vicente Paqueo y Suhas Parandekar, "On the Use of Transparent Formulae to Allocate Federal Education Transfers", World Bank Policy Research Paper 3171, Washington, Banco Mundial, diciembre 2003 en:
http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&menuPK=64166093&theSitePK=469372&entityID=000012009_20031208141408
- Ma, Jun, "Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries. Lessons for Developing Countries", Policy Research Working Paper, WPS 1822, Washington, Banco Mundial, septiembre 1997 en:
<http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/bd04ac9da150d30385256815005076ce/3a643a2e049a7efb852567e00054ddc6?OpenDocument>
- Merino, Gustavo, "Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo", Caleidoscopio de la Salud, 2003, pp. 195-207 en:
<http://www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/14%20Descentralizacion.pdf>
- Merino, Gustavo, "Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", Gestión y Política Pública, 7 (1998), pp. 355-399.
- Merino, Gustavo, "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas", Gaceta de Economía, 2001, 12, pp.145-185.
- Merino Huerta, Mauricio (coord.), Cambio político y gobernabilidad, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
- Merino Huerta, Mauricio, "Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional", Documento de trabajo, DAP-145, México, CIDE, 2004.
- Merino Huerta, Mauricio, "La (Des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", Foro Internacional, 36 (1996), pp. 372-399.

- Moreno, Carlos L., “Fiscal Performance of Local Governments in México: The Role of Federal Transfers”, Documento de trabajo, DAP-127, México, CIDE, 2003.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave, Hacienda pública teórica y aplicada, trad. Juan Francisco Corona Ramón, México, McGraw-Hill, 1994.
- Netzer, Dick y Matthew P. Drenan (eds.), Readings in State and Local Public Finance, Oxford, Blackwell Publishers, 1997.
- Nickson, Andrew, “The Cordoba Water Concession in Argentina”, Cuaderno de trabajo, Núm. 44205, Birmingham, Universidad de Birmingham, 2001.
- Norregaard, John, “Tax Assignment”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 3, pp. 49-72.
- OECD, OECD Reviews of Health Systems: México, París, OECD, 2005 en: <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/8105081E.PDF>
- Pardo López, María del Carmen, “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”, en María del Carmen Pardo López (coord.), Federalización educativa e innovación educativa en México, México, El Colegio de México, 1999, pp. 101-123.
- Parkin, Michael, Microeconomía. Versión para Latinoamérica, trad. Julio Silverio Coro Pardo, México, Addison Wesley, 2001.
- Peterson, George E., “Decentralization in Latin America: Learning Through Experience”, Working Paper, Washington, Banco Mundial, 1997 en: www.worldbank.org.
- Pierre, Jon (ed.), Urban and Regional Policy, Hants, Edward Elgar Publishing Company, 1995.
- Piffano, Horacio, “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”, Documento de trabajo, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional de la Universidad de San Andrés, 1998.
- Prontuario del Gasto Federalizado 2004, México, Aregional, Febrero 2004.
- Prontuario del Gasto Federalizado 2003, México, Aregional, Febrero 2003.
- Raich Portman, Uri, El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal, Tesis, México, El Colegio de México, 1997.
- Raich Portman, Uri, “Impacts of decentralization on Mexican local governments”, Documento de trabajo, DAP-102, México, CIDE, 2001.
- Rao, M. Govinda (ed.), Development, Poverty, and Fiscal Policy. Decentralization of Institutions, Oxford, University Press, 2002.

- Rosen, Harvey S., Hacienda pública, trad. Jesús Ruiz-Huerta, Barcelona, McGraw-Hill, 2002.
- Rosen, Harvey S., The Fiscal Behavior of State and Local Governments. Selected Papers of Harvey S. Rosen, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company 1997.
- Rosen, Harvey S. (ed.), Fiscal Federalism: Quantitative Studies, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- Rowland, Allison, “Population as a Determinant of Local Outcomes Under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico”, Documento de trabajo, DAP-97, México, CIDE, 2001.
- Rowland, Allison y Georgina Caire, “Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción”, Documento de trabajo, DAP-94, México, CIDE, 2001.
- Rowland, Allison y Edgar Ramírez, “La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción”, Documento de trabajo, DAP-93, México, CIDE, 2001.
- Rowland, Allison y Lawrence S. Graham, “A Historical Perspective on Federalism and Decentralization in Mexico, Brazil, and the United States”, Documento de trabajo, DAP-112, México, CIDE, 2002.
- Rye, C. Richard y Bob Searle, “Expenditure Needs: Institutions and Data”, en Ehtisham Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1997, capítulo 3, pp. 43-69.
- Sánchez Méndez, Porifirio, “¿Nuevo gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México?”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre 2002, pp. 1-20 en:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044421.pdf>
- Scott Andretta, John, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, Gestión y Política Pública, 13 (2004), pp. 785-831.
- Secretaría de Gobernación, Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Secretaría de Gobernación, 2002.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, “Federalismo fiscal en México”, Documento de trabajo, núm. IV, México, El Colegio de México, 1997.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (comps.), Federalismo fiscal en México, México, El Colegio de México, 1998.

Shah, Anwar, "Balance, Accountability and Responsiveness. Lessons about Decentralization", Policy Research Working Paper 2021, Washington, Banco Mundial, diciembre 1998 en:

<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf#search='Balance%20Accountability%20and%20Responsiveness.%20Lessons%20about%20Decentralization'>

Shah, Anwar, Robin Boadway y Sandra Roberts, "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective", Vol. 1, Policy Research Working Paper WPS1259, Washington, Banco Mundial, 1994 en:

<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1259.html>

Shah, Anwar, "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?", Policy Research Working Paper Series, núm. 2005, Washington, Banco Mundial, 1998 en:

[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/FiscalFederalismandMacroeconomicGovernanceForBetterorForWorse/\\$FILE/208-](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/FiscalFederalismandMacroeconomicGovernanceForBetterorForWorse/$FILE/208-Fiscal_Federalism_and_Macroeconomic_Governance.pdf#search='Fiscal%20Federalism%20and%20Economic%20Governance%3A%20For%20Better%20or%20For%20Worse%3F')

[Fiscal_Federalism_and_Macroeconomic_Governance.pdf#search='Fiscal%20Federalism%20and%20Economic%20Governance%3A%20For%20Better%20or%20For%20Worse%3F'](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/FiscalFederalismandMacroeconomicGovernanceForBetterorForWorse/$FILE/208-Fiscal_Federalism_and_Macroeconomic_Governance.pdf#search='Fiscal%20Federalism%20and%20Economic%20Governance%3A%20For%20Better%20or%20For%20Worse%3F')

Sour, Laura, "El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", Gestión y Política Pública, 13 (2004), pp. 733-751.

Stein, Ernesto, "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", Working Paper 368, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998 en:

<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-368.pdf#search='Fiscal%20Decentralization%20and%20Government%20Size%20in%20Latin%20America'>

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", Working Paper 367, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero 1998 en:

<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-367.pdf#search='Institutional%20Arrangements%20and%20Fiscal%20Performance%3A%20The%20Latin%20American%20Experience'>

- Stotsky, Janet G. y Emil M. Sunley, “United States”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997, capítulo 15, pp. 359-383.
- Tanzi, Vito, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Annual World Bank Conference on Developmental Economics 1995, Washington, Banco Mundial 1996, pp. 295-316.
- Ter-Minassian, Teresa, “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Practice and Theory, Washington, Fondo Monetario Internacional 1997, capítulo 1, pp. 3-24.
- Ter-Minassian, Teresa, “Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report 02/200, Washington, Fondo Monetario Internacional, diciembre 2002 en:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr02200.pdf>
- Webb, Steven B., “Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience”, World Bank Policy Research Working Paper 3309, Washington, Banco Mundial, mayo 2004 en:
<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3309.html>
- Wright, Deil S., Para entender las relaciones intergubernamentales, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Anexo 1- Responsabilidades de los distintos ámbitos de gobierno por función

	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
AGRICULTURA	<p>1. Formular la política pública en materia de agricultura y el fomento al desarrollo del campo para todo el país.</p> <p>2. Administrar los programas de Alianza para el Campo, PROCAMPO, Apoyo a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales y el Programa de Empleo Temporal (PET).</p> <p>3. Poner en práctica programas de alcance nacional en irrigación, abastecimiento de agua y electricidad en zonas rurales.</p> <p>4. Financiar institutos de investigación en materia agrícola.</p>	<p>1. Promover el desarrollo rural en su región.</p> <p>2. Realizar la coordinación operativa de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).</p> <p>3. Distribuir los recursos de PROCAMPO, Alianza para el Campo, Apoyo a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales y el Programa de Empleo Temporal (PET).</p> <p>4. Implementar programas estatales de irrigación, abastecimiento de agua y electricidad en zonas rurales.</p>	
VÍAS DE COMUNICACIÓN	<p>1. Construir y mantener las carreteras federales.</p> <p>2. Financiar la construcción de carreteras en zonas rurales.</p>	<p>1. Conservar la red secundaria de carreteras federales.</p> <p>2. Administrar los programas de caminos rurales y alimentadoras.</p> <p>3. Modernizar algunas carreteras en concurrencia con el gobierno federal mediante la transferencia de fondos como el Fideicomiso para el Desarrollo Estratégico del Sureste (FIDES), el Fondo de Inversión en Infraestructura (FINRA) y el Fondo Carretero.</p>	<p>1. Municipalizar algunos tramos de las carreteras.</p>

<p style="text-align: center;">EDUCACIÓN</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar el sistema educativo nacional por medio de la Secretaría de Educación Pública. 2. Establecer los planes, programas de estudio y calendario escolar para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. 3. Establecer metas nacionales en materia educativa de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. 4. Financiar el gasto educativo y transferir a los gobiernos subnacionales los recursos para cumplir con estas metas por medio del ramo 33 del presupuesto federal con base en el registro anual de escuelas y plantillas de personal. 5. Crear los libros de texto gratuitos para las escuelas. 6. Determinar los salarios para los maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación del país. 7. Coordinar las instituciones federales de educación superior. 8. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. 9. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional. 10. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar y ejecutar el gasto de la educación primaria, secundaria, preparatoria, tecnológica (técnica superior), la indígena, normal y de adultos en cada estado. 2. Ejercer los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). 3. Mantener en buen estado las instalaciones físicas de las escuelas con recursos propios y de la federación en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). 4. Administrar las universidades públicas estatales. 5. Pagar la nómina de las escuelas. 6. Participar en la curricula mediante la creación de materias adicionales de acuerdo con su historia e intereses regionales. 7. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar mantenimiento a las escuelas de su jurisdicción. 2. Participar en la construcción de nuevas escuelas. 3. Promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo, sin perjuicio de las autoridades estatales y federales. 4. Ejercer los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) para cumplir con las funciones descritas anteriormente.
---	--	---	--

<p>POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA</p>	<p>1. Coordinar el Sistema Nacional de Seguridad Pública junto con la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Marina, de Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República.</p> <p>2. Transferir a estados y municipios los recursos para garantizar la seguridad pública en todo el país.</p> <p>3. Crear programas que busquen la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.</p>	<p>1. Determinar las políticas de seguridad pública junto con el gobierno federal y los municipios.</p> <p>2. Ejecutar y evaluar sus acciones.</p> <p>3. Crear las medidas para mejorar el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.</p>	<p>1. Determinar las políticas de seguridad pública junto con el gobierno federal.</p> <p>2. Ejecutar y evaluar sus acciones.</p> <p>3. Crear las medidas para mejorar el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>4. La coordinación comprenderá:</p> <p>a) Reclutamiento, promoción de las instituciones policiales.</p> <p>b) Operación y modernización de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>c) Intercambio de información sobre seguridad pública.</p> <p>d) Regulación de los servicios privados de seguridad pública.</p> <p>e) Acciones policiales conjuntas.</p>
------------------------------------	--	--	---

<p>COMBATE A LA POBREZA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar los programas de combate a la pobreza para todo el país. 2. Transferir los recursos para construir infraestructura básica a los estados. 3. Diseñar programas para atender apropiadamente las necesidades de la población indígena y garantizarles igualdad de acceso a oportunidades de desarrollo. 4. Administrar el programa OPORTUNIDADES, el Programa de Ampliación de Cobertura y programas alimentarios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir obras de infraestructura social (carreteras, drenaje) para superar los rezagos en su territorio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir obras de infraestructura social (carreteras, drenaje) para superar los rezagos en su territorio.
<p>PROTECCIÓN AMBIENTAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Especificar los estándares en materia de protección ambiental para todo el país. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar leyes estatales en materia de protección ambiental, apegándose a los criterios federales. 2. Administrar y vigilar las áreas naturales protegidas. 3. Controlar residuos de baja peligrosidad. 4. Evaluar el impacto ambiental de su territorio. 5. Expedir las autorizaciones para realización de obras. 6. Proteger y preservar el suelo, flora y fauna de su territorio. 7. Control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico. 8. Prevención y control de la contaminación atmosférica. 	

<p>SALUD</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar el sistema nacional de salud pública. 2. Administrar hospitales de atención secundaria y terciaria. 3. Especificar los salarios de los empleados del sistema público de salud nacional. 4. Administrar el cobro de las pensiones y las prestaciones de seguridad social tanto de los servidores públicos federales como de los ciudadanos adscritos al IMSS. 5. Tomar decisiones en materia de inversión de capital en el sistema nacional de salud. 6. Transferir a los estados los recursos para brindar atención primaria en su territorio mediante el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). 7. Mantener las funciones de normatividad, coordinación, planeación y evaluación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar atención primaria en su territorio para la población rural y en pobreza urbana (IMSS-Solidaridad). 2. Brindar atención epidemiológica y preventiva. 3. Implementar programas en materia de salud reproductiva. 4. Organizar y operar los servicios de atención médica, materno-infantil, planificación familiar y salud mental. 5. Dar orientación en materia de nutrición. 6. Implementar programas de combate a las adicciones. 7. Implementar programas de prevención de la invalidez y rehabilitación de discapacitados. 8. Mantener su participación en el financiamiento de los servicios de salud e incrementarla, en la medida de sus posibilidades. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en los programas de prevención en su territorio y en los de atención primaria. 2. Solicitar recursos para la construcción de hospitales. 3. Vigilar el buen uso de las instalaciones de salud en su zona.
--------------	--	--	---

<p>TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL</p>	<p>1. Elaborar los programas en materia de trabajo y previsión social para asegurar que se cumplan las metas en materia laboral del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>2. Coordinar el Sistema Nacional de Empleo que funciona de forma descentralizada.</p> <p>3. Coordinar y fijar las metas laborales con las cámaras empresariales y los sindicatos.</p>	<p>1. Operar los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y los Centros Delegacionales Promotores del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento (CEPEDECA).</p> <p>2. Implementar el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (PROBECAT).</p> <p>3. Coordinar los programas en materia laboral con los Consejos Estatales de Productividad y Competitividad (CEPROC).</p>	
<p>TURISMO</p>	<p>1. Diseñar la política de turismo para todo el país.</p> <p>2. Transferir recursos a las entidades federativas para la promoción turística mediante los Fondos de Fomento Turístico.</p>	<p>1. Mediante convenios firmados, las entidades se encargarán de elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local.</p> <p>2. Crear los medios de apoyo y fomento a la inversión en materia turística.</p> <p>3. Coordinar las obras y servicios públicos necesarios para atender adecuadamente al turista y promover el desarrollo urbano turístico de la comunidad.</p> <p>4. Promover la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo en forma armónica con base en las disposiciones nacionales.</p>	

FUENTES:

- a) Enrique Cabrero Mendoza y Jorge Martínez-Vázquez, "3. Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), Op. cit., pp. 140-142.
- b) Programa Especial para un Auténtico Federalismo, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Secretaría de Gobernación, 2002, pp. 67-131.
- c) Laura Flammand, "Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector salud", Documento de trabajo, Núm. 55, CIDE, 1997, pp. 41-43.
- d) Ley General de Educación, Artículos 12-17.
- e) Ley General de Salud, Artículos 5-13.