



Munich Personal RePEc Archive

## **Decentralization and Fiscal Federalism in Mexico**

Cabrera-Castellanos, Luis F. and Lozano-Cortés, René

University of Quintana Roo

2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/10572/>

MPRA Paper No. 10572, posted 22 Sep 2008 16:34 UTC

# Descentralización y Federalismo Fiscal en México

Luis Fernando Cabrera Castellanos\*

René Lozano Cortés\*\*

## 1. El Sistema Fiscal en México.

### Abstract

In this paper we analyze the evolution and current situation of the Mexican Fiscal Federalism. Our diagnosis showed that deep structural inequalities in the country is present, both internally and in comparison with the countries of the OECD. We pointed out the low financial autonomy of the subnational governments and the system of transferences in force is examined. Also, we evaluate the current transferences and we conclude that deep inefficiency and inequality problems remains.

En este trabajo exponemos las características relevantes del sistema fiscal mexicano y, para ello, lo hemos dividido en cinco apartados. En el primero exponemos un marco general del país, destacando las fuertes asimetrías que lo definen y, de alguna manera, determinan el tipo de federalismo fiscal seguido. En el segundo apartado exponemos los antecedentes y desarrollo del proceso de descentralización seguido por México hasta la actualidad y las responsabilidades de gasto trasladadas. En el tercer apartado realizamos una revisión de los ingresos de los gobiernos subnacionales a fin de determinar el desequilibrio vertical existente. El cuarto punto está dedicado a plantear el esquema de transferencias existente en México y que, idealmente, debiera responder a los desequilibrios vertical y horizontal. Como parte final, se plantea una primera evaluación del federalismo fiscal mexicano a la luz de la información presentada en los apartados anteriores.

### 1.1 Marco general de México.

En este punto presentamos una caracterización general de México. El objetivo es presentar una visión panorámica de la economía del país haciendo hincapié en dos aspectos: los niveles de desarrollo regional al interior del mismo, tanto económica como socialmente, y la comparación con los países de la OCDE, grupo con el que, como octava economía mundial, debiera tener fuertes semejanzas. Encontramos que, al interior, existe una profunda desigualdad regional y, comparativamente con los demás países de la OCDE, México ocupa lugares últimos en variables centrales para poder considerar un federalismo fiscal exitoso.

---

\* Profesor de la Universidad de Quintana Roo <luicabre@uqroo.mx>

\*\* Profesora de la Universidad de Quintana Roo <renlozan@uqroo.mx>

### **1.1.1 Aspectos generales**

México tiene una extensión territorial cercana a los dos millones de kilómetros cuadrados, y una población de más de cien millones de habitantes. Está constituido por un Gobierno Federal, 32 Entidades Federativas<sup>1</sup>, que funcionan como Estados Libres y Soberanos, y por 2,443 Municipios. A pesar de contar con una gran extensión territorial y diversidad extrema en su geografía física (desde selva tropical hasta desiertos) la población no presenta tanta heterogeneidad cultural. Prácticamente el total de la población es mestiza, si bien existe un 7% de habitantes que habla alguna lengua indígena, solo el 1% de la población no habla castellano.

Si la teoría del federalismo fiscal señala la importancia de la cercanía de cada nivel de gobierno con la población (el *principio de correspondencia*), en el caso mexicano existe un buen ejemplo. Cuando han surgido voces separatistas, éstas han procedido de, precisamente, lugares geográficos extremos del país: en la frontera norte (Chihuahua), en la frontera sur (Chiapas) y en el extremo peninsular del sureste (Yucatán). Sin duda en todos estos casos ha existido la percepción de los habitantes de no sentir “cercano” al gobierno central.

#### **1.1.1.1 Desigualdades al interior del país**

Las características de México como un país con marcadas desigualdades se ponen de manifiesto desde la misma ubicación de sus habitantes, caracterizada por una alta centralización: más del 20% de la población total vive en un área apenas del 1.2% del territorio nacional (El estado de México y el Distrito Federal). Esto es consecuencia y ejemplo del tipo de desarrollo seguido por México particularmente durante el siglo pasado y caracterizado por la alta centralización de los servicios en el centro de la república<sup>2</sup>. En el último lustro del siglo pasado el Distrito federal apenas inició el proceso de ligero decrecimiento de su población, si bien a costa de un traslado al estado de México (zona conurbada).

---

<sup>1</sup> incluyendo el Distrito Federal, que aún no tiene la categoría de Gobierno Estatal

<sup>2</sup> Puede pensarse en el mundo de Tiebout, con habitantes de las distintas regiones del país trasladándose hacia la entidad que proporcionaba los mejores servicios en el país.

En el 2000, de los 13 estados que presentaron un saldo migratorio neto negativo, además del Distrito Federal, se encuentran cuatro de los cinco más pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz), lo que revela que la población sigue moviéndose hacia estados con mejores niveles de vida y, por supuesto una mejor calidad en los servicios públicos.

A nivel productivo, tan sólo cuatro estados generan el 47% de la producción nacional (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco), y el Distrito Federal en particular, genera más de una quinta parte del PIB. El grado de contraste y desigualdad entre las regiones de México, sin embargo, tiene su mayor expresión en la renta per cápita de los habitantes de cada entidad. Podemos ver en el cuadro 1 que el PIB per cápita de la entidad federativa más pobre (Chiapas) representa apenas el 15% del correspondiente a la entidad más rica (Distrito Federal).

**Cuadro 1 Principales Indicadores de México (2005)**

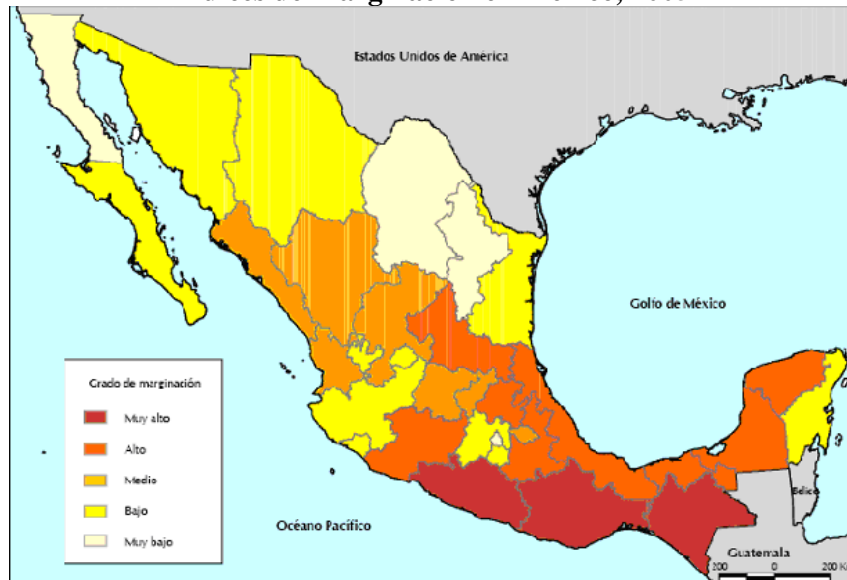
Entidad Federativa	Población Total		Extensión territorial		PIB	PIB per cápita		Municipios
	Personas	%	Km <sup>2</sup>	%	Miles de Euros	Miles de euros	Índice Promedio= 100	
Aguascalientes	1012110	0.97%	5877.74	0.30%	7196322.24	7.11	129.36	11
Baja California	2786944	2.67%	72492.18	3.70%	19685338.60	7.06	128.51	5
Baja California Sur	476673	0.46%	74451.42	3.80%	3495074.86	7.33	133.40	5
Campeche	750078	0.72%	56818.19	2.90%	7228459.72	9.64	175.34	11
Coahuila	2478146	2.38%	150862.10	7.70%	19112699.81	7.71	140.32	38
Colima	576702	0.55%	5877.74	0.30%	3111347.29	5.40	98.16	10
Chiapas	4295692	4.12%	74451.42	3.80%	9916024.77	2.31	42.00	118
Chihuahua	3313171	3.18%	246865.25	12.60%	25319809.44	7.64	139.04	67
Distrito Federal	8813276	8.46%	1959.25	0.10%	132801296.82	15.07	274.15	16
Durango	1542945	1.48%	123432.62	6.30%	7594873.64	4.92	89.56	39
Guanajuato	4986280	4.78%	31347.97	1.60%	20514670.09	4.11	74.85	46
Guerrero	3236344	3.11%	62695.94	3.20%	10043735.98	3.10	56.46	76
Hidalgo	2350717	2.26%	21551.73	1.10%	7532495.05	3.20	58.30	84
Jalisco	6700215	6.43%	78369.92	4.00%	36668112.90	5.47	99.57	124
México	14217493	13.64%	21551.73	1.10%	55160932.71	3.88	70.59	122
Michoacán	4198576	4.03%	58777.44	3.00%	12646372.06	3.01	54.80	113
Morelos	1678689	1.61%	3918.50	0.20%	8197828.69	4.88	88.85	33
Nayarit	984352	0.94%	27429.47	1.40%	3146067.48	3.20	58.15	20
Nuevo León	4112602	3.95%	64655.18	3.30%	42528386.17	10.34	188.14	51
Oaxaca	3668513	3.52%	94043.90	4.80%	9111797.01	2.48	45.19	570
Puebla	5422609	5.20%	33307.22	1.70%	21309258.41	3.93	71.50	217
Querétaro	1543993	1.48%	11755.49	0.60%	10041219.63	6.50	118.32	18
Quintana Roo	1014654	0.97%	43103.46	2.20%	9232586.36	9.10	165.55	8
San Luis Potosí	2386716	2.29%	60736.69	3.10%	10013162.06	4.20	76.33	58
Sinaloa	2722768	2.61%	56818.19	2.90%	11163983.55	4.10	74.60	18
Sonora	2409841	2.31%	180250.82	9.20%	15011061.31	6.23	113.33	72
Tabasco	2021046	1.94%	25470.22	1.30%	7236117.85	3.58	65.14	17
Tamaulipas	3048421	2.93%	80329.17	4.10%	18873208.04	6.19	112.64	43
Tlaxcala	1038789	1.00%	3918.50	0.20%	3194203.55	3.07	55.95	60
Veracruz	7251304	6.96%	72492.18	3.70%	23906355.70	3.30	59.98	210
Yucatán	1760729	1.69%	39184.96	2.00%	8256725.51	4.69	85.32	106
Zacatecas	1413115	1.36%	74451.42	3.80%	4393971.68	3.11	56.57	57
Total	104213503	100.00%	1959248.00	100.00%	583643498.97	5.60	100.00	2443

Fuente: INEGI

Dos indicadores nos pueden ayudar a apreciar la existencia de las fuertes desigualdades regionales. El Índice de Marginación por entidad federativa, que se ve en la figura 1,

nos deja ver claramente los estados del norte con índices “bajos” y “muy bajos” de marginación, mientras que en el sur del país se encuentran los estados con índices “altos” y “muy altos”<sup>3</sup>

**Figura 1**  
**Índices de Marginación en México, 2005**



Fuente: Conapo (2006,b)

El segundo indicador, el Índice de Desarrollo Humano, también a nivel de entidad federativa, coincide con lo señalado anteriormente. Los estados nuevamente con el más bajo IDH son exactamente los mismos que tienen al más alto grado de marginación y menor PIB per cápita.

<sup>3</sup> Los 3 estados que tienen el nivel de “muy alta” marginación en el mapa son Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

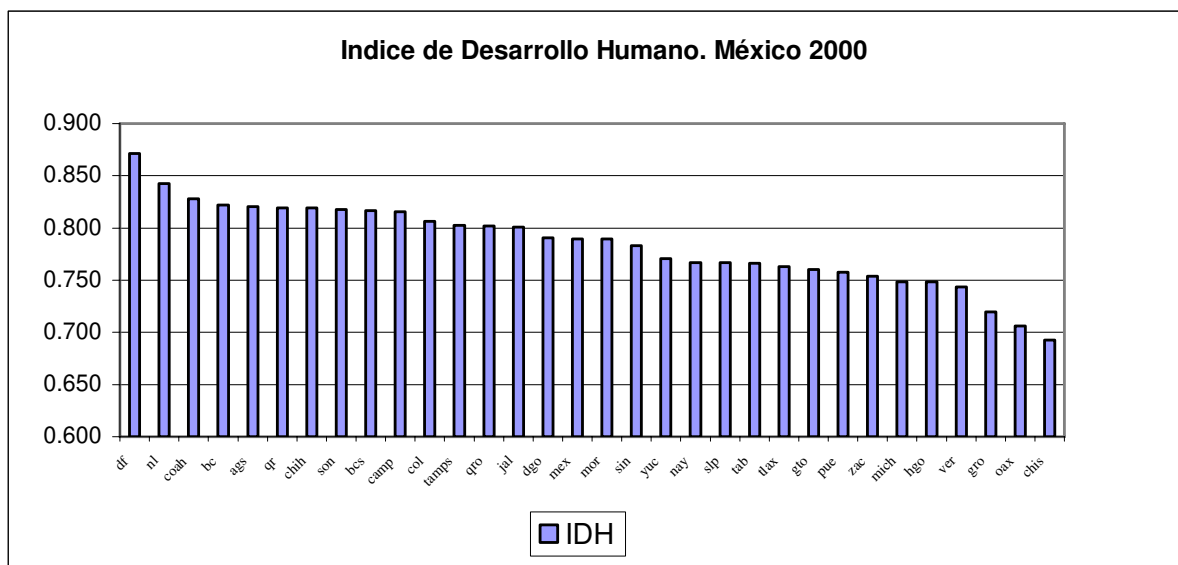
**Cuadro 2 Indicadores de marginación en México 2005**

<b>Entidad</b>	<b>Población</b>	<b>Analfa- betismo</b>	<b>Sin primaria</b>	<b>Sin drenaje</b>	<b>Sin luz</b>	<b>Sin agua potable</b>	<b>Índice de Marginación</b>
Aguascalientes	1 065 416	4.16	17.82	1.68	0.85	1.79	- 0.95839
Baja California	2 844 469	3.08	15.02	0.56	1.49	4.89	- 1.25224
Baja California Sur	512 170	3.62	16.49	1.84	2.88	11.28	- 0.71095
Campeche	754 730	10.20	26.96	9.85	4.85	11.15	0.56988
Coahuila	2 495 200	3.29	14.60	1.65	0.77	2.17	- 1.14083
Colima	567 996	6.42	21.58	0.80	0.67	1.66	- 0.73283
Chiapas	4 293 459	21.35	42.76	8.07	5.88	25.90	2.31936
Chihuahua	3 241 444	4.42	18.81	3.29	4.28	6.45	- 0.68350
Distrito Federal	8 720 916	2.59	9.70	0.16	0.15	1.51	- 1.50476
Durango	1 509 117	4.84	22.92	8.51	3.52	8.63	- 0.01824
Guanajuato	4 893 812	10.44	28.80	9.87	1.93	6.14	0.09597
Guerrero	3 115 202	19.88	35.98	27.18	6.33	31.34	2.41160
Hidalgo	2 345 514	12.80	27.50	8.98	3.90	12.21	0.75037
Jalisco	6 752 113	5.56	21.30	2.42	1.12	5.91	- 0.77068
México	14 007 495	5.32	16.24	4.76	0.96	6.04	- 0.62270
Michoacán	3 966 073	12.58	33.48	5.66	2.11	9.97	0.46025
Morelia	1 612 899	8.13	21.01	3.10	0.81	7.84	- 0.44150
Nayarit	949 684	8.02	26.05	6.78	4.38	8.35	0.19241
Nuevo León	4 199 292	2.78	12.70	0.54	0.56	3.48	- 1.32565
Oaxaca	3 506 821	19.35	38.49	6.84	7.21	26.29	2.13041
Puebla	5 383 133	12.71	29.02	5.45	2.19	14.03	0.63736
Queretaro	1 598 139	8.14	20.03	9.95	2.99	5.76	- 0.14459
Quintana Roo	1 135 309	6.58	19.42	5.19	2.59	4.66	- 0.32933
San Luis Potosí	2 410 414	9.92	27.42	5.72	5.58	16.97	0.66058
Sinaloa	2 608 442	6.42	23.42	5.14	1.92	6.24	- 0.14612
Sonora	2 394 861	3.73	17.21	1.92	1.87	4.01	- 0.74661
Tabasco	1 989 969	8.57	25.10	3.99	1.95	22.94	0.45985
Tamaulipas	3 024 238	4.52	18.61	0.84	2.88	4.26	- 0.68465
Tlaxcala	1 068 207	6.68	18.78	4.84	1.11	2.03	- 0.14181
Veracruz	7 110 214	13.42	32.90	4.18	4.67	23.32	1.07831
Yucatán	1 818 948	10.89	29.99	17.96	2.61	3.03	0.42966
Zacatecas	1 367 692	7.20	30.83	10.53	1.91	6.72	0.15935
<b>NACIONAL</b>	<b>103 263 388</b>	<b>8.37</b>	<b>23.10</b>	<b>5.34</b>	<b>2.49</b>	<b>10.14</b>	

Fuente: CONAPO (2006,b)

Nota: las columnas de la 3 a la 7 representan porcentajes de la población total del estado.

**Figura 2**



### **1.1.1.2 Desigualdades al interior de la OCDE**

La desigualdad regional existente en México se puede percibir también si lo comparamos con el resto de países de la OCDE. México pasó de la novena economía de este grupo en 1990 a la octava en 2004 (debajo de Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España). (OCDE, 2006). Sin embargo, cuando comparamos el ingreso per cápita, los resultados son muy diferentes: para 2004, México ocupa el penúltimo lugar, solo por encima de Turquía. El contraste entre las regiones de México se puede apreciar también al notar que si bien el ingreso per cápita del país es un tercio tan solo del promedio de la OCDE, el del Distrito Federal es equivalente a dicho promedio.



**Cuadro 3**  
**Principales indicadores de la OCDE**

País	PIB/ <sup>1</sup>	Crecimiento de la población/ <sup>2</sup>	Crecimiento del PIB/ <sup>2</sup>	PIB per cápita/ <sup>1</sup>	Gasto en educación total/ <sup>3</sup>	Gasto Público en educación/ <sup>3</sup>	Gasto salud total/ <sup>4</sup>	Gasto público salud/ <sup>4</sup>
Australia	632.0	1.20	3.0	31426	6.0	4.4	113	106
Austria	261.1	0.70	2.4	31939	5.7	5.4	96	91
Bélgica	321.4	0.22	2.6	30907	6.4	6.1	118	117
Canadá	1 003.0	0.90	2.9	31397	..	..	125	122
Rep. Checa	188.6	0.09	4.7	18470	4.4	4.2	54	68
Dinamarca	172.5	0.26	2.1	31939	7.1	6.8	115	134
Finlandia	159.9	0.29	3.6	30585	6.0	5.9	88	95
Francia	1 837.6	0.29	2.3	30525	6.1	5.7	121	129
Alemania	2 359.9	-0.01	1.6	28608	5.3	4.4	125	137
Grecia	239.8	0.33	4.7	21682	4.1	3.9	84	60
Hungría	161.2	-0.23	4.6	15949	5.6	5.0	53	54
Islandia	9.5	1.15	6.2	32468	7.4	6.8	130	152
Irlanda	145.2	1.63	4.5	35905	4.4	4.1	102	111
Italia	1 610.2	0.13	1.2	27978	4.9	4.6	94	99
Japón	3 787.8	0.05	2.7	29665	4.7	3.5	89	102
Corea	1 005.3	0.49	4.6	20908	7.1	4.2	45	31
Luxemburgo	26.1	0.44	4.5	57743	---	---	155	194
<b>México</b>	<b>1 046.1</b>	<b>1.26</b>	<b>4.4</b>	<b>10059</b>	<b>6.3</b>	<b>5.1</b>	<b>24</b>	<b>16</b>
Holanda	507.6	0.32	1.7	31189	5.1	4.6	124	108
Nueva Zelanda	100.0	1.30	4.4	24624	6.8	5.6	79	87
Noruega	178.0	0.61	2.8	38763	6.9	6.7	159	186
Polonia	482.8	-0.04	5.3	12645	6.1	5.5	31	30
Portugal	204.0	0.57	1.0	19412	5.8	5.7	75	73
Rep. Eslovaca	77.0	0.06	5.5	14307	4.2	4.0	32	40
España	1 090.8	1.64	3.1	25550	4.9	4.3	77	76
Suecia	273.1	0.40	3.7	30365	6.9	6.7	113	134
Suiza	252.0	0.71	2.1	34096	6.2	5.7	158	129
Turquía	551.9	1.52	8.9	7688	3.8	3.4	21	21
Reino Unido	1 881.0	0.38	3.2	31466	5.9	5.0	93	108
Estados Unidos	11 679.2	0.99	4.2	39772	7.2	5.3	235	146

<sup>1</sup> El PIB está en miles de millones de dólares corrientes en Paridad del Poder Adquisitivo (2004).

<sup>2</sup> Las tasas de crecimiento son anuales del 2004

<sup>3</sup> Como porcentaje del PIB (2002)

<sup>4</sup> Como porcentaje del promedio de los países de la OCDE (2003)

Fuente: OCDE (2006)

Si observamos el gasto en educación (privada y pública), México ocupa el noveno lugar entre los países de la OCDE, pero considerando únicamente el gasto del sector público, cae al decimoquinto lugar con un gasto en ese sector del 5.1% del PIB e igual al promedio de los países de la OCDE.

En salud, la situación es bastante desfavorable para México. Considerando el gasto total per cápita en ese sector, México ocuparía el penúltimo lugar y, considerando únicamente el gasto público, pasaría al último lugar. El gasto del sector público en salud es tan sólo un 16% del que, en promedio, dedican los países de la OCDE.

Quizá la mejor manera de apreciar los niveles de desigualdad intra e interregional en México sea mediante algunas comparaciones, para lo cual tomaremos el caso de España.

En España, cuatro CCAA cuentan para el 57.5% de la población total (Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia) y solo las 3 primeras representan el 47%. En México dos entidades cubren el 22% de la población. Esto pareciera indicar una concentración incluso más alta de habitantes en España que en México, sin embargo, la forma en que están repartidas ambas poblaciones es bastante diferente. Si observamos la densidad poblacional de cada Comunidad Autónoma en España, tenemos que el valor promedio es de 170 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en México es de 237, sin embargo la asimetría en la distribución lo podemos observar por la desviación estándar de esta densidad promedio: 1.1 veces la media en España y 3.3 veces la media en México.

Económicamente, las 3 CCAA de España con más población aportan más del 49% del PIB nacional (13.6, 18.3 y 17.5 por ciento respectivamente). En tanto que los 3 estados que más contribuyen al PIB en México lo hacen con un 22.8, 9.5 y 7.3, denotando una mayor asimetría en el caso mexicano, mientras que existe mayor homogeneidad en el español.

Finalmente, podemos ver que las variaciones del PIB per cápita al interior de cada país son la diferencia fundamental. Mientras que en España la desviación estándar del PIB

per cápita entre las CCAA es de 0.20, en México es de 0.50, lo que implica una dispersión de más del doble.

## **2. El Marco de la descentralización.**

En este segundo apartado, se presenta una breve descripción de lo que constituye hasta la fecha el proceso de descentralización seguido por México, haciendo énfasis en los casos de educación y salud, por ser las áreas de gasto más importantes transferidas a los estados durante la década de los noventa.

### **2.1 Antecedentes**

En el régimen federal mexicano, la división y el ejercicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de la Unión y que norman el sistema federal, se definen en los Artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La clasificación del Gobierno General en México se resume en el siguiente esquema:

Gobierno General<sup>4</sup>

    Gobierno central

        Gobierno Federal<sup>5</sup>

    Gobiernos Locales

        Gobiernos Estatales

        Gobiernos Municipales

La primera constitución mexicana de 1824 ya adoptó el régimen federal, pero el siglo XIX estaría marcado por constantes pugnas armadas entre centralistas y federalistas (conservadores-monárquicos y liberales-republicanos, respectivamente), así como gobiernos temporales de uno y otro bando<sup>6</sup>. Una interesante reseña de esta época se puede encontrar en voz de uno de sus más importantes protagonistas<sup>7</sup>. Las tendencias federalistas finalmente resultarían vencedoras de manera definitiva con la restauración de la república en 1857 (si bien en el camino se perdió la mitad del territorio mexicano).

---

<sup>4</sup> En este estudio estamos excluyendo a las instituciones de seguridad social aunque éstas se encuentran incluidas en el gobierno federal.

<sup>5</sup> Se incluyen aquí los Organismos Descentralizados del Gobierno Federal productores de servicios sociales y comunales.

<sup>6</sup> Torres y González (1998)

<sup>7</sup> Prieto, G. (1871)

Al término de la revolución mexicana, que ocuparía la segunda década del siglo XX, se sientan las bases para una relativa estabilidad política y social que permitió avanzar en la construcción del federalismo fiscal mexicano. Los elementos más relevantes de este proceso lo constituyen las Convenciones Nacionales Fiscales, realizadas en 1925 (un año antes se había instaurado el Impuesto Sobre la Renta, ISR), en 1933 y 1947 (Merino, 2003). En este lapso se produjo una centralización en la captación de los ingresos: a principios de los años treinta el gobierno central captaba dos terceras partes de los ingresos totales y, hacia finales de la década de los cuarenta, captaba cuatro quintas partes del total. El auge centralista se daría a mediados de los setenta, cuando el gobierno federal captaba casi el 90% de los ingresos fiscales (Urzúa, 2000).

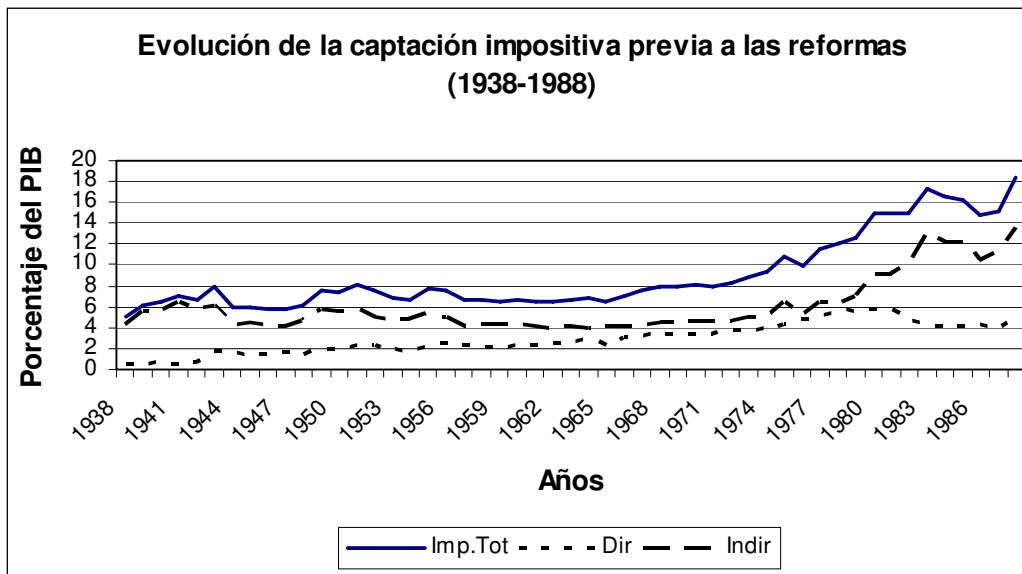
La dificultad de un efectivo proceso federalista en México tiene varias explicaciones. Por un lado, la necesidad de cohesionar a todos los líderes políticos de los diversos estados del país emanados del proceso revolucionario de principios del siglo XX y que cristalizaron en la creación de lo que sería el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Posteriormente, la hegemonía política de este partido que gobernaba tanto en el gobierno central como en cada uno de los estados, posibilitaría aún más el manejo “desde el centro” de los intereses de las regiones. En la parte económica, el proceso de desarrollo seguido durante cuarenta años de industrialización basada en la sustitución de importaciones, ha sido también señalado como un elemento centralizador (Trillo, Cayeros y González, 2002) dados los montos de inversión federal requeridos para llevarlo adelante.

La captación impositiva no presenta variaciones muy importantes entre 1940 y fines de la década de los sesenta (ver figura 3), sin embargo a partir de la década de los setenta se puede apreciar un incremento notable en la captación; incremento adjudicado por algunos autores a mejoras administrativas en el sistema recaudatorio (Thirsk y Díaz, 1997). Un segundo notable incremento se puede apreciar desde 1980, con la introducción del IVA y que lleva los ingresos tributarios del gobierno federal a más del doble que en la década de los cuarenta. Es de destacar la diferencia en el comportamiento de los impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos, que durante las décadas de 1960 y 1970 proporcionaban más del 40% de los ingresos totales, al final del periodo incluido regresan a niveles inferiores al 30 por ciento que

tenían en la década de los cuarenta, con el consiguiente mayor peso de los impuestos indirectos<sup>8</sup>.

Es conveniente mencionar que la década de 1980 es especial para México, al darse la mayor crisis en su historia contemporánea. En 1982 se desplomaron los precios internacionales del petróleo y las tasas de interés mundiales se incrementaron para un país que, en su mejor bonanza petrolera y con las tasas más bajas de interés realizó importantes contrataciones de deuda. Para 1983 el gobierno se declaró prácticamente en suspensión de pagos, en 1987 se obtuvo inflación de 3 dígitos y, en general el periodo 1982-1988 fue de crecimiento económico negativo, con las respectivas caídas de las inversiones y el salario en términos reales.

**Figura 3**



Fuente: elaboración propia con base en Thirsk y Díaz (1997).

El proceso “moderno” de descentralización en México tiene tres hitos importantes: el primero es la creación en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)<sup>9</sup> y que, mediante acuerdos o convenios de adhesión entre la federación y los estados (y a su vez, entre éstos y los municipios) ha permitido una más clara relación fiscal entre los

<sup>8</sup> Es importante considerar que en 1980 México experimentaba el denominado “*Boom petrolero*”.

<sup>9</sup> También en este año se inicia el cobro del Impuesto al Valor Agregado, que estando en sus inicios en manos de los gobiernos estatales, fue retomado por el gobierno central en 1990 aduciendo ineficiencias en el cobro por los estados (Díaz Cayeros, 2004).

diferentes niveles de gobierno, a la vez que evitar la doble o triple tributación y definir las asignaciones de transferencias a los estados.

El segundo momento importante es en 1983, en que se aprobaron las modificaciones a la Constitución de la República, donde se señala la necesidad de descentralizar funciones y facultades a estados y municipios, y se asegura por primera vez a nivel constitucional, que los municipios cuenten con fuentes de ingresos propios<sup>10</sup>.

El tercer y más importante momento se da con el proceso de descentralización de 1995-1998, en que se transfieren finalmente a las entidades federativas los servicios de salud y educación.

No puede dejarse de mencionar que el proceso de descentralización fiscal está acompañado e impulsado por importantes cambios en el escenario político. En 1989 por primera vez un partido diferente al PRI ganó una gubernatura (Baja California, en la frontera con Estados Unidos), y en el 2000 gana la presidencia de la república el conservador Partido Acción Nacional después de 75 años de hegemonía del PRI. Para el 2004, el 50% de los gobiernos estatales y el 58% de los municipales eran gobernados por partidos diferentes al PRI. La heterogeneidad de partidos en el poder en todo el territorio implicó crecientes demandas de las regiones por mayor autonomía, tanto política como fiscal.

## **2.2 La Descentralización Educativa y del Sector Salud**

### **a) Descentralización Educativa.**

En 1992 se inicia tenuemente un esquema para descentralizar los servicios educativos y, en 1995, con la creación del *Programa de un Nuevo Federalismo*, se transfieren a los estados los servicios de educación y salud principalmente, así como de combate a la pobreza. En menor medida, se descentralizan áreas de ganadería y desarrollo rural; medio ambiente; recursos naturales y pesca; comunicaciones y transportes; turismo;

---

<sup>10</sup> Situación diferente a las de Estados Unidos y Canadá, en cuyas constituciones no se hace mención a la figura de los municipios (Courchemé, et.al, 2000).

energía y; reforma agraria, todas ellas ubicadas en Secretarías de Estado federales (ministerios).

Sin duda el punto de partida importante del proceso descentralizador de los noventa lo constituye la descentralización educativa, que inicia en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado por el gobierno federal, gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)<sup>11</sup>. El proceso culmina en 1998 aunque es de destacar que la descentralización fue más bien administrativa<sup>12</sup>. Los estados pueden contratar y despedir maestros y establecer las normas de ingreso, pero no pueden alterar salarios. Los planes de estudio son establecidos a nivel federal, así como la construcción de escuelas, quedando a los estados responsabilidades de coordinación solamente.

Al realizarse la descentralización, la transferencia de recursos a los estados se efectuó de acuerdo al monto que en ese momento la federación realizaba en cada estado (*costo efectivo*), lo cual ha implicado un fuerte sesgo negativo en contra de aquellos estados en los que la educación impartida al nivel estatal era ya importante antes del traspaso de atribuciones. Más aún, dado que los criterios para la asignación de las transferencias está basadas en la planta de maestros (más del 95% del monto total está destinado a los sueldos de éstos), se generan incentivos perversos para la sobrecontratación de profesores y se desincentivan las acciones tendientes a una mayor eficiencia a nivel estatal del sistema educativo.

Dada la poca conveniencia del esquema, se han propuesto fórmulas alternativas basadas en: a) criterio de matrícula estudiantil; b) criterio de eficiencia educativa (éste resultaría en menores ingresos para los estados más pobres del país) y c) criterio compensatorio (que, al contrario del anterior, daría mayores recursos a los estados más pobres para que pudieran alcanzar los niveles de las demás entidades), (Banco Mundial, 1998). Por su parte, Cabrero y Martínez (2000) proponen la matrícula estudiantil ajustada por alguna medida del costo de provisión. Este tema lo habremos de tratar con mayor profundidad más adelante.

---

<sup>11</sup> Esta tarea no fue fácil si se piensa que el SNTE es el sindicato más grande en América Latina.

<sup>12</sup> Esto es, fue más una *desconcentración* de responsabilidades, más que *delegación*, un punto que ya hemos anotado en el capítulo I.

**Cuadro 4 Asignación de responsabilidades de la Descentralización Educativa por niveles de gobierno**

Nivel	Responsabilidades
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas y guía de política educativa</li> <li>• Diseño de programas de estudio</li> <li>• Desarrollo del currículo y formación del profesorado</li> <li>• Diseño y elaboración de los libros de texto obligatorios</li> <li>• Determinar sueldos de profesores</li> <li>• Evaluación del desempeño del sistema educativo de los estados</li> <li>• Financiar a los sistemas estatales para garantizar cobertura y calidad homogénea (vía las transferencias)</li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de los servicios educativos</li> <li>• Garantizar los derechos laborales de los trabajadores transferidos a sus estados</li> <li>• Integrar las estructuras educativas de la federación con las estatales en un solo sistema</li> <li>• Asignar a la educación básica recursos financieros crecientes en términos reales</li> <li>• Diseñar el sistema de evaluación del desempeño en su territorio</li> <li>• Proponer contenidos regionales en los programas de estudio</li> </ul> <p>Crear organismos de supervisión</p>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofinanciar, con los otros niveles de gobierno y realizar el mantenimiento de las escuelas de educación básica.</li> </ul>

Fuente: con base en Cabrero y Martínez (2000)

**b) La descentralización del sector salud.**

Como en el caso de sistema educativo, la descentralización de la salud pública se realizó con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDISS) en 1996 y con el objetivo básico de transferir a los estados la atención médica básica para los ciudadanos que, por su situación laboral, no estaban cubiertos por los diferentes organismos de Seguridad Social<sup>13</sup>.

Se puede decir que la descentralización de la salud enfrentaba un mejor panorama pues todos los estados tenían algún sistema de salud propio, por lo que tenían experiencia en ese ámbito. Igualmente se creó en 1995 el Consejo Nacional de Salud para resolver los conflictos entre los estados, intercambiar experiencias exitosas y coordinar esfuerzos.

<sup>13</sup> Los servicios de salud en México se dan principalmente por el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) para los trabajadores del sector privado; y las instituciones que atienden a los trabajadores del Sector Público (ISSSTE, SEDENA, MARINA, PEMEX). Estas instituciones atienden al 50% de la población.



Las responsabilidades adjudicadas por la descentralización a cada nivel de gobierno (en realidad los municipios no juegan ningún papel importante) se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5 Asignación de responsabilidades de la descentralización del sector salud por niveles de gobierno**

Nivel	Responsabilidades
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que la política nacional responda a las prioridades nacionales y subnacionales y fortalecer el sistema nacional de salud y los sistemas estatales.</li> <li>• Definir y revisar las normas legales del sistema de salud y proponer los cambios necesarios en la legislación y la implementación.</li> <li>• Evaluar los servicios transferidos a fin de corregir desviaciones, revisar objetivos, reorientar actividades y eficientar los recursos</li> <li>• Mejorar los mecanismos de coordinación con otros proveedores de salud y entre los niveles de gobierno</li> <li>• Mantener a través de la Secretaría de Salud, el marco legal, la coordinación, planeación y evaluación de los servicios de salud.</li> <li>• Tratar exclusivamente a través de la secretaría de Salud las relaciones laborales de los trabajadores que no pertenecen al IMSS.</li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar y operar, entre otros, los servicios básicos de salud, de maternidad, planificación familiar y salud mental</li> <li>• Supervisión y control de nutrición</li> <li>• Prevención y control de afecciones del medio ambiente</li> <li>• Prevención y control de enfermedades contagiosas</li> <li>• Implementar programas de asistencia social</li> <li>• Mantener el nivel actual de participación financiera e intentar mejorar sus contribuciones a través del tiempo</li> </ul>

Fuente: con base en Cabrero y Martínez (2000)

A pesar de que el sector salud tuvo una mejor planeación y mejores condiciones en su descentralización, aún hay varios problemas por atender. El principal es la falta de claridad respecto a cuanta autonomía tienen los estados para ejercer sus recursos. La normatividad actual les da libertad para asignarlos pero sólo después de haber cubierto un mínimo de estándares fijados a nivel federal, los cuáles son bastante vagos. Asimismo, no se establecen claros criterios –y por tanto no hay incentivos- para la obtención de recursos propios por los estados (Cabrero y Martínez, 2000).

En el caso de la salud, el monto de los recursos a otorgar por el gobierno central a los estados se basa fundamentalmente en la infraestructura física que cada uno tiene para

los servicios de salud (hospitales, clínicas, etc.) ajustada con algunos indicadores como mortalidad, pobreza y gastos en salud. Al igual que en el caso de la educación, este esquema también tiende a generar incentivos perversos (como tratar de contar con mayor infraestructura aunque tenga deficiente mantenimiento).

Además de la generación de incentivos perversos y estimular una deficiente asignación de recursos, la falta de claridad entre las responsabilidades del gobierno central y de los estados en varias áreas de los sectores educativo y de salud, provocan que ambos niveles de gobierno asuman actitudes de *free-rider* en muchas situaciones, como en lo que corresponde al mantenimiento de instalaciones o nuevas inversiones físicas.

### 2.3 Gasto por nivel de gobierno

La evolución reciente del gasto de cada nivel de gobierno, lo podemos ver en el cuadro 6, en que se aprecia el decrecimiento de los gastos del gobierno central y el incremento del gasto de los gobiernos subcentrales, principalmente los gobiernos estatales, receptores de los servicios descentralizados más importantes.

**Cuadro 6. México: Gasto Público por Nivel de Gobierno**  
(Estructura porcentual)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gob. General	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gob. Federal <sup>1</sup>	60.57	53.53	52.28	50.60	49.35	51.25	50.13
Gob. Estatal <sup>2</sup>	33.42	38.77	39.22	40.62	41.57	40.77	42.59
Gobiernos Municipales <sup>2</sup>	6.01	7.70	8.51	8.79	9.08	7.98	7.27

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y SHCP.

1/ Se excluyen las transferencias condicionadas y no condicionadas que la Federación otorga a las Entidades Federativas.

2/ Se incluyen las actividades que son financiadas con transferencias recibidas del Gobierno Federal.

### 3. Ingresos propios de los gobiernos subnacionales.

En este apartado se presenta la descripción de las fuentes de ingresos propios de los gobiernos subnacionales en México y la comparación con los países de la OCDE, encontrando clara evidencia de falta de autonomía fiscal de los estados y municipios y fuerte desequilibrio vertical y horizontal.

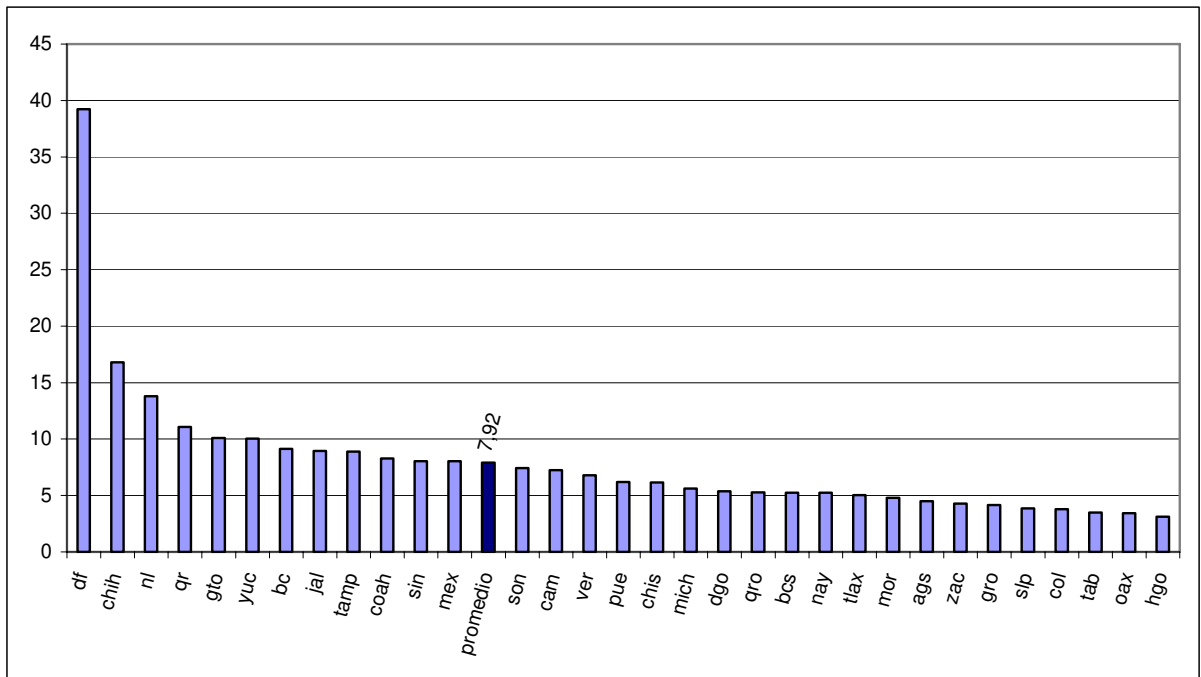
### **3.1. Ingresos de los estados y municipios.**

Sin duda el éxito de un esquema descentralizado y su diferencia con una mera desconcentración administrativa, es la capacidad de los gobiernos subnacionales (GSs en adelante), de disponer de autonomía financiera; la base de la cual se ubica en la disposición de ingresos propios. En el caso de México, esto parece aún una asignatura pendiente. Como vimos en el capítulo anterior, las responsabilidades de gasto son bastante acordes a lo indicado por la teoría y similares a los países exitosos en federalismo fiscal. Sin embargo la capacidad de generar ingresos propios en México es aún sumamente débil a nivel subnacional.

Las figuras 4 y 5 proporcionan una buena imagen de la capacidad de los estados de obtener ingresos propios. Podemos destacar varios aspectos: resalta el caso atípico del Distrito Federal, con ingresos propios cercanos al 40% de sus ingresos totales y más del doble que el estado que ocupa el segundo lugar (Chihuahua con 16.8%). Su sola presencia sesga la media nacional que pasa de 7.9 a 6.9 según se considere o no esta entidad.

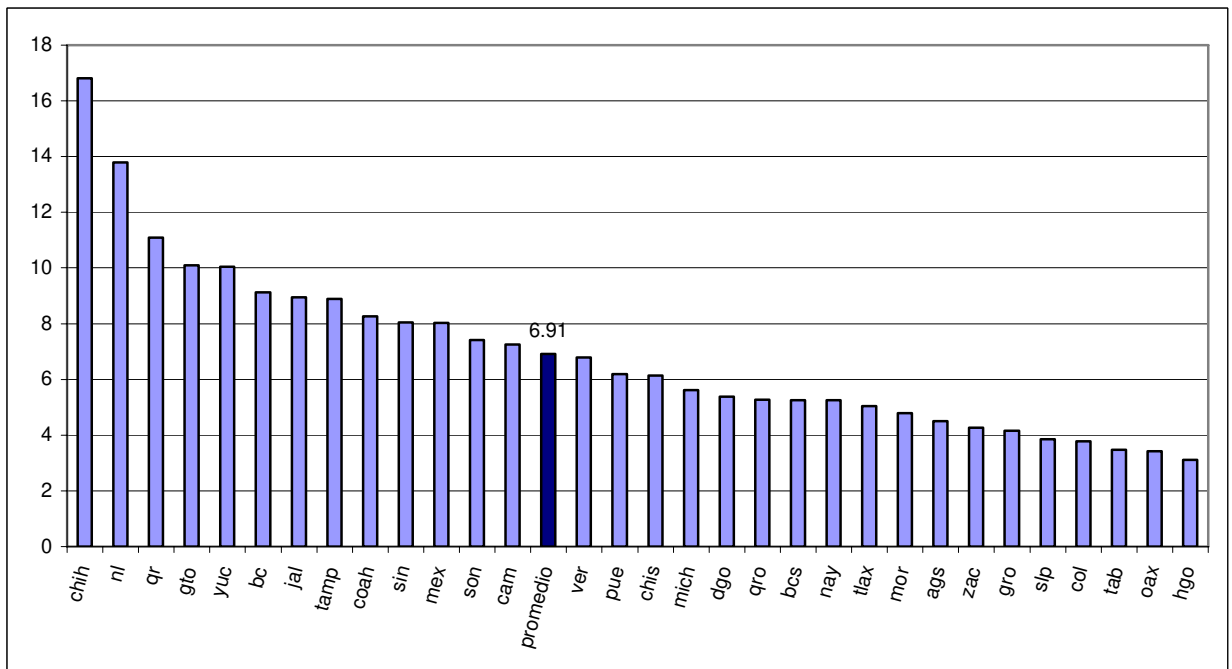
Aún excluyendo al Distrito Federal (figura 5), existen fuertes asimetrías: hay 18 estados por debajo del promedio nacional, y la mitad de ellos no llega al 5% de ingresos propios. Por el otro lado, de los 13 estados con captación propia superior a la media nacional, hay cinco con porcentajes superiores al 10 por ciento. En general, como podemos ver, la captación de ingresos es bastante baja en México. Para el periodo que incluimos los datos, no existen cambios sustantivos, en todo caso, la captación de ingresos propios presenta una disminución del periodo 2001-2004 respecto a 1998-2000, en ese lapso 23 estados disminuyeron su porcentaje y sólo 9 lo incrementaron.

**Figura 4. Ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales  
(Promedio 1998-2004)**



Fuente: elaboración propia a partir de Aregional (2006)

**Figura 5. Ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales  
(Promedio 1998-2004) Sin el Distrito Federal**



Fuente: elaboración propia a partir de Aregional (2006)

**Cuadro 7 Ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales  
1998-2004**

<b>Estados</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Promedio</b>
Aguascalientes	5.97	5.94	5.39	4.11	3.21	3.21	3.72	4.51
Baja California	6.84	6.74	7.19	10.41	10.41	11.02	11.29	9.13
Baja California Sur	4.13	3.87	4.73	5.18	4.78	4.92	9.17	5.26
Campeche	6.00	11.05	8.82	7.18	5.37	5.03	7.28	7.25
Coahuila	9.29	6.38	5.82	7.39	7.60	8.97	12.43	8.27
Colima	4.58	4.60	4.00	3.61	3.19	3.02	3.45	3.78
Chiapas	9.72	8.99	6.50	3.95	3.64	4.46	5.73	6.14
Chihuahua	15.85	18.49	18.47	17.69	19.33	13.83	14.01	16.81
Distrito Federal	48.43	24.77	21.20	Nd	45.94	47.56	47.50	39.23
Durango	4.75	5.01	6.92	4.66	5.02	4.93	6.33	5.37
Guanajuato	12.10	11.48	9.36	6.19	9.20	8.80	13.55	10.10
Guerrero	6.02	4.72	4.14	2.59	6.51	2.65	2.49	4.16
Hidalgo	6.88	2.89	2.29	2.25	1.91	2.27	3.25	3.11
Jalisco	9.97	11.28	8.69	7.97	8.64	7.56	8.49	8.94
México	10.02	10.27	8.87	6.70	6.76	6.95	6.68	8.03
Michoacán	6.28	7.14	6.29	4.34	4.74	5.18	5.37	5.62
Morelia	6.60	5.04	9.50	2.93	3.20	2.78	3.49	4.79
Nayarit	5.28	6.55	4.35	4.54	4.24	3.68	8.14	5.25
Nuevo León	17.94	16.90	14.43	12.06	11.89	10.84	12.44	13.79
Oaxaca	nd	nd	3.10	3.13	3.77	3.22	3.93	3.43
Puebla	6.41	6.20	6.89	6.24	8.79	4.15	4.68	6.20
Querétaro	6.92	6.12	5.29	5.32	4.78	4.05	4.43	5.27
Quintana Roo	13.86	12.71	9.90	8.76	8.88	9.81	13.64	11.08
San Luis Potosí	4.12	4.06	2.61	3.43	2.63	3.59	6.52	3.85
Sinaloa	10.22	7.69	7.35	7.62	7.71	7.67	8.08	8.05
Sonora	8.46	7.80	6.68	6.46	7.59	7.51	7.46	7.42
Tabasco	4.11	2.88	2.81	2.75	3.11	3.79	4.88	3.48
Tamaulipas	8.91	7.39	7.67	9.03	8.40	9.24	11.55	8.88
Tlaxcala	5.98	4.79	6.28	5.07	4.07	4.04	5.00	5.03
Veracruz	8.29	14.76	3.17	4.11	5.27	5.64	6.27	6.79
Yucatán	12.97	13.53	21.02	5.98	4.43	6.34	6.05	10.05
Zacatecas	3.07	5.04	4.58	4.45	4.41	4.08	4.30	4.27
<b>promedio</b>	<b>9.35</b>	<b>8.55</b>	<b>7.63</b>	<b>6.00</b>	<b>7.48</b>	<b>7.21</b>	<b>8.49</b>	<b>7.92</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Aregional (2006)

El cuadro 7 nos muestra los ingresos propios como porcentaje del total de ingresos de los gobiernos subnacionales, mientras que en el cuadro 8 podemos ver las fuentes impositivas de cada nivel de gobierno.

**Cuadro 8 Impuestos de cada nivel de gobierno**

Ámbito	Impuesto
Federal	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) Impuesto sobre la renta de las empresas Impuestos al comercio exterior Impuesto al valor agregado (IVA) Impuestos especiales a la producción y servicios Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) Tenencia (de automóviles)
Estatad	Impuesto sobre hospedaje Impuesto sobre nóminas Impuesto sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos Impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos Impuestos adicionales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• enajenación de bienes inmuebles</li> <li>• adquisición de bienes inmuebles</li> <li>• remuneraciones al trabajo personal</li> <li>• ejercicio de profesiones y honorarios</li> <li>• instrumentos públicos y operaciones contractuales</li> <li>• impuestos directos diversos</li> <li>• otros</li> </ul>
Municipal	Impuesto sobre la propiedad Impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles Impuesto sobre desarrollo inmobiliario Impuesto sobre la industria y el comercio

Fuente: Elaborado a partir de SHCP (2004 y 2005)

**Cuadro 9 Impuestos a nivel estatal y entidades que los aplican (2005)**

Estados	Nómi nas	Hos- pedaje	Enaje- nación	Tenen cia	Loterías	Serv. Prof.	IPOC	Adicio- nal	Cedular	Total
Aguascalientes		X	X	X	X		X			5
Baja California	X	X	X		X			X		5
Baja California Sur	X	X			X			X		4
Campeche	X	X			X	X	X			5
Coahuila	X	X	X	X	X			X		6
Colima	X	X	X		X	X				5
Chiapas	X	X	X	X	X	X				6
Chihuahua	X	X	X		X	X	X	X	X	8
Distrito Federal	X	X		X	X	X				5
Durango	X	X	X		X	X		X		6
Guanajuato	X	X	X		X				X	5
Guerrero		X	X	X	X	X	X	X		7
Hidalgo	X	X	X	X	X	X		X		7
Jalisco	X	X	X		X	X	X			6
México	X	Municipal	X	X	X					4
Michoacán	X	X	X		X			X	X	6
Morelia	X	X	X	X	X	X		X		7
Nayarit	X	X	X	X	X	X		X		7
Nuevo León	X	X	X		X					4
Oaxaca	X	X	X	X	X					5
Puebla	X	X	X	X	X					5
Querétaro	X	X	X	X	X			X		6
Quintana Roo	X	X	X		Municipal	X				4
San Luis Potosí	X	X	X		X					4
Sinaloa	X	X	X		X	X				5
Sonora	X	Municipal	X	X	X	X	X	X		7
Tabasco	X	X	X		X	X				5
Tamaulipas	X	X	X		X	X				5
Tlaxcala	X	X	X	X	X	X				6
Veracruz	X	X	X		X		X	X		6
Yucatán	X	X	X		X	X	X	X		7
Zacatecas	X	X	X	X	Municipal		X	X		6
Total	30	30	29	16	30	16	8	15	3	

Fuente: Elaborado a partir de SHCP (2004 y 2005). Se excluyó el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos que es aplicado por 10 estados al no poder determinar cuáles son éstos.

El cuadro 9 nos muestra un esfuerzo fiscal diferenciado entre las entidades. Por un lado, Baja California Sur, Estado de México, Quintana Roo y San Luis Potosí que emplean sólo cuatro de los impuestos que hemos registrado y, por otro lado, Chihuahua que aplica 8 impuestos y Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sonora y Yucatán con 7.

Mucho del esfuerzo fiscal es reciente, por ejemplo, el impuesto sobre nómina lo han iniciado a aplicar 7 estados entre el 2000 y 2005 (Colima, Guanajuato, Querétaro,

Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas; los tres primeros, a partir del 2005). En 1999 sólo aplicaban el impuesto sobre la nómina 23 estados; Respecto al de hospedaje, se inició el cobro en 1996 y los dos estados que faltaban se incorporaron en 2001 y 2002 (Hidalgo y Michoacán, respectivamente). Véase cuadro 10.

**Cuadro 10 Número de estados que emplean los impuestos de Nómina y Hospedaje (1975-2005)**

	1975	1985	1995	2000	2005
Nóminas	2	10	22	23	30
Hospedaje	0	0	0	28	30

Fuente: Elaborado a partir de SHCP (2005).

### **3.2. Ingresos subnacionales en México: comparación internacional.**

¿Cómo es la recaudación impositiva de México y de sus gobiernos subnacionales en particular respecto a otros países? La figura 6 permite ver que México es el país con menor captación impositiva del gobierno general en el 2003 entre los países de la OCDE, apenas la mitad del promedio de dichos países.

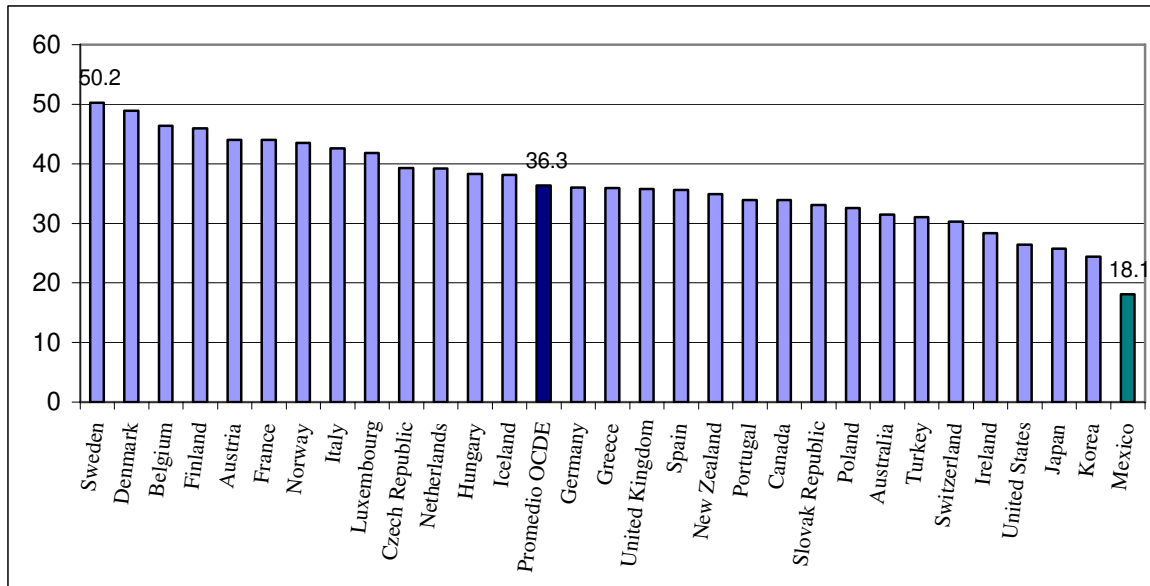
¿Por qué es tan baja la captación impositiva en México? La razón más importante parece ser la elusión y evasión fiscal, producto a su vez de la existencia de múltiples tratamientos especiales en los impuestos de base amplia (Trigueros y Fernández, 2001). Se han realizado diversos estudios que buscan determinar la cuantía de la elusión y evasión fiscal (EEF) en México. Bergman, Rodríguez y Hernández (2005) analizan el impuesto sobre las empresas, encontrando que para el 2003 la EEF es de entre el 32.6 y 39.5% del potencial de este impuesto (entre 1.64 y 1.9 por ciento del PIB). Por concepto de impuestos sobre la renta referidos únicamente a salarios, se ha estimado para el 2002 una EEF del 15.3% y 0.43% del PIB. (Díaz y Mendoza, 2005). Por su parte, Cantalá, Sampere y Sobarzo (2005) estimaron para 2003 en 77% la evasión fiscal del ISR de las personas físicas con actividad empresarial o profesional (0.62% del PIB).

Si pasamos de la captación del gobierno general a la de únicamente los gobiernos subnacionales, el panorama no es muy diferente para México. La figura 7 nos muestra que los estados y municipios recaban por impuestos solo un 3.4% de los impuestos totales, lo que lo ubica de nuevo entre los de menos captación dentro de la OCDE, solo por encima de Grecia.



Dentro de la captación de cada nivel subnacional, México vuelve a ocupar el último lugar en lo que se refiere al nivel intermedio o regional de gobierno y, a nivel local, de nuevo queda junto con Grecia en último lugar. Véase cuadro 11.

**Figura 6 OCDE. Captación impositiva como porcentaje del PIB (2002)**



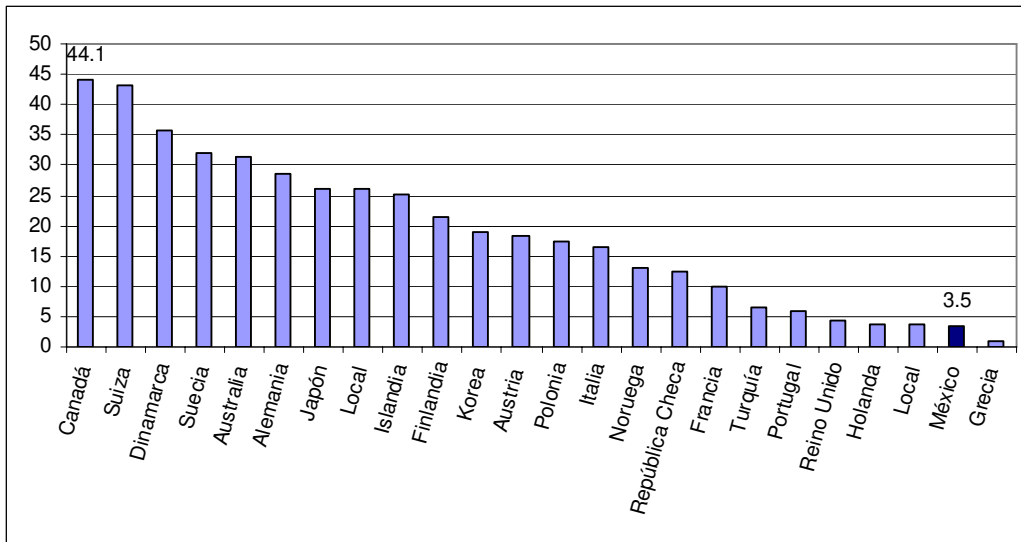
Fuente: OCDE (2005)

**Cuadro 11 OCDE. Ingresos impositivos de los gobiernos subnacionales como porcentaje del total (2002)**

<b>País</b>	<b>Ingresos</b>	<b>País</b>	<b>Ingresos</b>
<b>Australia</b>	<b>31.4</b>	<b>Japón</b>	<b>26.0</b>
Estados	28.4	Local	26.0
Local	3.0	<b>Korea</b>	<b>18.9</b>
<b>Austria</b>	<b>18.4</b>	Local	18.9
Estados	8.8	<b>México</b>	<b>3.4</b>
Local	9.6	Estados	2.4
<b>Bélgica</b>	<b>...</b>	Local	1.0
Estados	...	<b>Holanda</b>	<b>3.6</b>
Local	...	Local	3.6
<b>Canadá</b>	<b>44.1</b>	<b>Noruega</b>	<b>12.9</b>
Provincias	35.5	Local	12.9
Local	8.6	<b>Polonia</b>	<b>17.5</b>
<b>República Checa</b>	<b>12.5</b>	Local	17.5
Local	12.5	<b>Portugal</b>	<b>6.0</b>
<b>Dinamarca</b>	<b>35.6</b>	Local	6.0
Local	35.6	<b>España</b>	
<b>Finlandia</b>	<b>21.5</b>	CCAA	
Local	21.5	Local	
<b>Francia</b>	<b>10.0</b>	<b>Suecia</b>	<b>32.1</b>
Local	10.0	Local	32.1
<b>Alemania</b>	<b>28.7</b>	<b>Suiza</b>	<b>43.1</b>
Lander	21.8	Estados	27.0
Local	7.0	Local	16.2
<b>Grecia</b>	<b>0.9</b>	<b>Turquía</b>	<b>6.5</b>
Local	0.9	Local	6.5
<b>Islandia</b>	<b>25.2</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>4.5</b>
Local	25.2	Local	4.5
<b>Italia</b>	<b>16.4</b>	<b>Promedio</b>	
Regiones	11.3	<b>Estados</b>	<b>19.9</b>
Local	5.2	<b>Local</b>	<b>12.3</b>

Fuente: OCDE (2005)

**Figura 7 OCDE. Ingresos impositivos de los gobiernos subnacionales como porcentaje del total (2002)**



Fuente: OCDE (2005)

Con los datos de la evolución de los ingresos de los GSs, así como en una comparación internacional, es bastante claro que en México la recaudación de éstos es bastante baja. (al igual que la recaudación a nivel nacional, comparada con los países de la OCDE). Esta baja recaudación, particularmente en los GSs, contrastada con el gasto que éstos deben hacer a partir del proceso descentralizador descrito en el apartado anterior, nos muestra un fuerte desequilibrio vertical en México actualmente.

El cuadro 12 nos permite ver el desequilibrio vertical existente: los ingresos propios de los estados apenas permiten cubrir el 7% del gasto total de los mismos. Lo que permite cumplir las responsabilidades de gasto son, como puede verse en el mismo cuadro, las transferencias, que cuentan por más del 88% de los ingresos.

**Cuadro 12 Ingresos y Egresos totales de los estados 2001-1004**  
**Porcentaje del total**

	2001	2002	2003	2004
<b>Total De Ingresos</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Impuestos	2.40	2.56	2.45	2.43
Derechos	2.15	2.31	2.29	2.47
Productos	0.96	0.65	0.53	0.55
Aprovechamientos	0.87	0.90	1.09	1.35
Contribuciones De Mejoras	0.05	0.11	0.13	0.18
Participaciones Federales	37.82	36.57	36.33	35.23
Aportaciones Federales	51.61	51.29	51.81	52.96
Otros Ingresos	0.33	0.56	0.98	0.95
Por Cuenta De Terceros	0.69	0.78	0.59	0.30
Financiamiento	1.58	2.90	2.73	2.74
Disponibilidad Inicial	1.54	1.38	1.09	0.85
<b>Total De Egresos</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Servicios Personales	24.27	25.23	25.29	25.09
Materiales Y Suministros	1.27	1.28	1.16	1.09
Servicios Generales	2.63	2.71	2.65	2.64
Subsidios, Transferencias Y Ayudas	41.05	40.39	38.90	39.61
Adquisición De Bienes Muebles E Inmuebles	0.44	0.54	0.64	0.43
Obras Públicas Y Acciones Sociales	7.55	7.35	7.41	7.26

La debilidad en la autonomía financiera de los GSs es, como señalamos anteriormente, una de las tareas pendientes del federalismo mexicano. Si los GSs no tienen autonomía sobre los impuestos, tendrán poco incentivo para mejorar su esfuerzo fiscal y poco compromiso para atender eficientemente las demandas de sus contribuyentes. Se pierde adicionalmente la posibilidad de una imposición basada en el beneficio y la transparencia (*accountability*), al no tener claro los contribuyentes a qué nivel de gobierno le están pagando los impuestos y qué nivel es quien le proporciona los servicios.

Pareciera que los caminos para mejorar la autonomía de los GSs deberán pasar por tocar los impuestos de base amplia. Los gobiernos subnacionales de los países con esquemas federalizados y que tienen ingresos propios superiores al 20% de sus ingresos totales, tienen algún tipo de impuesto sobre el ingreso o sobre el consumo. (Tijerina y Medellín, 1998).

#### **4. El Sistema de Transferencias en México.**

En el apartado anterior se mostró la baja recaudación y el consiguiente desequilibrio financiero vertical existente, así como la importancia de las participaciones, que

permiten cubrir el 88% de las responsabilidades de gasto de los estados para el 2004. En este apartado se presenta el sistema de transferencias existente en México y que es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se hace una breve revisión de la evolución que han tenido y se exponen sus características más importantes, así como los montos y objetivos de cada una.

El actual sistema de transferencias tiene su origen en 1980, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y que implicó la cesión de los GSs a favor del gobierno central de ejercer una serie de impuestos a cambio de recibir una participación de la recaudación central de impuestos<sup>14</sup>. Si bien este tipo de transferencia surge inicialmente bajo el principio resarcitorio principalmente (*o tax-sharing system*), la modificación de la fórmula de asignación las convierte más en un esquema de participación de ingresos (*o revenue-sharing system*) no condicionadas.

En 1998 se da una importante modificación al SNCF y al esquema de transferencias, al introducirse un nuevo monto presupuestal<sup>15</sup> para compensar a los estados por los servicios descentralizados, fundamentalmente de salud y educación. Estas transferencias son por tanto condicionadas (*earmarked*). El monto que anualmente se destina a las transferencias es el 20% del total de ingresos de la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

Los cuadros 13 y 14 nos muestran la totalidad de las transferencias que existen actualmente en México, así como las principales características de cada una.

---

<sup>14</sup> El mecanismo concreto se realiza mediante un “Convenio de Adhesión” en el que cada entidad renuncia a la aplicación de impuestos a cambio de esa participación. En el caso de los gobiernos locales, en 1983 se introdujo a nivel constitucional su derecho sobre el impuesto sobre la propiedad, del cual, sin embargo no pueden fijar las tasas, responsabilidad que corresponde a la legislatura estatal.

<sup>15</sup> Conocido como *Aportaciones* o el “Ramo 33” por la partida presupuestal que lo genera, mientras que las transferencias tipo *revenue-sharing* son conocidas como *Participaciones* o “ramo 28”.

**Cuadro 13 Las transferencias en México.  
No condicionadas**

Transferencia	Descripción	Empleo de los recursos	Peso relativo	
			2000	2004
<b>Participaciones (ramo 28)</b>				
Fondo General de Participaciones	El 20% de la RFP Se asigna por fórmula atendiendo principalmente a población (45%), esfuerzo fiscal (45%) y equidad (10%). Los municipios no pueden recibir menos del 20% asignado a cada estado.	Libre	21.4	20.2
Fondo de Fomento Municipal	0.3% de la RFP. Está basado en una fórmula basada en el esfuerzo fiscal y la transparencia.	Libre	1.0	1.0
0.136% de la RFP	0.136% de la RFP. Para municipios por donde se internen mercancías del extranjero. Es una fórmula basada en el esfuerzo fiscal y la transparencia.	Libre	0.1	0.1
Fondo de Contingencia	El 0.25% de la RFP. Se asigna para las entidades con desventaja en la asignación o crecimiento del Fondo General Participable y de Fomento Municipal	Libre Esta es niveladora	0.2	0.2
IEPS	El 20% de lo captado por bebidas alcohólicas y el 8% por tabacos. Incentiva el esfuerzo fiscal y la transparencia	Libre	0.6	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal y SHCP (2005)

RFP= Recaudación Federal Participable.

IEPS= Impuesto especial sobre Producción y Servicios

**Cuadro 14 Las transferencias en México.  
Condicionadas**

Transferencia	Descripción	Empleo de los recursos	Peso relativo*	
			2000	2004
<b>Condicionadas (ramo 33)</b>				
FAEB	Por descentralización educativa. Se basa en número de escuelas y plantilla de personal	Salarios, materiales y suministros	16.5	16.5
FAETA	Por descentralización educativa. Se basa en número de escuelas y plantilla de personal	Salarios, materiales y suministros	0.3	0.4
FASSA	Por descentralización del sector salud. Se basa en infraestructura médica y plantilla de personal. Incorpora una parte de equidad.	Salarios, materiales y suministros	3.3	3.5
FAIS	El 2.5% de la RFP (0.303% para estados y el 2.197% a municipios). Se asigna mediante fórmula sobre pobreza de los hogares.	Infraestructura en servicios públicos básicos en marginadas (agua, drenaje, Luz, etc) Es transferencia niveladora.	2.3	2.4
FORTAMUN-DF	El 2.5 de la RFP, asignada a los municipios exclusivamente en función de número de habitantes.	Deja libertad, pero prioriza el cumplimiento de obligaciones financieras. No niveladora.	2.2	2.4
FAM	El 0.814% de la RFP. No existe fórmula. Se define en cada Presupuesto de Egresos.	Se destina a ayudas alimentarias y sociales para población en pobreza extrema.	0.7	0.8
FASP	Se fija anualmente la fórmula y se basa en número de habitantes e indicadores de delincuencia.	Recursos humanos e infraestructura para combate a la delincuencia.	0.7	0.3
<b>Condicionadas (ramo 29)</b>				
PAFEF	asegurados al IMSS (20%); gasto en educación (32.5%); asignación igualitaria (10%); marginación (10%), y población (27.5%)	Infraestructura pública, saneamiento financiero y pensiones	1.0	2.7

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal y SHCP (2005)

FAEB: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

FASS: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

FORTAMUN-DF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples.

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

PAFEF: Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

\* Como porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP)

Es conveniente señalar algunos aspectos de estas transferencias. Respecto al primer bloque, las participaciones incondicionadas tipo *revenue-sharing* (o *Lump-sum general grants*), hay una parte, la mayoritaria, que se adjudica con una fórmula que premia 3 aspectos: 45.17% por población, otro 45.17% por fórmula que está basada en coeficientes históricos y el crecimiento de la captación anual de ciertos impuestos en cada estado. El restante 9.66% se reparte de manera inversa a la obtención de recursos

por las primeras dos fórmulas. Así, en general, este tipo de transferencia recompensa – en su primera fórmula- a las entidades con mayor población (México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla son los cinco más poblados). La segunda fórmula beneficia de alguna manera a los más desarrollados, dado que deberán tener mayor captación<sup>16</sup>, además de reflejar la situación que ocupaban al ingresar en 1980 al SNCF. La tercera parte es un mecanismo de compensación para aquellas entidades que, bajo las dos fórmulas anteriores, hayan resultado con menores recursos, de manera que es un componente de nivelación horizontal ante los dos primeros que en general parecen agrandar el desequilibrio horizontal.

Respecto al segundo bloque, las Aportaciones condicionadas de tipo *earmarked grants* (o *Lump-sum specific grants*), hay algunas de monto fijo (*lump-sum*) que fundamentalmente atienden a las necesidades de gasto producto de la descentralización de la educación (FAEB y FAETA) y salud (FASS) y otras que tienen como objetivo disminuir el desequilibrio horizontal existente y mejorar las condiciones de vida y los servicios públicos en las jurisdicciones que menor calidad ofrecen. En este caso está el FAIS principalmente, destinado a mejorar los servicios públicos de agua potable, drenaje, electricidad etc., en los estados y municipios más pobres (con énfasis en el nivel local, más que regional). Asimismo el FAM está destinado a alimentos escolares e infraestructura de servicios educativos a las zonas más pobres. Estos dos últimos serían niveladores. Incluso el fondo destinado a la seguridad pública (FASP) puede ser entendido en este nivel, dado que busca homogeneizar los servicios de seguridad pública entre las diferentes jurisdicciones.

Tanto ese primer bloque (incondicionadas), como el segundo (condicionadas), son de tipo *slum-sum* y no tienen aportación de la jurisdicción receptora de las mismas.

Existe un tercer bloque que, bajo la denominación de “*Convenios de Descentralización*”, se asignan bajo el esquema de “*matching grants*” o compensatorias, donde la federación pone una parte de los ingresos y los estados deben complementarlos. Los montos asignados bajo este esquema son relativamente importantes, el cuadro 15 nos permite verlos en comparación con las demás

---

<sup>16</sup> Los impuestos que se usan –hasta 2005- para esta segunda parte son: gasolina y diesel, cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, tenencia y autos nuevos, y aguas envasadas.



transferencias y vemos que son mayores que los asignados por la descentralización del sector salud o por los de FAIS o FORTAMUN.

**Cuadro 15 Transferencias a estados y municipios 1998-2004 (millones de pesos de 1993)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variación 2004/2000
Total de Transferencias Federales	94,574.30	102,080.30	113,927.40	123,103.30	125,856.80	127,296.90	131,561.40	15.5
I. Participaciones Federales (1+2)	42,856.70	46,103.50	52,066.00	54,391.20	55,484.40	53,607.40	53,721.50	3.2
1. Participaciones	39,081.30	41,930.30	47,684.00	48,721.10	50,608.40	48,929.80	48,716.30	2.2
Fondo General de Participaciones	35,888.60	38,464.20	43,664.20	44,954.40	46,629.40	45,222.40	44,613.00	2.2
Fondo de Fomento Municipal	1,690.20	1,816.60	2,062.10	2,122.90	2,199.90	2,033.10	2,215.70	7.4
Reserva de Contingencia	416.5	445.1	506	524.8	548.6	500.4	550.2	8.7
Impuesto Especial s/ Producción y Servicios	837.2	946.9	1,142.80	808	937.8	853.5	1,004.10	-12.1
0.136% de la RFP	235.6	247.3	284.2	285.5	276.2	297.1	301.5	6.1
Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	13.1	10.2	24.7	25.6	16.4	23.3	31.7	28.3
2. Incentivos Económicos	3,775.40	4,173.20	4,382.00	5,670.00	4,876.10	4,677.50	5,005.20	14.2
Incentivos del Impuesto s/ Tenencia	2,648.00	2,763.30	2,626.70	3,110.70	3,306.80	3,054.60	3,057.30	16.4
Incentivos del Impuesto S/ Autos Nuevos	826.7	1,111.30	1,458.60	1,292.10	1,174.60	1,044.90	1,120.80	-23.2
Otros Incentivos Económicos	300.7	298.6	296.7	1,267.20	394.7	578	827.1	178.8
II. Gasto Primario Transferido(3+4+5+6)	51,717.60	55,976.80	61,861.40	68,712.10	70,372.30	73,689.60	77,840.00	25.8
3. Ramo 33	43,280.30	49,837.10	53,081.10	57,839.80	58,385.50	58,962.70	58,039.30	9.3
FAEB	30,185.80	31,927.50	33,689.50	36,084.30	36,448.10	37,223.60	36,429.10	8.1
FASSA	5,224.70	5,961.60	6,673.50	6,997.80	7,122.60	7,839.30	7,722.50	15.7
FAIS	3,925.50	4,566.60	4,673.50	5,265.40	5,624.10	5,315.50	5,265.20	12.7
FISE	475.9	553.5	566.4	638.2	681.6	644.2	638.1	12.7
FISM	3,449.70	4,013.10	4,107.10	4,627.20	4,942.40	4,671.30	4,627.10	12.7
FASP	-	1,545.30	1,523.90	1,598.20	828.7	650.5	732.1	-52.0
FAM	1,404.00	1,493.90	1,527.90	1,721.00	1,836.90	1,734.60	1,710.10	11.9
FAETA	-	49.6	599.7	776.5	760.8	751.3	783.8	30.7
FORTAMUN-DF	2,540.20	4,292.60	4,393.10	5,396.60	5,764.20	5,448.00	5,396.40	22.8
4. Convenios de Descentralización	8,437.40	6,139.70	6,772.30	7,334.90	8,191.70	7,715.90	8,672.00	28.1
5. PAFEF	-	-	2,008.00	3,537.40	3,795.20	4,046.20	5,911.40	194.4
6. FIES	-	-	-	-	-	2,964.70	5,217.30	

Fuente: SHCP (2005)

**Cuadro 16 Participaciones reales per cápita\***

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tabasco	1,199.60	1,045.40	1,100.60	967.6	1,041.50	850.7	978.4	1,045.90	1,196.60	1,305.80	1,433.40	1,364.60	1,311.40	1,455.90	1,366.00
Baja California Sur	657.9	654.7	675.6	633.7	674.8	571.6	605.7	664.3	708	760.7	924.1	832.7	803.5	856.7	796.3
Distrito Federal	733.7	732.9	732.8	758.4	710.9	610.5	613.6	735.8	697.7	743.2	800	824.8	783.9	773.9	754.5
Campeche	772.2	805.6	782.2	774.2	804.4	706.2	649.3	741	765.4	825.3	943	906.5	884.1	955.2	743.9
Sonora	622.7	614.3	631	587.3	622.3	504.4	535.8	622.9	662.5	657.1	758	771.6	711.2	757.8	717
Colima	538.6	564.3	602.9	571.9	632	538.1	539.2	621.5	653.9	707.5	813.2	745.4	721.9	790.9	690
Aguascalientes	420.8	472.1	525.6	499.4	522.6	470.3	467.9	503.2	550.3	603.3	696.5	660.3	637.4	685.3	651.6
Quintana Roo	482.8	502.3	537.6	507.1	533.5	473.9	453.2	536.2	577	629.7	759.3	667.4	624.7	700.8	613.2
Querétaro	382.5	419.1	455.7	467.8	490.4	454.8	437.9	485	526.3	569.2	673.4	627.3	603.4	672.7	612
Nuevo León	492.2	495.1	524.9	540.4	514.3	470.9	440.1	528.7	564.2	610.7	669.2	648.9	628.9	648.7	600.6
Tamaulipas	410.9	458.9	497.2	440.4	492.5	404.5	414.5	543.6	500.4	577.1	645.9	653.6	588.4	625.2	591
Nayarit	389	405.4	435.6	445	465.8	405.5	432.9	469.6	497.3	537	604.2	587.7	578.7	608.1	575.7
Coahuila	384.7	386.4	411.5	407.1	437.8	380.5	385.7	446.8	496.5	541.5	577.5	595.7	540.5	569.9	527.7
Tlaxcala	376.1	386.9	428.9	423.6	477.5	410.6	414.1	467	488.7	525.1	601.7	552	532.7	579.1	522.2
Baja California	609.1	596.1	636.9	549.4	586.5	497.4	496.7	537.5	568.2	602.5	690.8	597.2	580.4	628.2	519.8
Jalisco	329.3	354.6	389.5	377.5	400.8	363	359.5	409.2	430.2	471.3	533.5	523.8	500.6	532.2	518.5
Zacatecas	289.3	304.7	340.8	339	385.7	315.4	371.3	392.6	414.6	454.1	503.4	533.5	485	520.8	506.7
Sinaloa	404.9	415.6	451.9	390.5	423.8	353.8	374.8	408.6	442.7	473.4	534.4	535.3	499.1	530.3	506.4
Yucatán	313	340.6	361.3	376.4	423.3	363.1	354.4	406.6	437.8	467	534.8	513.9	488.3	540.2	500.9
Chiapas	390.6	411.4	423	410.9	409.4	350.9	403.4	427.7	446.1	482.7	553.7	533.4	523.6	530.4	499.7
Morelos	344.8	371.2	396.4	408.8	451.2	384.4	383.9	432.7	443.8	473.6	537.3	518.1	498.9	541.8	484.6
Durango	310.8	322.1	348.7	348.7	390.9	337.3	359.2	396.3	419.2	456.6	502.2	545.6	487.5	517	482.5
Chihuahua	372.4	380.2	436.2	417.7	443.1	362.6	345.3	415.4	449.2	491.6	550.5	587.8	501.5	535	478.7
Veracruz	305.9	329.4	344.2	345.1	369.1	309.9	347.7	365.9	393.2	417	464.8	466	445.8	477.6	444.8
Hidalgo	248.5	260.5	296.8	306	355.9	305.5	312.5	356.1	376.5	403.2	457.6	449.2	434.4	464.8	428.1
San Luis Potosí	251.6	265.8	297.3	311.4	340.6	294.2	308.2	347.1	378.6	398.6	449.1	454.3	426.2	456.9	428.1
México	284	306.1	321	352	367.3	320.1	330.7	375.8	391.4	424.4	507.7	459.1	450.9	492.3	427
Guanajuato	231.5	261.7	298.5	304.6	343.1	300.5	304.8	340.8	361.2	387.1	449.7	441.2	416.2	442.1	411
Michoacán	199.5	229.7	266.8	270.1	310.8	260.9	280	315.2	331.7	358.8	407.5	409.7	386.1	410.6	389.3
Puebla	217.2	250.9	295.8	297.1	326.3	278.4	300.8	333.5	349	378	441.5	418.9	397.4	436.9	388.4
Oaxaca	186.4	214.2	256.9	268	317.6	279.5	317.4	322.7	331.3	352.9	399.3	383	361.1	402.6	369.5
Guerrero	227.5	248.1	289.7	311	330.1	282.5	291.5	330.8	348.8	358.9	387.5	381.4	363.5	386.7	360.4

\* Se refiere únicamente a las transferencias no condicionadas.  
Fuente: SHCP(2005)

## **5 Evaluación general del Federalismo Fiscal en México.**

En este último apartado presentamos una revisión general del federalismo actual en México, a partir de lo revisado en los apartados anteriores y lo hemos dividido en dos partes: en la primera, se presenta un análisis más detallado de los aspectos niveladores de las transferencias existentes y la segunda presenta las conclusiones generales del trabajo.

### **5.1 Evaluación del sistema de transferencias**

Es importante tener una aproximación empírica respecto al cumplimiento de los principios normativos de equidad e incentivos que las transferencias en México presentan. Para ello, hemos planteado algunas regresiones de *cross section* para los dos bloques importantes de transferencias en México: las Participaciones (no condicionadas) y las Aportaciones (condicionadas).

Para obtener la evidencia empírica de equidad, hemos corrido cada tipo de transferencia (en pesos constantes per cápita) contra dos variables: el ingreso constante per cápita y un indicador de pobreza: el Índice de Marginación. Para comprobar el principio de incentivo, por su parte, hemos considerado como variable exógena el porcentaje de ingresos propios sobre ingresos totales de cada estado<sup>17</sup> y (quizá una mejor medida de la compensación al esfuerzo fiscal), la variación que los ingresos propios tuvieron del periodo 1998-2000 al 2001-2004.

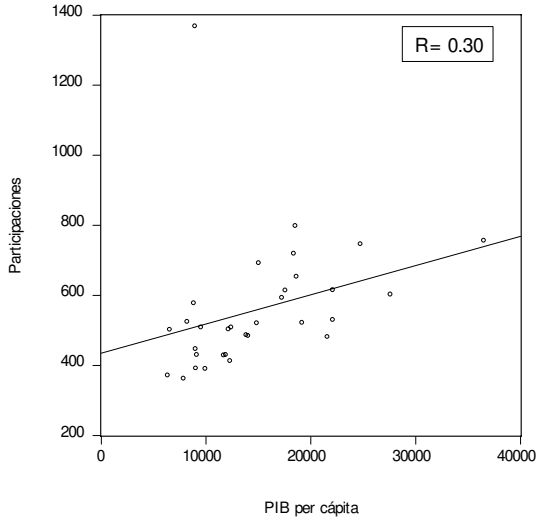
#### **a) El caso de las participaciones (incondicionadas).**

En este caso no encontramos evidencia del principio de equidad, más bien existiría alguna relación contraria aunque no significativa estadísticamente. Las gráficas 1a y 1b muestran respectivamente un mayor monto de transferencias para los estados con mayor PIB per cápita y para aquellos con menor marginación. Como ya señalamos sin embargo, la relación no es fuerte estadísticamente (en el caso del PIB encontramos significancia a un 90% pero no a un 95%).

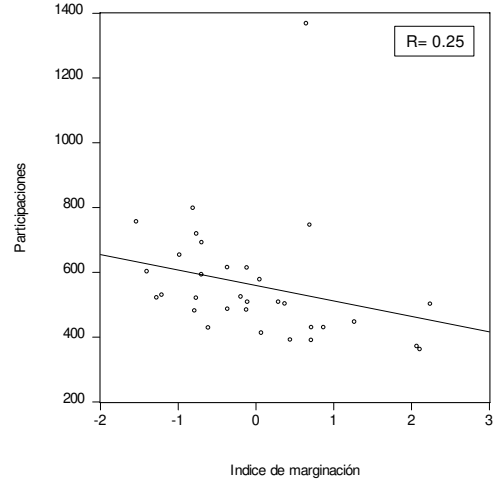
---

<sup>17</sup> Empleamos asimismo los ingresos propios per cápita y encontramos los mismos resultados, por lo que no los presentamos.

Grafica 1a  
Participaciones y PIB per cápita

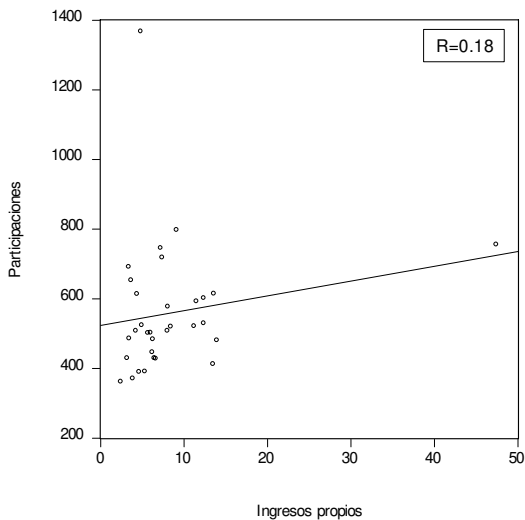


Grafica 1b  
Participaciones e Índice de Desarrollo Humano Humano

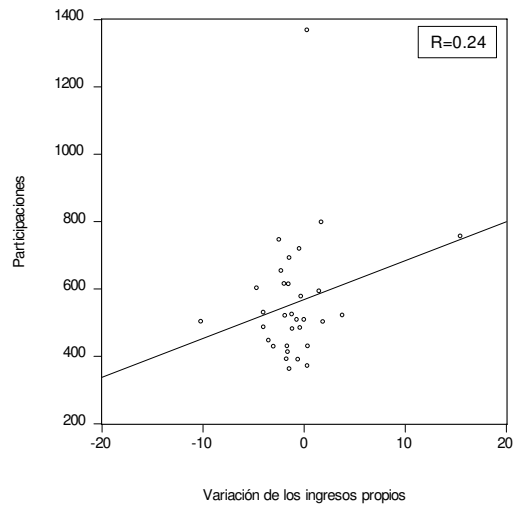


Respecto al principio de incentivos, encontramos también débil apoyo al cumplimiento de este principio. Si bien, como podemos ver en las gráficas 1c y 1d, las participaciones se asignan más a los estados con mayor esfuerzo fiscal (medido tanto en la captación de ingresos propios, como en la variación que éstos tienen) no hay fuerte significancia estadística.

Grafica 1c

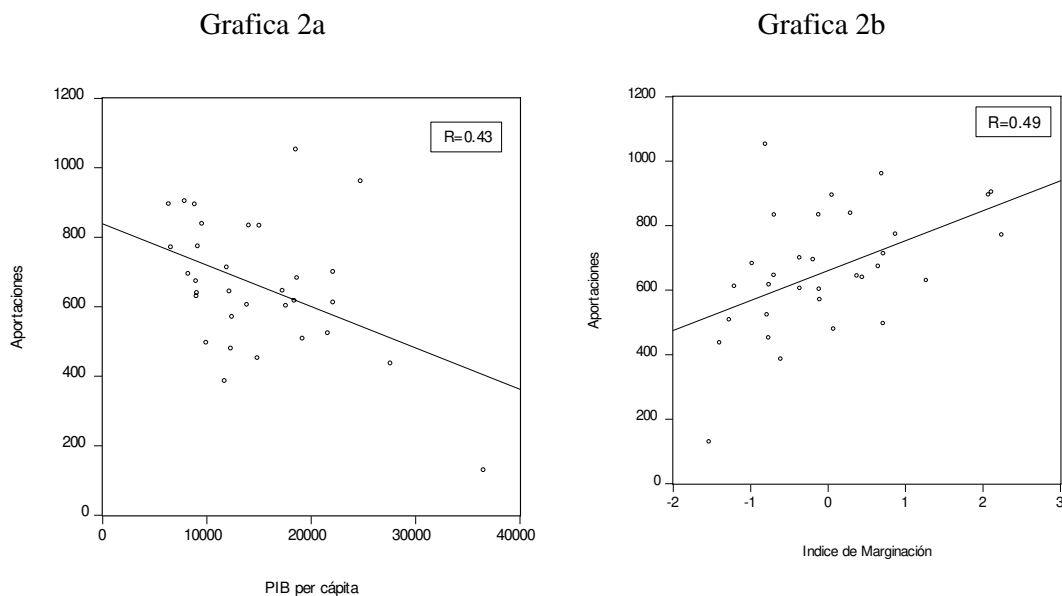


Grafica 1d



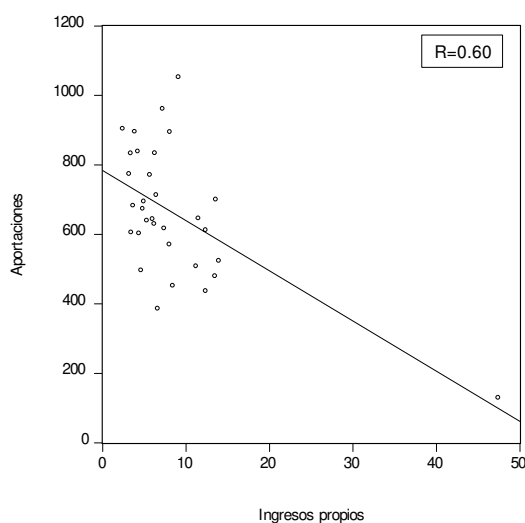
## b) El caso de las Transferencias (condicionadas).

Por lo que respecta al segundo bloque; las transferencias condicionadas bajo el ramo 33 y que señalamos tenían un componente mayor de nivelación del desequilibrio horizontal (principalmente por los fondos de FAIS, FAM y FASP), sí que es posible afirmar que cumplen el principio de equidad. Las gráficas 2a y 2b, reflejan una asignación mayor de este tipo de transferencias a los estados con menor PIB per cápita y a aquellos con mayor nivel de marginación, respectivamente. En ambos casos encontramos significancia mayor al 95%

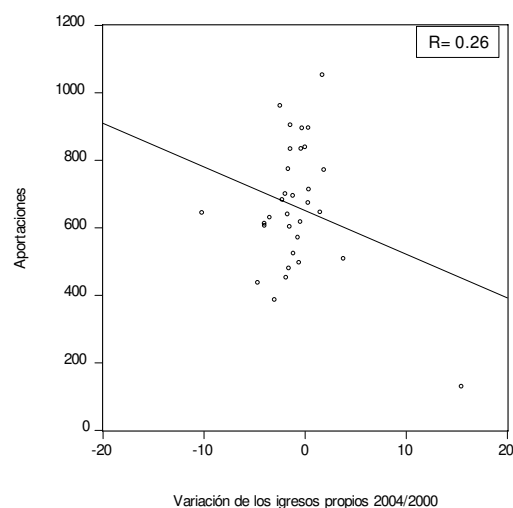


En cuanto al cumplimiento de estímulo de las aportaciones, hemos encontrado que estas transferencias no cubren este principio. Las gráficas 2c y 2d nos reflejan que los estados con menores ingresos propios tienen acceso a mayores montos de transferencias por aportaciones. Si embargo, es de notar que cuando medimos el esfuerzo fiscal como la variación de los ingresos propios, se pierde la significancia.

Grafica 2c



Grafica 2d



En general, la evidencia empírica nos señala que las aportaciones cumplen con el principio de equidad pero no con el de incentivos<sup>18</sup>, mientras que las participaciones no cumplen ninguno pero tienden a cumplir más el de incentivos que el de equidad. De alguna manera, ambos tipos de transferencias actúan de forma opuesta respecto a estos dos principios.<sup>19</sup> Un análisis similar pero considerando el total de transferencias, sin el Distrito Federal y datos de 1986 y 1992 encontró el cumplimiento del principio de equidad pero no el de incentivos (Kraemer, 1997).

**Cuadro 17 Resultados de las regresiones**

	Variable dependiente							
	Participaciones				Aportaciones			
PIB per cápita	0.0083 (0.092)				-0.0119 (0.014)			
Índice de Marginación		-47.69 (0.161)				92.823 (0.004)		
Ingresos propios			4.2385 (0.330)				-14.43 (0.000)	
Variación de ingresos propios				11.550 (0.194)				-12.93 (0.147)
R <sup>2</sup>	0.092	0.064	0.032	0.056	0.186	0.241	0.362	0.069

Los valores entre paréntesis son el *P-value*. Hemos sombreado los resultados con significancia superior al 95%  
Fuente: SHCP (2005), INEGI (2006) y CONAPO (2006)

<sup>18</sup> Otra manera de presentarlo es que son transferencias no resarcitorias

<sup>19</sup> Se menciona en la literatura un tercer principio: el de no discriminación política, que aquí hemos dejado de lado pero que algunos autores han encontrado que se viola en el caso de México (Kraemer, 1997)

## 5.2 Una primera evaluación del federalismo fiscal mexicano.

La ubicación de México como la octava economía más fuerte del mundo brinda un potencial fiscal bastante alto. Sin embargo, hemos visto que los indicadores de captación fiscal, tanto federal como de los GSs están ubicados muy por debajo de los estándares de los países de la OCDE; la captación total impositiva es menos de la mitad de la media de la OCDE y la captación de los gobiernos subnacionales, específicamente, lo ubica prácticamente en el último lugar entre este grupo de países.

Un elemento que destaca de la revisión realizada es que México presenta una fuerte desigualdad regional, con jurisdicciones con un nivel de desarrollo por arriba de la media de la OCDE, y otras regiones con niveles similares a los de países de muy bajo desarrollo. Esta desigualdad regional es importante de destacar pues revela un profundo desequilibrio horizontal entre los GSs de México. Si pensamos que un mecanismo del tipo “*votante mediano*” sirve para la toma de decisiones, resulta claro que entre jurisdicciones sumamente desiguales este mecanismo es menos funcional que entre aquellas con mayor grado de homogeneidad.

Asimismo, el proceso de descentralización de la década de los noventa traspasó a los GSs grandes responsabilidades de gasto, pero fue realizada adjudicándoles unos ingresos transferidos que solo tienden a representar el gasto realizado desde el gobierno central anteriormente y para seguir cumpliendo las responsabilidades ahora desde los gobiernos estatales (*coste efectivo*). Al no acompañar la transferencia de gasto con medidas de mayor autonomía fiscal para los GSs se presenta un fuerte desequilibrio vertical.

Sin embargo, el federalismo fiscal mexicano ha tenido avances que se reflejan en un constante proceso de adecuación de reglas y creación de instituciones que le dan mayor eficiencia (Joumard, 2005). Institucionalmente, la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han jugado un papel importante en el establecimiento de reglas con mayor transparencia, como incluir en la misma Ley fórmulas de asignación de las transferencias.



A nivel administrativo se ha dado un proceso igualmente de mejora de los sistemas estatales y municipales y se han generado externalidades positivas al trasladarse experiencias más exitosas de unas entidades a otras (Joumard, 2005). En el ámbito de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales también se han presentado muy recientemente cambios que permiten nuevas opciones de captación a los estados.

Las transferencias generales son de tipo revenue-sharing, cuentan por casi la mitad de las otorgadas y tienden a preservar el desequilibrio horizontal entre las jurisdicciones del país. Las transferencias condicionadas, por su parte, juegan un papel más nivelador pero aún son insuficientes para reducir el desequilibrio horizontal.

Parece adecuado plantear que las dos áreas importantes por atender, a fin de hacer más eficiente el federalismo fiscal mexicano se ubican, por un lado, en modificaciones que den más atribuciones impositivas a los gobiernos subnacionales, a fin de dotarlos de mayor autonomía y reducir el desequilibrio vertical existente. Adicionalmente se tendrían jurisdicciones más comprometidas con sus electores locales en la provisión de servicios y estimulados para realizar un mayor esfuerzo fiscal (*accountability*). Las mayores atribuciones fiscales a los GSs parece que deberán afectar a los dos principales impuestos de base amplia, el de la renta y el del consumo.

La segunda área, está en modificaciones del esquema de transferencias que disminuyan el desequilibrio horizontal. Hemos visto que existen componentes niveladores al interior de los dos bloques de transferencias existentes, sin embargo, podría resultar más eficiente establecer un bloque de transferencias con objetivos específicamente niveladores, a fin de tener más control sobre dicha meta<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Una tercera área de atención sería una serie de medidas tales como la revisión (y disminución) de la cantidad de tratamientos especiales incluidas en los impuestos de base amplia y que parecen permitir la evasión y elusión fiscales.

## Referencias

- Aregional.com (2006) Prontuario del gasto Federalizado 2006. Serie Federalismo Fiscal, Año 6, No.2, México
- Banco Mundial (1998) “México: advancing educational equity in the context of decentralization”. Phase I Draft Report, Washington, DC
- Bergman, M., Carreón, V. y Hernández F (2005) Evasión Fiscal del Impuesto sobre la renta de las personas morales (CIDE). Estudios e Investigaciones del INDETEC. [www.indetec.gob.mx/cpff/politica/investigaciones/Eva1.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/investigaciones/Eva1.pdf)
- Cabrero M. E. y Martínez, J (2000) “Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery” en Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Wold Bank. Washington, DC
- Cantalá, D., Sempere, J. y Sobrazo, H. (2005) Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de personas físicas (Colmex) Estudios e Investigaciones del INDETEC. <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/investigaciones/COLMEX.pdf>
- CONAPO (2006a) Indices de Desarrollo Humano (2000) <http://www.conapo.gob.mx/>
- \_\_\_\_\_ (2006b) Indices de Marginación (2005) <http://www.conapo.gob.mx/>
- Courchene Thomas, et.al, (2000) “Principles of decentralization” en “Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery” en Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Wold Bank. Washington, DC
- Díaz-Cayeros, A. (2006) Federlism, Fiscal Athority, and Centralization in Latin America. Cambridge University Press, New York.
- \_\_\_\_\_, (2004). Dependencia Fiscal y estrategias de coalición en el federalismo Mexicano. Política y Gobierno Vol XI, No.2. CIDE, México.
- Díaz G. E. y Mendoza C.J. (2005) Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta. Retención de salarios. Departamento de estudios económicos, el Colegio de la frontera Norte, México.
- Díaz-Cayeros y Mc Lure Jr. (2000), “Tax Assignment” en “Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery” en Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Wold Bank. Washington, DC
- Gamboa R, y Messmacher M (2003) desigualdad regional y gasto público en México. Banco Interamericano de desarrollo, INTAL-ITD-STA. Documento de Divulgación 21.
- García Sotelo L (2006 ) El sistema nacional de coordinación fiscal. 23 años de federalismo hacendario. INDETEC, Documentos de Interés. [www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf)
- Joumard, Isabelle (2005) Getting the most out of public sector decentralization in Mexico. Economics Department Working Papers, No. 453, OCDE.
- Kraemer M. (1997) Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from argentina, brazil asnd Mexico. Inter-American Development Bank, Working paper 345.

- Merino Mañón, J. (2003) “Las haciendas públicas en el federalismo mexicano” Gaceta de Economía, Año 9, número especial, ITAM, México.
- Moreno, Carlos (2003). Fiscal performance of local governments in Mexico: the role of federal transfers. Documentos de Trabajo del CIDE No. 127, México.
- OCDE (2005) OCDE in figures. <http://dx.doi.org/10.1787/634788846751>
- \_\_\_\_\_ (2006). Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-03561-3
- Pérez Torres, J y González Hernández, I. (1998) “La descentralización fiscal en México” CEPAL. Serie: Política Fiscal No. 106.
- Prieto, Guillermo (1871), Lecciones Elementales de economía Política. Existe una publicación de 1989 realizada por la facultad de Economía de la UNAM, México.
- SHCP (2004) Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2004. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx> México
- \_\_\_\_\_ (2005) Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2005. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx> México
- Sobarzo, Horacio (2003) México: estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Sobarzo.pdf>
- Thirsk, W y Díaz Gil (1997) “Tax reform in Developing Countries”. Banco Mundial
- Tijerina G y Medellín R (1998) Fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos estatales en México. Centro de Análisis y difusión económica, Documento de Investigación No.3
- Trigueros, I y Fernández, A (2001) Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria, en Una Agenda para las finanzas públicas en México, gaceta de economía, ITAM, México
- Trillo Hernández, F., Díaz Cayeros, A. y Gamboa González (2002) Fiscal decentralization in Mexico: The bailout problem”, Research Network Working Paper #R-447. Interamerican Development Bank.
- Urzúa, carlos (2000) “Vicisitudes del federalismo mexicano”. Serie documento de trabajo No. VII, Centro de Estudios Económicos, COLMEX, México.