



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Economía

**Federalismo Fiscal Mexicano: Los
Conflictos de la Democracia
Participativa.**

Ensayo

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN ECONOMÍA
CON MENCIÓN HONORÍFICA

Modalidad: Totalidad de Créditos y Alto Nivel Académico

Presenta

CLEMENTE ÁVILA PARRA

Tutor:

Dr. Clemente Ruiz Durán



Ciudad Universitaria, Mayo 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Federalismo Fiscal Mexicano: Los Conflictos de la Democracia Participativa.

- 1. Introducción.**

- 2. El conflicto de la redistribución del gasto en la descentralización.**
Funciones Sociales:
 - 2.1 Educación.**
 - 2.2 Salud.**

- 3. El conflicto de los ingresos: la división de las fuentes de tributación entre diferentes niveles de gobierno.**

- 4. Desequilibrios Fiscales.**
 - 4.1 Desequilibrios Verticales.**
 - 4.2 Desequilibrios Horizontales.**

- 5. El conflicto hacia el futuro.**

Referencia Bibliográfica

1. Introducción

Existen diferentes tipos de gobierno desde los países con gobiernos unitarios o centralizados, como Francia, en los cuales el gobierno central es supremo, la división administrativa ejerce sólo los poderes que el gobierno central decida delegarle y el poder del gobierno central está por encima del parlamento al que, incluso, puede disolver; hasta países federales en los cuales los niveles de gobierno cuentan con cierta autonomía y el poder no se encuentra concentrado en el gobierno central, tal forma de gobierno es la existente en Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, entre otros.¹

México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación según lo que establece el artículo 40 constitucional.

La adopción del sistema federal se estableció por primera vez en la Constitución de 1824 y se reafirmó en la de 1857 y 1917 como un rasgo fundamental del régimen de gobierno. Contrario a lo que sucedió en Estados Unidos, el federalismo no cumplió la función de conjuntar realidades dispersas sino la de crear unidades descentralizadas dentro de la tradición centralista heredada de la época colonial.²

El modelo federal mexicano es un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, se caracteriza por la asignación de responsabilidades de gasto e ingreso entre los distintos órdenes de gobierno y cuenta con un conjunto de transferencias condicionadas e incondicionadas para compensar los déficits financieros de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, en el modelo no sólo se reconoce la relación directa del gobierno federal con el gobierno estatal sino que también se reconoce constitucionalmente una relación directa del gobierno federal con el gobierno municipal y se combinan esfuerzos con rasgos de federalismo alemán o administrativo para algunas áreas específicas como educación y salud donde el gobierno federal lleva a cabo la legislación aunque la implementación y administración se ejerce en el gobierno estatal.³

El federalismo mexicano ha evolucionado de un federalismo jerárquico y autoritario hacia un federalismo tripartito, en el cual los distintos niveles de gobierno cuentan con áreas de autonomía y áreas en las que concurren dos

¹ Enciclopedia Británica en línea consultada el 29 de Agosto de 2010.

² Carbonell, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2003.

³ Courchene, Thomas, Martínez-Vázquez, Jorge, McLure, Charles, Webb, Steven, *Principles of Decentralization in Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, The World Bank, 2000.

o hasta tres niveles de gobierno para las cuales la negociación es la principal forma de relación intergubernamental.⁴



Figura1. Federalismo Tripartito

Con el propósito de recuperar la legitimidad y la credibilidad que el partido hegemónico había perdido (Rodríguez, 1999), durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se iniciaron esfuerzos serios de descentralización política y administrativa, proceso que implicó una transición paulatina hacia un nuevo federalismo.

Como parte integral del nuevo federalismo que se estaba gestando, entra en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con el objetivo de evitar la doble o triple tributación y la simplificación del sistema fiscal.

Actualmente, a 30 años de la entrada en vigor del SNCF, se ha logrado una más eficiente distribución de competencias y potestades tributarias, un incremento de los recursos participables principalmente del Fondo General de Participaciones (FGP) a entidades federativas y municipios pasando de 13% a comienzos de la década de 1980 a 20% en la actualidad; así mismo, se ha dado una disminución del gasto discrecional y la aparición de fórmulas de distribución de las participaciones federales.

Sin embargo, ante la gran cantidad de cambios que se han vivido en estos últimos años es indispensable repensar el federalismo mexicano y plantear una reforma integral con visión de largo plazo en donde se logre la vinculación de las responsabilidades de gasto con los ingresos fiscales entre los cuales existe una brecha que no sólo no se ha cerrado si no que por el contrario se amplió con la federalización del gasto en educación y salud y con la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal en 1997.

El problema principal del federalismo fiscal mexicano es que no ha superado del todo sus orígenes centralistas. Los estados y municipios cuentan con una autoridad fiscal mínima que rompe el vínculo entre los impuestos y los

⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.

programas públicos, en consecuencia limitando los potenciales beneficios de la descentralización fiscal y causando desequilibrios verticales.⁵ Las políticas descentralizadoras promueven la responsabilidad de sus gobernantes ya que pueden presionar a sus funcionarios públicos locales de una forma más eficiente que a los funcionarios federales, por ejemplo, a través de la creación de vínculos entre la provisión de servicios públicos y el pago de impuestos, de manera que se pueda exigir la rendición de cuentas del gobierno.

Los gobiernos estatales y locales no se vuelven más responsables que el gobierno federal cuando la mayor parte de los bienes y servicios públicos como infraestructura física, educativa y de salud es financiada con recursos federales debido a que los gobiernos subnacionales pueden responsabilizar al gobierno federal de la insuficiencia de recursos y de las fallas en la provisión de dichos servicios. Del mismo modo, los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios por medio del Ramo 33 son una quimera de autonomía local: son recursos etiquetados en los que los gobiernos locales prácticamente no tienen injerencia en la toma de decisiones. Hasta antes del 2008, la suma de los fondos de aportaciones que se distribuía mediante formulas con criterios objetivos era menos de una quinta parte del Ramo 33, sin embargo, en ese año se empezó a utilizar una formula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) con lo que se busca promover la eficiencia e incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Las dificultades que vive actualmente el federalismo fiscal mexicano por el lado del gasto son esencialmente dos: primero, los recursos de la hacienda federal son, en el mejor de los casos, suficientes para hacer frente a los gastos corrientes pero con limitada capacidad de inversión y, segundo, cómo se asignan las responsabilidades del gasto y bajo qué criterios. Es un error común pensar en fortalecer las finanzas estatales y locales a costa de las finanzas del gobierno federal o viceversa, no es necesario tomar recursos de un nivel para asignarlos a otro, es necesario obtener mayores recursos.

En un comparativo realizado con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se observa que México cuenta con la menor recaudación fiscal y el menor ingreso público como proporción del PIB con tan solo 18 y 19.5% respectivamente, además del menor ingreso público por habitante con \$2,286 dólares, 6.15 veces menor que el promedio de los países de dicha organización. Pero lo más preocupante es que incluso países de América Latina de igual o menor desarrollo (Brasil, Argentina, Chile, entre otros) cuentan con un ingreso tributario más robusto que nuestro país.⁶

Si se busca incrementar la recaudación y ejercer un gasto público transparente eliminando la discrecionalidad del mismo y con criterios de

⁵ Merino, Gustavo, *Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas*, Gaceta de Economía, Número Especial, México, ITAM, 2000.

⁶ OCDE, *Government at a Glance*, 2009 y CEPAL, *Estadísticas de Finanzas Públicas*.

eficiencia, es imperativo asumir los costos políticos que implica una reforma tributaria.

Los gobernadores buscarán a toda costa lograr que el incremento de sus ingresos se dé vía transferencias (no condicionadas, por supuesto) sin asumir la responsabilidad recaudatoria. El no contar con un sistema –eficiente- de pesos y contrapesos es una fuente directa de corrupción e ineficiencia. Los gobiernos estatales, evidentemente, gastan más de lo que gastarían bajo un sistema descentralizado de potestades tributarias.⁷

El problema de los ingresos de los gobiernos subnacionales va más allá de los gobernadores, es un problema que abarca tanto al gobierno estatal como al gobierno municipal. Las principales fuentes de ingreso de los municipios son las participaciones federales y el impuesto predial.

La dependencia de ingresos federales genera incentivos perversos dando lugar a una explotación subóptima del predial, a pesar de su potencial como fuente de ingreso. Los gobernadores, por su parte, aprovechan que los fondos federales se otorgan a los municipios por medio del gobierno estatal y en consecuencia pueden decidir quién los recibe y quién no, siempre y cuando respete los lineamientos establecidos en las políticas del Ejecutivo federal, pero son los gobernadores, en última instancia, los que deciden cómo y dónde se llevan a cabo los proyectos locales, por ejemplo.⁸

Los países que pertenecen a la OCDE, en promedio, recaudan alrededor del 1% del PIB por concepto de impuesto predial, mientras que en México este representa únicamente el 0.26%.⁹ Además, la baja recaudación se debe principalmente a que los catastros no están correctamente actualizados, es decir, existen propiedades, construcciones y ampliaciones sin registrar. Adicionalmente, no todos los catastros están referenciados geográficamente con sistemas computacionales. El ingreso del impuesto predial se puede acrecentar si se logra un alza en la tasa impositiva, se invierte en la profesionalización y capacitación de las administraciones locales y se eliminan deducciones.¹⁰

La baja recaudación del impuesto predial tiene también razones políticas subyacentes: el costo político es alto e inmediato mientras que los beneficios se ven reflejados en la recaudación local con un rezago que no incentiva al gobierno municipal dado que no se puede reelegir el presidente municipal y la duración de la administración es muy corta. Es decir, dado que el gobierno local recibe una gran parte de su ingreso de transferencias federales se

⁷ Colmenares Páramo, David, *Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano*, Este País, Abril 2004.

⁸ Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México: De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁹ Datos obtenidos de la OCDE, OECD Stats, 2006.

¹⁰ Merino, Gustavo, *Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas*, Gaceta de Economía, Número Especial, México, ITAM, 2000.

estimula la pereza fiscal desincentivando el esfuerzo recaudatorio y promoviendo el populismo fiscal.¹¹ La recaudación fiscal es en todos los casos, impopular, sin embargo, la disposición de los ciudadanos a pagar guarda estrecha relación con la cantidad y calidad de los servicios que el gobierno provee. Si la percepción de los mexicanos es que los políticos se roban los recursos de las arcas públicas y que no combaten la evasión y elusión fiscal aumentando la carga fiscal únicamente sobre los que sí pagan impuestos se tendrá un escenario mucho más complicado para que la reforma en materia impositiva se pueda llevar a la práctica.¹²

En el marco de la descentralización fiscal que vivía nuestro país a inicios de los ochenta, se da la primera de las dos reformas municipales, que entró en vigor el 1 de Enero de 1983, que estableció una definición puntual de las obligaciones a cumplir por el municipio y les otorgó medios fiscales para llevar a cabo dichas funciones. En la segunda, que entró en vigor en 1999, los municipios fueron reconocidos por la Constitución rompiendo con el federalismo dual en donde los municipios quedaban subordinados a las entidades federativas para pasar a la etapa moderna del federalismo tripartito que vive el México contemporáneo. Este modo de relación entre los niveles de gobierno del sistema federal mexicano actual parece harmónico a simple vista, sin embargo, si los mecanismos cotidianos de coordinación intergubernamental no son eficaces se puede caer en el desorden y dispersión de energías, como ha menudo sucede.

Es indispensable resaltar el hecho de que no existe un modelo de federalismo ideal. Las consideraciones históricas, políticas y culturales restringen el modelo federal que se puede emplear en cada país y con base en dichas restricciones se busca avanzar hacia un federalismo que repare la desigualdad regional al mismo tiempo que establece bases firmes para un desarrollo más dinámico.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Díaz Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz, Weingast, Barry, *El singular momento constitucional de México*, Este País, Abril 2004.

El conflicto de la redistribución del gasto en la descentralización

2. La Distribución de las Funciones de Gasto

La distribución de funciones de gasto público entre los distintos niveles de gobierno expresa, en buena medida, el modelo de gobierno que se está implementando. México, a pesar de estar constituido como una república con sistema federal desde 1824 se caracterizó hasta mediados de los noventa por ser un país centralista *de facto*. En 1991, el gobierno central mexicano tuvo una participación en el gasto público igual que la que tuvo el gobierno central de Francia a pesar de que éste último cuenta con régimen unitario.¹³

La Constitución señala claramente que todas las facultades que no posea expresamente la federación serán de los estados miembros. Sin embargo, no se encuentran bien definidas las funciones de gasto dada la concurrencia en diversas áreas como educación, salud, seguridad pública, etc. debido a que no se especifica la participación de cada nivel de gobierno.¹⁴ En consecuencia, no está claro qué orden de gobierno es responsable por la falta o deficiencia en la provisión de servicios públicos. Además, la concurrencia de responsabilidades incrementa la complejidad administrativa, la falta de transparencia y puede causar choques en competencias causando incluso efectos negativos netos de la descentralización del gasto público¹⁵.

La participación de los órdenes de gobierno dentro del gasto público ha cambiado significativamente desde 1989. El gasto público del gobierno central disminuyó su participación dentro del gasto público total de 69.5% en 1993 a 64.2% en 2009 (Cuadro 1), mientras que la participación de los gobiernos subnacionales aumentó, principalmente la del gobierno estatal. La tendencia de descentralización del gasto se aprecia de manera más clara en la gráfica 2.

La configuración política del país cambió de manera significativa en el transcurso de estos años y los gobiernos estatales, principalmente priístas, al ver perdida la presidencia de la república decidieron agruparse para constituir la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en el 2001 con el objetivo de fortalecer el federalismo y crear un contrapeso político. Entre sus frutos se encuentran la mejor cooperación y vinculación institucional entre entidades federativas además de una mayor participación en los excedentes petroleros.

¹³ Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics*.

¹⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.

¹⁵ Darby, Julia, Muscatelli, Anton, Roy, Graeme, *Fiscal Decentralisation in Europe: A Review of Recent Experience* en J. Monnesland (Ed.), *Regional Public Finance: European Research in Regional Science*, Vol. 13, Reino Unido, 2003.

Cuadro 1**Gasto Público por Nivel de Gobierno
Porcentaje del PIB**

Año	Federal	Estatal	Local
1993	15.18%	5.42%	1.25%
1994	15.86%	6.36%	1.27%
1995	16.05%	6.04%	1.10%
1996	16.00%	5.69%	1.05%
1997	17.22%	5.98%	1.08%
1998	15.92%	6.62%	1.32%
1999	16.42%	7.04%	1.53%
2000	17.34%	7.19%	1.55%
2001	17.15%	7.78%	1.74%
2002	17.95%	7.89%	1.95%
2003	16.32%	7.43%	1.80%
2004	16.02%	7.19%	1.75%
2005	16.35%	7.54%	1.79%
2006	16.76%	7.76%	1.86%
2007	17.22%	7.98%	1.83%
2008	18.38%	8.66%	2.10%
2009	18.95%	8.48%	2.05%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

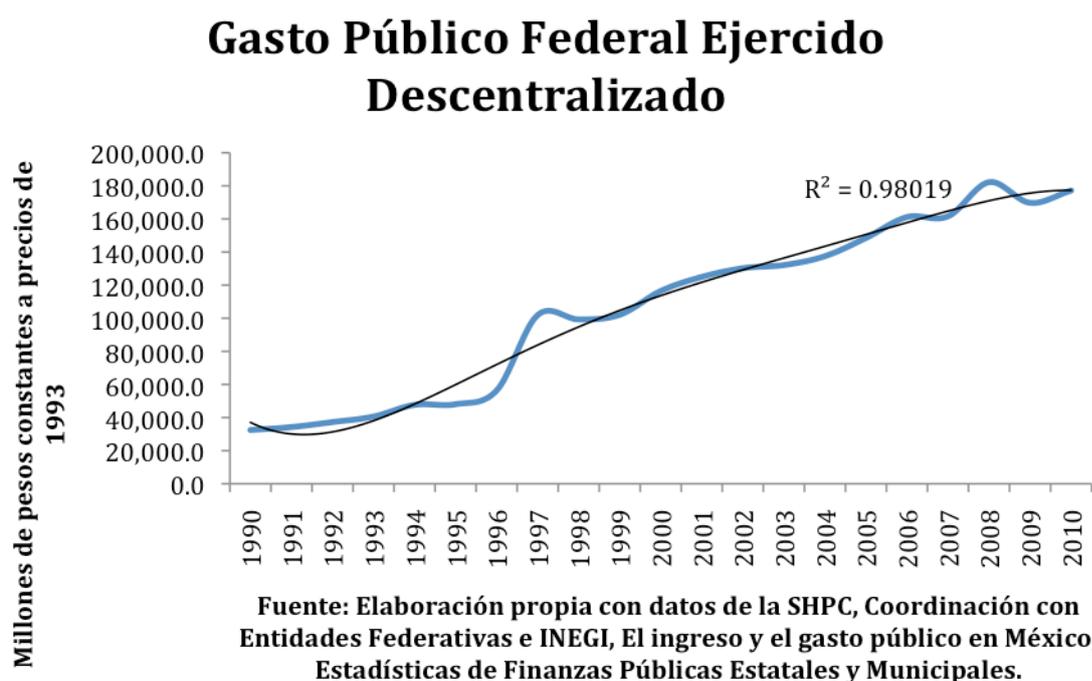
La descentralización del gasto público iniciada en la década de los ochentas persiste actualmente, aunque tuvo su mayor crecimiento a principios y mediados de los noventa con la descentralización del gasto federal de educación, salud, y seguridad pública de los Estados y el Distrito Federal. La creciente descentralización del gasto público ha tenido efectos positivos estimulando la participación política y resolviendo algunos problemas de ineficiencia y corrupción; sin embargo, la descentralización del gasto ha traído también algunos efectos negativos, debido a que no todos los estados, municipios y comunidades cuentan con la capacidad administrativa para asignar los recursos de manera eficiente. No existe garantía de que la descentralización produzca una provisión más equitativa de bienes públicos ni de que repare las desigualdades sociales, además de que puede retardar cambios estructurales.

Es fundamental resaltar que la medición de la descentralización es verdaderamente complicada. Ampliamente aceptado es el hecho de que la participación de los gobiernos subnacionales dentro del gasto público es una forma imperfecta de medir la descentralización fiscal como consecuencia de que no se puede identificar el grado de autonomía en el gasto local y tampoco se puede apreciar cuál es la proporción del gasto que se distribuye de acuerdo a fórmulas con criterios objetivos o como gasto discrecional y cuánto del gasto es condicional o no. Por lo tanto, la participación del gobierno subnacional en el gasto público es una sobreestimación de la

descentralización fiscal, no obstante se reconocen los avances que se ha tenido en la materia.¹⁶

De la misma manera, el gasto público federal ejercido descentralizado ha aumentado significativamente como se observa en la gráfica 2, pero no denota la autonomía en el gasto del mismo. A partir de 1992-1993, y hasta la fecha, la tendencia creciente del gasto público ejercido descentralizado (GPFED) es prevalectante. A pesar de que en el periodo de 1994-1996 hubo un estancamiento del GPFED debido a la crisis iniciada en nuestro país en 1994-1995 y un decrecimiento en términos reales en el año 2009 efecto de la crisis financiera global, no hay elementos para determinar que dicho decremento sea un punto de inflexión que marque un cambio en la tendencia.

Gráfica 1



La redistribución de las funciones de gasto y los procesos descentralizadores que forman parte fundamental del nuevo federalismo se dieron como respuesta a una serie de problemas que se atribuían a los arreglos existentes en el modelo centralizado: excesivo burocratismo, gasto ineficiente y asignación de recursos que no correspondía con las necesidades de la población, además de una imperante necesidad de incrementar la participación política.

En este contexto, la política nacional y el gasto público del gobierno central deben establecer las condiciones para que el desarrollo local/regional sea el que impulse el desarrollo nacional. El reto para las regiones es ser competitivas para insertarse exitosamente en un mundo globalizado.

¹⁶ Ebel, Robert, Yilmaz, Serdar, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, The World Bank, March 2002.

Las regiones deben buscar mediante una evaluación estratégica las potencialidades para sobresalir en el aprendizaje de cómo producir determinados bienes o servicios. Se debe buscar evitar la competencia por costos-precios en los mercados mundiales y para lograrlo se debe contar con 2 características primordiales: utilizar en la producción recursos que sean difíciles de encontrar en otras áreas/regiones y difíciles de crear o imitar. Por definición dichas actividades son territorializadas debido a que dependen de la localización.¹⁷

El desarrollo local y la dinámica regional privilegia las actividades productivas de acuerdo al potencial y vocación de cada región, aprovechando los recursos disponibles, contribuyendo a reducir los desequilibrios interregionales.

Los gobiernos subnacionales deben buscar incrementar el gasto productivo, es decir, aumentar el gasto que favorece el crecimiento económico. Diversos estudios sugieren que existe una correlación positiva entre el crecimiento y la inversión pública. Pero no sólo se puede favorecer el crecimiento y desarrollo económico por medio de proyectos de infraestructura física, sino que se debe invertir en capital humano para lograr los beneficios de la innovación y adelanto tecnológico. Una gran parte de la producción basada en el conocimiento es territorializada.

Los gobiernos subnacionales evidentemente ejercen el gasto en su dimensión espacial delimitada independientemente de si éste se ejerce en desarrollo social, económico o funciones de gobierno; el gobierno federal ejerce su gasto dentro de la federación pero tiene su dimensión geográfica debido a que el gasto no se distribuye de manera uniforme en todo el territorio.

La estrategia alternativa a las políticas públicas universalistas es organizar la política pública desde el territorio. Elaborar proyectos y programas tomando en consideración las características locales (sociales, económicas, demográficas, etc.) de la población objetivo con la finalidad de adecuar el gasto a las necesidades específicas de cada región logrando la equiparación sustancial de los servicios públicos y de las inversiones regionales.

Además, cuando se tienen demandas tan heterogéneas como en México dada la diversidad cultural, demográfica, geográfica, entre otras; y, se atacan los problemas desde una dimensión territorial, tomando en cuenta las demandas regionales de la población, el beneficio es aún mayor.

Existe evidencia econométrica que indica que la demanda por bienes públicos locales tiene una elevada elasticidad precio de la demanda, y entre más elevada sea ésta, mayores son los beneficios potenciales (suponiendo costos inter-jurisdiccionales constantes).

¹⁷ Storper, Michael, *Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries*, Review of International Political Economy, 1995.

En el cuadro 2 se muestra el Gasto Público Territorizado (GPT) por nivel de gobierno como porcentaje del PIB y su distribución entre los estados de la federación para el año 2000 y 2009. Asimismo, se ilustra el GPT *per cápita* en la gráfica 3.

Cuadro 2

**Gasto Público Territorizado
Porcentaje del PIB**

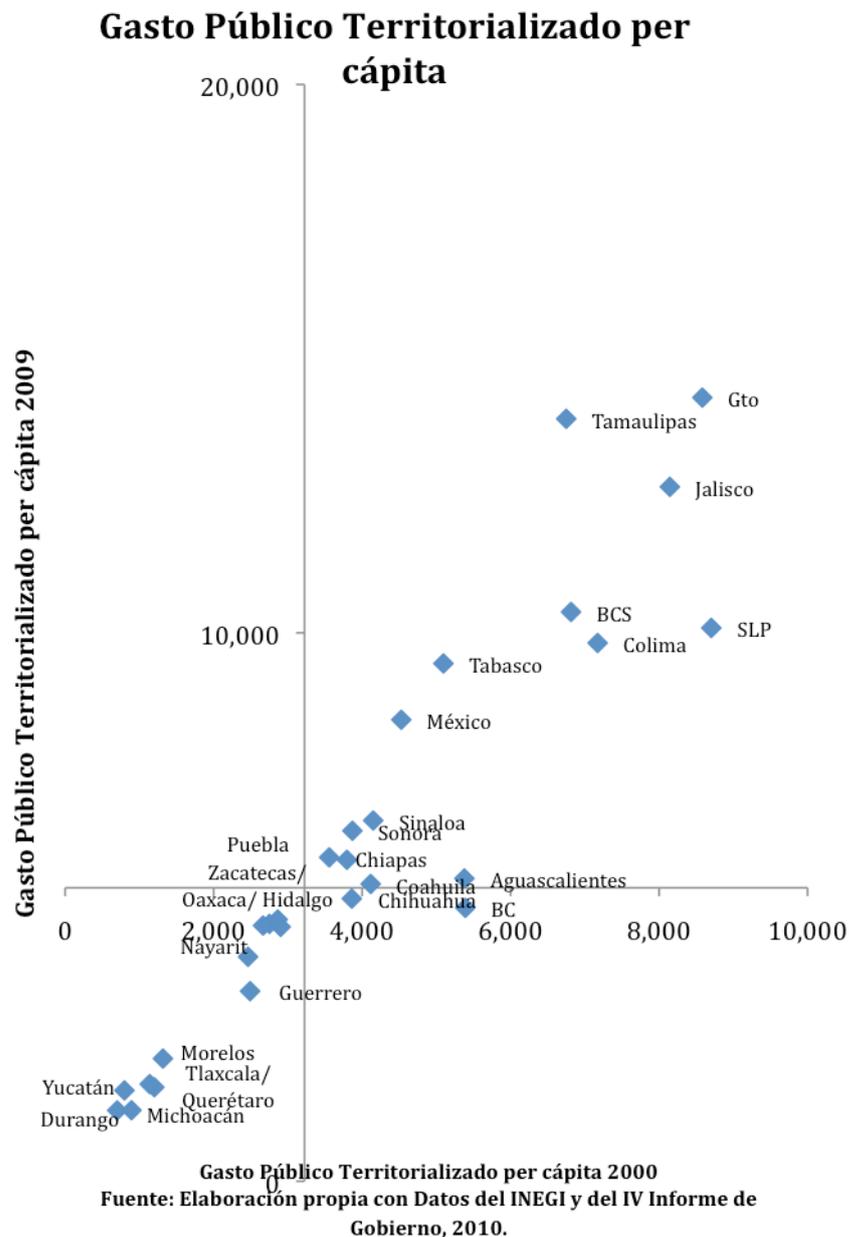
Estados	2000				2009			
	GPT	Gasto Federal Territorizado ^{1/}	Gasto Estatal	Gasto Municipal	GPT	Gasto Federal Territorizado ^{1/}	Gasto Estatal	Gasto Municipal
Total Nacional	19.82	11.08	7.19	1.55	25.34	13.79	9.50	2.05
Aguascalientes	0.32	0.22	0.08	0.02	0.28	0.14	0.12	0.03
Baja California	0.85	0.38	0.40	0.07	0.69	0.39	0.24	0.07
Baja California Sur	0.18	0.11	0.06	0.01	0.26	0.15	0.08	0.03
Campeche	0.45	0.32	0.11	0.02	1.18	1.03	0.11	0.03
Coahuila	0.60	0.36	0.20	0.04	0.63	0.31	0.26	0.05
Colima	0.25	0.17	0.06	0.01	0.26	0.17	0.07	0.02
Chiapas	0.88	0.50	0.34	0.04	1.17	0.61	0.46	0.10
Chihuahua	0.74	0.41	0.26	0.07	0.77	0.42	0.33	0.02
Durango	0.38	0.22	0.13	0.03	0.50	0.28	0.18	0.04
Guanajuato	0.78	0.42	0.28	0.08	0.98	0.47	0.40	0.10
Guerrero	0.73	0.42	0.26	0.05	0.77	0.40	0.30	0.07
Hidalgo	0.53	0.33	0.17	0.04	0.65	0.38	0.23	0.04
Jalisco	1.15	0.55	0.47	0.13	1.35	0.63	0.58	0.14
México	1.81	0.84	0.76	0.20	2.60	1.00	1.28	0.32
Michoacán	0.74	0.39	0.28	0.07	0.85	0.38	0.37	0.09
Morelos	0.33	0.18	0.12	0.03	0.39	0.19	0.16	0.04
Nayarit	0.24	0.12	0.10	0.02	0.30	0.15	0.12	0.03
Nuevo León	1.02	0.54	0.39	0.09	1.11	0.55	0.45	0.11
Oaxaca	0.69	0.39	0.27	0.03	0.93	0.46	0.43	0.04
Puebla	0.82	0.42	0.35	0.06	0.92	0.45	0.43	0.04
Querétaro	0.38	0.23	0.12	0.03	0.43	0.21	0.16	0.06
Quintana Roo	0.24	0.12	0.09	0.02	0.35	0.14	0.16	0.05
San Luis Potosí	0.48	0.26	0.18	0.04	0.58	0.32	0.22	0.04
Sinaloa	0.60	0.36	0.19	0.04	0.72	0.40	0.26	0.06
Sonora	0.62	0.36	0.21	0.04	0.75	0.43	0.27	0.04
Tabasco	0.71	0.39	0.26	0.07	1.04	0.69	0.30	0.05
Tamaulipas	0.81	0.51	0.25	0.05	1.26	0.82	0.35	0.08
Tlaxcala	0.20	0.09	0.09	0.02	0.25	0.11	0.12	0.02
Veracruz	1.64	1.06	0.51	0.07	2.45	1.60	0.69	0.16
Yucatán	0.35	0.26	0.07	0.02	0.53	0.31	0.18	0.04
Zacatecas	0.30	0.16	0.11	0.03	0.39	0.19	0.16	0.04

^{1/} Se excluyen las aportaciones al ISSSTE, así como los subsidios y transferencias a las entidades de control presupuestario directo.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del IV Informe Gobierno, 2010.

El gasto público territorializado como porcentaje del PIB ha tenido un incremento en todos los niveles de gobierno de 2000 a 2009 de manera general, sin embargo, hubo estados ganadores y perdedores. Los estados perdedores netos fueron Baja California y Aguascalientes. El primero debido a una caída del gasto estatal que se dio como resultado de la crisis financiera global de 2008 que impactó negativamente los ingresos de las entidades federativas; además, a pesar de que los ingresos cayeron únicamente 0.3% de 2008 a 2009 en términos reales, la caída de los ingresos propios y de las participaciones federales se vio atenuado por el sustancial aumento de las aportaciones federales. En el caso de Aguascalientes, la caída se dio como consecuencia del decremento en el gasto federal.

Gráfica 2



Los principales ganadores fueron los estados petroleros de Campeche, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco con tasas de crecimiento promedio anual de 15.92, 9.33, 8.81 y 8.58 por ciento, respectivamente. Los estados petroleros tuvieron un crecimiento dinámico impulsado por el aumento del gasto público federal territorializado, contrario a lo que sucedió con los estados de Yucatán, Quintana Roo y México para los cuales el crecimiento provino principalmente desde el gobierno estatal y municipal.

En el año 2000, únicamente 4 estados tenían un gasto subnacional mayor que el gasto federal territorializado (Baja California, Jalisco, Estado de México y Tlaxcala), mientras que en el 2009 fueron 15.

En un análisis de regresión lineal simple se estimó que no hay correlación significativa entre el crecimiento del gasto público territorializado y las participaciones federales e ingresos propios¹⁸ de las entidades federativas. Así mismo, se analizó la potencial relación entre la política y las decisiones de política económica examinando si los estados gobernados por el partido político en el poder de 2000 a 2009 estaba correlacionado positivamente con el crecimiento del gasto público federal territorializado. El resultado del análisis anterior probó que dicha hipótesis es falsa.

En la gráfica 3 podemos observar que los estados del lado derecho del eje vertical se encontraban por encima de la media nacional del GPT *per cápita* para el año 2000 y los que se encuentran por encima del eje horizontal están por encima de la media nacional para el año 2009. Claramente se observa que el cuadrante superior izquierdo se encuentra vacío indicando que no existe ningún estado que haya estado por debajo del promedio en el año 2000 que haya logrado estar por encima del promedio en el 2009 demostrando la difícil movilidad. En el cuadrante inferior derecho se encuentran los estados que sufrieron un retroceso en el 2009 con respecto al año 2000 tales como Chihuahua y Baja California. Los estados que se encuentran en el cuadrante inferior izquierdo son los estados que están abajo del promedio en la comparación que se llevo a cabo para estos 2 años tales como Durango, Zacatecas, Michoacán, Querétaro, Nayarit, Tlaxcala, Morelos, Guerrero, Oaxaca, y Yucatán que corresponden geográficamente a la región Occidente, Centro y Sur de México. En el gráfico no se alcanza a observar Veracruz, Campeche y Nuevo León, debido a que el GPT *per cápita* es muy alto con niveles superiores al menos 3 veces a la media nacional.

En la misma forma, los dos estados con el mayor GPT *per cápita* son estados petroleros impulsados primordialmente por el gasto federal territorializado. El enfoque del gobierno federal debería ser hacia los nuevos nichos de industrialización de alta tecnología con elevado valor agregado tales como la

¹⁸ Se refiere a todas las percepciones que tuvieron las entidades federativas por fuentes de ingreso propias y se excluyen todas las transferencias de recursos federales así como todos los ingresos que provienen de movimientos virtuales o compensados. En otras palabras, es la suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora.

nanotecnología, biotecnología, industria del software, entre otras con un enfoque de mediano y largo plazo y no ser tan dependientes de la industria petrolera que genera beneficios de corto plazo pero que no cuenta con una perspectiva alentadora hacia el futuro.

El gasto público federal territorializado se divide en 3 funciones primordiales: Desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. Las prioridades del gobierno federal se expresan en los montos relativos asignados a cada una de las funciones que tiene que cumplir y es desarrollo social la que ha logrado aumentar su importancia relativa en los últimos 18 años. Las subfunciones que más incrementaron su participación en términos relativos fueron asistencia y seguridad social siendo esta última la que más creció en términos absolutos durante el periodo de 1993 a 2010, a pesar de que educación y salud de manera agregada continúan representando más de la mitad del gasto programable en desarrollo social.

2.1 Educación

El proceso de descentralización de la educación es uno de los más trascendentes de nuestro país por la magnitud de recursos humanos, físicos y económicos que fueron transferidos de la administración pública federal a los estados. Se transfirieron alrededor de 700 mil trabajadores de la educación (en su mayoría docentes), 13.5 millones de alumnos, casi 100 mil bienes inmuebles y aproximadamente 22 millones de bienes muebles dentro del proceso de descentralización. Además, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) es el de mayor importancia dentro de las aportaciones a entidades federativas representando más del 50% del ramo 33 consistentemente desde la creación de dicho ramo del presupuesto público federal.¹⁹

La descentralización de la educación básica inició en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). En éste se estableció que la autoridad federal se quedaría con las funciones normativas y de diseño de política educativa: fijar estándares, desarrollar los planes de estudio y enseñanza, capacitar y entrenar a profesores, evaluar y monitorear el desempeño. Además de ser la principal fuente de financiamiento para asegurar una adecuada cobertura y buena calidad educativa.

En otras palabras, la toma de decisiones sigue siendo centralizada dada la limitada autonomía con que cuentan los gobiernos estatales. La gran mayoría del gasto educativo se destina a sueldos y salarios, los cuales son negociados de manera centralizada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades educativas y hacendarias federales con poca o nula participación de los estados. Por otra

¹⁹ Bardán, Cuitláhuac (coordinador), *Aspectos Generales de la Descentralización Educativa (estudios de caso)*, Instituto de investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2002.

parte, las restringidas facultades de política educativa limitan la capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias locales sub-explotando los beneficios de una descentralización más a fondo. La experiencia internacional indica que la provisión del servicio educativo es más eficiente cuando alcanza los niveles locales o aún más cuando llega al nivel de escuela.²⁰

La distribución de los fondos federales para educación cuando se llevó a cabo la descentralización de la misma fue injusta. La distribución de dichos fondos castigó a los estados que habían hecho un esfuerzo por desarrollar su propio sistema educativo y premió a los estados que no habían realizado un esfuerzo por desarrollar la educación en la entidad. Así pues, el gobierno federal transfirió los fondos que se utilizaban para pagar los sueldos y salarios de maestros que pertenecían al sistema educativo federal y, por lo tanto, los estados que nunca desarrollaron el sistema educativo estatal fueron financiados totalmente por la federación mientras que los estados que se habían esforzado tuvieron que seguir ejerciendo parte de sus propios recursos para pagar los gastos del sistema de educación básica estatal. Además, en la distribución de los fondos federales no se tomó en cuenta factores como las tasas de crecimiento poblacional diferenciadas por estados y/o la movilidad de la población.²¹

El principal criterio para la asignación de fondos federales para la educación hasta el año 2007 fue el número de maestros empleados en cada estado. Consecuentemente, se crearon incentivos perversos para que se diera un crecimiento excesivo del personal docente en comparación con otros insumos para la provisión eficiente de los servicios educativos. En 1991, se tenían 26.3 alumnos por maestro en educación básica mientras que para el año de 2010 son únicamente 21.9 alumnos por maestro.²²

Para el año 2008, se introduce una fórmula con 4 criterios en donde se especifica que 50% del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) se distribuirá de acuerdo a la matrícula pública de educación básica (y que tiene una correlación cercana a 1 con el número de maestros), 20% de acuerdo al rezago en gasto federal por alumno, 20% por el gasto estatal en educación y el restante 10% se distribuye con el índice de calidad educativa que determine la SEP.²³ El índice de calidad educativa aún no está determinado por lo que el ponderador del 10% se suma al 50% que se distribuye de acuerdo a la matrícula pública de educación básica.

²⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, Martínez-Vázquez, Jorge, *Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery in Achievement and Challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico*, The World Bank, 2000.

²¹ *Ibíd.*

²² Calderón, Felipe, *Cuarto Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico. Igualdad de Oportunidades, México, 2010.

²³ Mejía, Fernando, Olvera, Adriana, *Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXXVIII, Núm. 3-4, México, 2008.

Indudablemente es un gran avance que se incluyan criterios objetivos de distribución del FAEB ya que incrementa la eficiencia y transparencia de los recursos públicos, sin embargo, es precipitado evaluar si los criterios de distribución del FAEB que se implementaron en 2008 han logrado su objetivo.

El gasto público educativo aún presenta muchas ineficiencias ya que en muchos de los casos no se cuenta con la combinación adecuada de insumos para proveer una educación de calidad, por ejemplo, la falta de libros de texto, aulas, computadoras en relación con el número de maestros es un signo claro de que el gasto es improductivo. Se necesita la implementación de incentivos, sistemas de supervisión y mayor transparencia en el uso de los recursos para lograr un uso más eficiente del gasto público.

La composición del gasto educativo nacional ha cambiado de manera significativa durante el periodo 1970-2010 con marcadas fluctuaciones en el gasto público federal y de los particulares, principalmente. Con la firma del ANMEB el 18 de mayo de 1992 se buscaba la reasignación de funciones en los tres niveles de gobierno con la finalidad de descentralizar la administración y operación de la educación básica con el fin de fortalecer a los gobiernos estatales.

Con la federalización del gasto educativo se esperaba no sólo la reducción de la carga administrativa del gobierno central, sino también una disminución de la carga financiera relativa de la federación dentro del gasto público educativo, sin embargo, a 19 años de la firma del ANMEB los resultados son ambiguos. Se dio una disminución del gasto público federal pero no por un aumento del gasto público estatal o municipal, sino por un aumento en el gasto privado.²⁴ El aumento del gasto privado en educación dentro de la composición del gasto educativo nacional ha sido continuo desde 1995-1996 ya que pasó de representar el 17.3% en 1996 a 22.73% en 2010 con una ligera caída para 2008 como consecuencia de la crisis económica. El aumento del gasto privado en educación fue del 5.43% que corresponde en magnitud al decremento de la participación del gasto público federal. Por otro lado, el gasto educativo municipal permaneció estacionario alrededor del 0.15% durante más de 10 años y ha tenido incrementos marginales en los últimos 4 años en donde sólo unos cuantos municipios hacen un esfuerzo por elevar los niveles educativos de su jurisdicción. Asimismo, el gasto estatal presenta una oscilación constante alrededor del 15.46% (media aritmética) con una dispersión relativamente pequeña para el periodo 1996-2010 (véase Cuadro 3).

²⁴ A partir del año 1996 se cambió la metodología para el cálculo del gasto privado en educación por lo que el aumento en educación privada es incierto.

Cuadro 3

Gasto Educativo Nacional Composición Porcentual

Año	Total	Gasto Público			Gasto Privado
		Gasto Federal	Gasto Estatal	Gasto Municipal	
1996	82.69	67.79	14.75	0.15	17.31
1997	82.85	67.44	15.27	0.14	17.15
1998	77.92	63.89	13.89	0.13	22.08
1999	78.34	64.33	13.88	0.13	21.66
2000	78.30	63.27	14.90	0.13	21.70
2001	78.84	63.55	15.16	0.13	21.16
2002	78.37	62.96	15.28	0.13	21.63
2003	78.11	62.09	15.87	0.15	21.89
2004	77.86	61.23	16.47	0.15	22.14
2005	77.93	61.06	16.72	0.15	22.07
2006	78.07	61.64	16.28	0.15	21.93
2007	78.27	61.95	16.17	0.16	21.73
2008	79.00	62.13	16.72	0.16	21.00
2009	77.92	62.11	15.66	0.16	22.08
2010	77.27	62.16	14.94	0.16	22.73

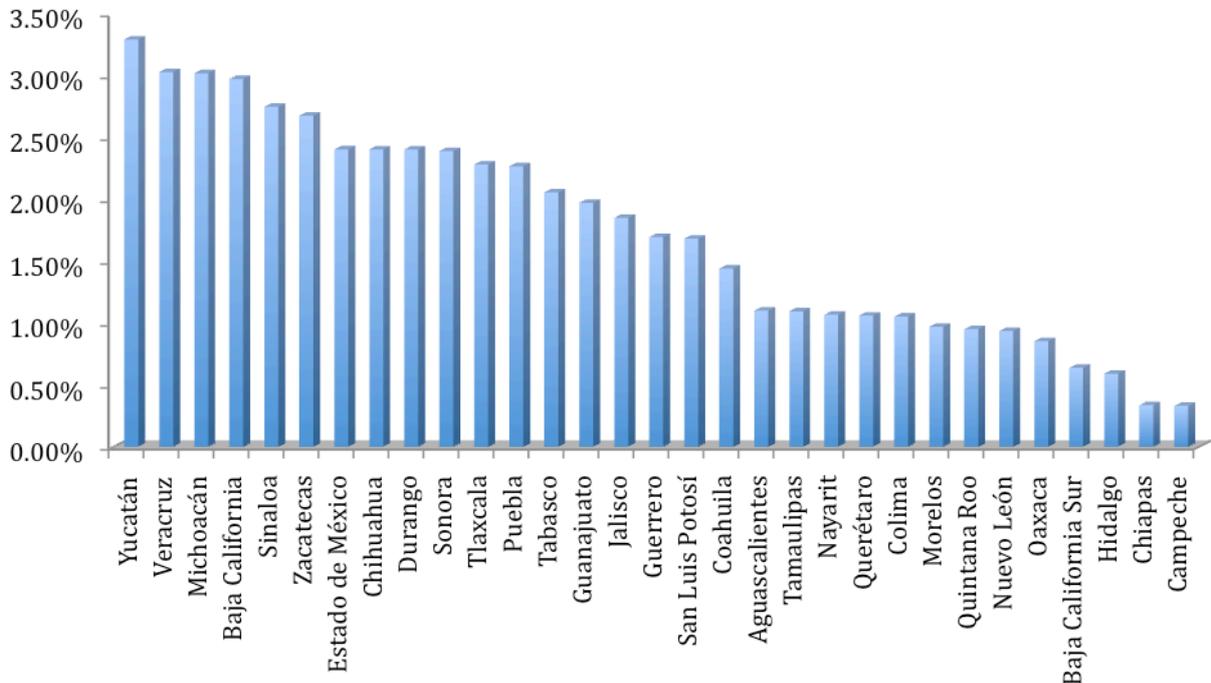
Fuente: Elaboración propia con datos del INEE. Estimaciones con base en diversos Anexos estadísticos del Informe de Gobierno de la Presidencia de la República; Banco de México, INPP para servicios de educación a partir de 1994.

El principal problema para el incipiente crecimiento del Gasto Educativo Estatal (GEE) son las asimetrías, ya que existen entidades federativas que financian una parte importante de su gasto público educativo tales como Baja California, Yucatán, Sonora y Jalisco con un GEE mayor a 45% del gasto público educativo, mientras que otros estados como Oaxaca, Hidalgo y Chiapas, cuentan con un GEE ínfimo con tan sólo 5.4, 4.7 y 2.4 por ciento respectivamente.²⁵ En la Gráfica 3, se puede observar el esfuerzo que cada estado ha realizado para impulsar la educación en su entidad medido con el Gasto Estatal en Educación como porcentaje del PIB estatal (PIBE).

²⁵ Datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Reportes Estadísticos del Cuestionario "Financiamiento Educativo Estatal", 2009.

Gráfica 3

Gasto Estatal en Educación (% PIBE)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y SEP, 2008.

México ha incrementado su gasto en educación como porcentaje del PIB. En 1970 representó el 2.4% mientras que para el año 2010 fue de 6.6%, una proporción mayor que la de países como España, Alemania y Japón.²⁶ Sin embargo, en un comparativo realizado con países de la OCDE se observa que México es el país con el menor gasto por estudiante en primaria y secundaria con \$2,111 y \$1,814 dólares anuales respectivamente debido principalmente a la estructura demográfica.

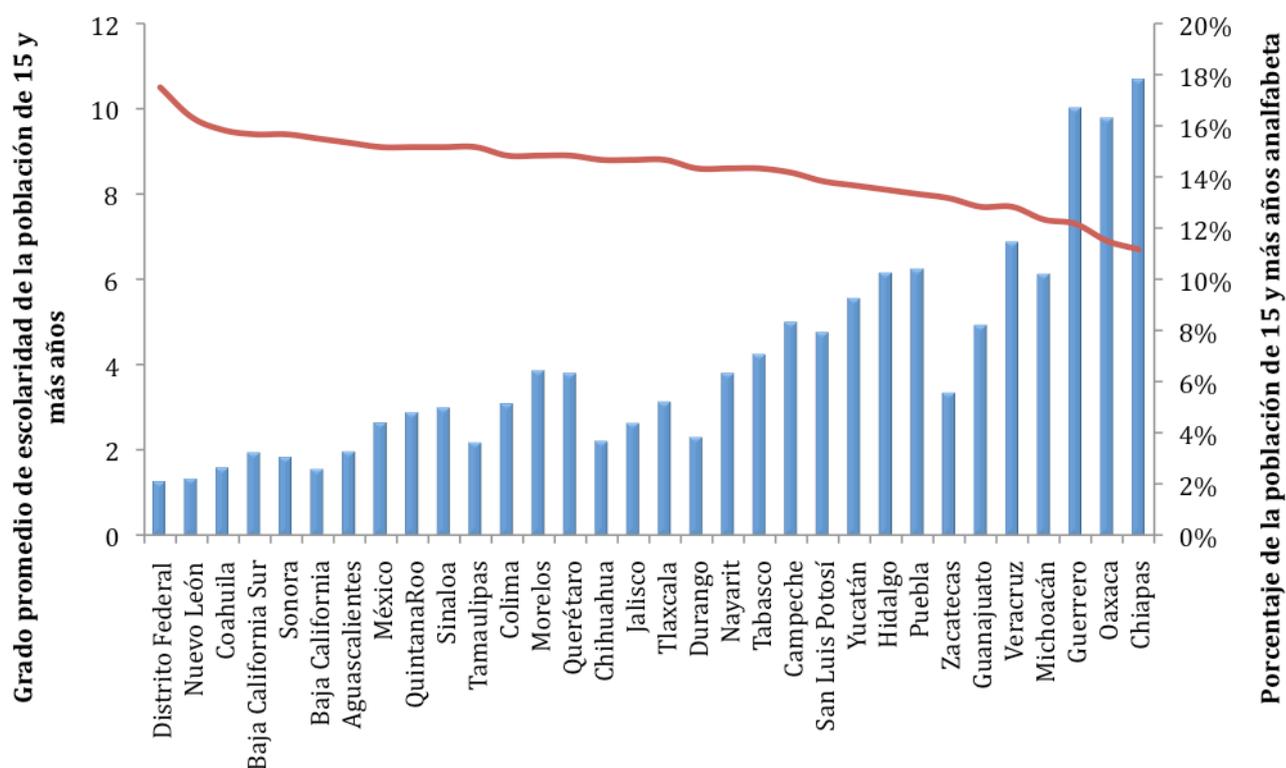
El gasto por estudiante tan bajo en la comparación internacional ha tenido repercusiones en la calidad de la educación. Es verdaderamente complicado tener los niveles de calidad en la educación de países desarrollados cuando 43.3% (promedio nacional) de las escuelas primarias son multigrado.

Asimismo, la población que no sabe leer ni escribir parece mínima en algunos entes del país como en Coahuila, Baja California, Nuevo León y el D.F. con menos del 3% de la población de 15 años y más en dicha situación, mientras que en otros estados aún representa un alto porcentaje de la población como son Chiapas, Guerrero y Oaxaca con más del 15% de su población en dicha condición, más de 5 veces que la que se encuentra en las

²⁶ Datos obtenidos del Informe de Gobierno, INEGI, Banco Mundial y OCDE, *Education at a glance*, 2010.

entidades federativas con niveles de desarrollo más elevados, y el problema es aún más grave si se desagregan los datos por género.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y SEP.

■ % Analfabeta — Grado Promedio de Escolaridad

Se puede observar en la gráfica 4 que existe una correlación negativa que existe entre el analfabetismo y el grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años. Aunque es importante resaltar el esfuerzo que han hecho algunas entidades federativas como Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Zacatecas que a pesar de tener menos grados promedio de escolaridad cuentan con menores niveles de analfabetismo que otras entidades federativas similares.

En suma, es imprescindible universalizar la educación y elevar la calidad de la misma. Es inaceptable que en pleno siglo XXI haya estados con niveles tan elevados de analfabetismo que aunque explicados (¡no justificados!) en parte por su pasado indígena y distribución geográfica de la población sigue siendo una limitante para el desarrollo de dichas entidades federativas.

Una primera recomendación sería llevar a cabo una revisión exhaustiva del gasto público que se lleva a cabo con los recursos que se tienen actualmente para optimizar el uso de los recursos públicos. Aún haciendo un uso eficiente de los recursos que se destinan actualmente a la educación, el gasto público

es bajo en relación con el de los países desarrollados. Un aumento en el gasto público destinado a educación es indispensable para lograr los objetivos en materia de educación. Dicho aumento tiene que provenir de los gobiernos estatales y municipales con la finalidad de que se involucren de manera activa en el desarrollo y financiamiento del sistema educativo nacional dado que la educación es un detonante del desarrollo económico y un instrumento que sirve para reparar las desigualdades sociales.

Una parte considerable del incremento de los recursos públicos destinados a la educación debe ser gasto de capital dado que el 98% del gasto público educativo es gasto corriente dentro del cual servicios personales representa el 92% del mismo. De la misma manera, el aumento de los recursos para educación debe venir aparejado de un incremento en la eficiencia del gasto que se vea reflejado en la calidad de la educación.

2.2 Salud

El sistema de salud cuenta con problemas de eficiencia, calidad y equidad que limitan el crecimiento económico al coartar la productividad laboral, reduciendo la participación de la familia en la actividad productiva, disminuyendo la asistencia escolar en detrimento del aprendizaje y la educación limitando aún más el aumento de la productividad, además de ser una de las causas por las cuales los individuos pueden caer por debajo de la línea de la pobreza debido a gastos catastróficos y por la reducción de la capacidad de trabajar.²⁷

La descentralización del sistema de salud en México tiene como objetivo eliminar o por lo menos reducir en la medida de lo posible los problemas del sistema nacional de salud. El proceso de descentralización se llevó a cabo en dos etapas. La primera (1984-1988) tuvo alcances muy limitados y únicamente participaron 14 estados. Se transfirió la operación del programa IMSS-COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) actualmente IMSS-Oportunidades y tenía como objetivo proporcionar servicios de salud de primer y segundo nivel a la población abierta de zonas rurales marginadas; para hacer esto posible se transfirieron 23 hospitales rurales y 922 unidades médicas, además de algunas responsabilidades administrativas. La segunda etapa inició en 1996, y contrario a lo sucedido en los ochentas, se logró una descentralización más amplia en cuanto a las responsabilidades transferidas, así como la participación de todos los estados.²⁸

En la segunda etapa los estados adquieren la obligación de organizar y operar servicios primarios de salud, guardería, planificación familiar y salud mental, entre otros. Además supervisarán y controlarán el área de nutrición, prevención y control de amenazas ambientales de salud y de enfermedades contagiosas, supervisión de las coberturas de salud y salubridad básicas,

²⁷ OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, París, 2005.

²⁸ Merino, Gustavo, *Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo*, Caleidoscopio de la Salud, Fundación Mexicana para la Salud, México, 2003.

implementación de programas de asistencia social y de mantener o incluso aumentar el nivel actual de participación financiera.²⁹ Con la finalidad de coordinar la programación, el presupuesto y la evaluación de la salud pública entre los estados y la federación, se creó el Consejo Nacional de Salud (CNS) en 1986 mediante Acuerdo Presidencial, mismo que fue abrogado para reestructurar la institución y consolidarla como instancia permanente de coordinación en 1995.

La segunda etapa de descentralización del sector salud utilizó un modelo de características similares al utilizado en el sector educativo en el cual los empleados del sector se han transferido a los estados pero como el contrato federal resultaba más beneficioso siguen siendo sujetos a un contrato federal. Se mantiene una autonomía limitada en el uso de los recursos ya que las transferencias federales son etiquetadas y el gobierno federal transfirió las decisiones administrativas cotidianas a los prestadores del servicio empero se reservó las funciones normativas y de diseño de política de salud.³⁰

Los problemas de eficiencia persisten principalmente como consecuencia de la fragmentación de la cobertura del sistema de salud. La falta de coordinación entre las diversas instituciones que proveen servicios de salud causa que, en ocasiones, no haya disponibilidad de equipos especiales, quirófanos, entre otros recursos en determinada institución/hospital mientras que en otros existe capacidad ociosa. Asimismo, el uso del Sistema Nacional de Salud (SNS) es bajo en comparación con los países de la OCDE y esto puede deberse a una baja demanda o la falta de adecuación de la oferta. Es difícil creer que la demanda es baja cuando vemos que más de la mitad del valor total de la oferta de servicios de salud se origina en el sector privado y aunque la preferencia por el sector privado de salud se puede deber a distintas situaciones, la principal razón es por la calidad en el servicio y la falta de adecuación de la oferta a las necesidades de la demanda.³¹

Las ineficiencias y falta de calidad en el servicio no sólo se refieren al excesivo burocratismo, mal trato del personal, largo tiempo de espera sino que también se refiere a la falta de medicinas o enfermeras en relación con el número de médicos (gasto improductivo), falta de personal capacitado y del material necesario para prestar los servicios, entre otras. Se debe buscar una vinculación entre la remuneración del personal con metas de calidad y eficiencia y lograr una disminución en los costos administrativos innecesarios para poder canalizar esos recursos hacia una ampliación de la oferta de servicios de salud.

La inequidad horizontal en la cobertura del sistema de salud ha disminuido considerablemente durante los últimos 15 años. No obstante las disparidades aún son significativas. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero se encontraban en último lugar en cobertura de salud en un comparativo

²⁹ *Ibíd.*, pp. 197.

³⁰ OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, París, 2005.

³¹ *Ibíd.*

nacional en 1995 y para el 2010 los tres primeros continúan siéndolo a pesar de haber duplicado su cobertura. Asimismo, las discrepancias en el gasto público *per cápita* por entidad federativa son significativas a pesar de que se han logrado disminuir ampliamente.

Se está logrando avanzar en la materia pero estamos aún muy lejos de lograr un sistema de cobertura equitativa y universal de la población. Es importante recalcar que el Seguro Popular ha logrado captar a un grupo importante de la población que no tenía acceso a los servicios de salud, especialmente población ubicada en los deciles de ingreso menor. En el año 2010, el Seguro Popular representó 23.34% del total de población y 36.17% del total de la población asegurada sólo por detrás del IMSS.³²

Por otro lado, el gasto privado como fuente de financiamiento del gasto en Salud (cuadro 2) es mayor al 45% del gasto total en salud del cual más del 90% es gasto de bolsillo, esta situación es preocupante, ya que esta forma de financiamiento es la más inequitativa, ineficiente y regresiva.³³ Sin embargo, se observa una tendencia creciente pero moderada en el gasto público federal y estatal que no es si no un paliativo de los problemas estructurales con que cuenta el sistema de salud en el cual se encuentran no asegurados más de 30 millones de mexicanos.

³² Datos obtenidos de INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

³³ Sesma-Vázquez, Sergio, Pérez-Rico, Raymundo, Martínez-Monroy, Tania, Lemus-Carmona, Edith, *Gasto privado en Salud por Entidad Federativa en México*, Salud Pública, Vol. 47, México, 2005.

Cuadro 4

Gasto en Salud

Millones de pesos a precios constantes de 1993

	Gran Total	Gasto Público					Gasto Privado
		Total	Población asegurada ^{1/}	Federal ^{2/}	Estatal	Municipal	
1990	22,429	22,429	18,170	4,259	n.d.	n.d.	n.d.
1991	27,440	27,440	22,320	5,120	n.d.	n.d.	n.d.
1992	29,717	29,717	24,114	5,603	n.d.	n.d.	n.d.
1993	31,431	31,431	25,343	6,088	n.d.	n.d.	n.d.
1994	34,651	34,651	27,884	6,767	n.d.	n.d.	n.d.
1995	30,260	30,260	23,995	6,265	n.d.	n.d.	n.d.
1996	27,640	27,640	21,135	6,505	n.d.	n.d.	n.d.
1997	31,931	31,931	23,264	8,667	n.d.	n.d.	n.d.
1998	34,977	34,977	25,315	9,662	n.d.	n.d.	n.d.
1999	38,838	38,838	26,844	10,241	1,753	n.d.	n.d.
2000	88,068	41,040	27,728	11,286	2,025	n.d.	47,028
2001	94,273	42,234	28,173	11,914	2,147	n.d.	52,039
2002	99,711	43,773	28,889	12,300	2,584	n.d.	55,938
2003	107,907	47,695	31,923	13,242	2,530	n.d.	60,212
2004	120,689	54,551	36,732	14,905	2,914	n.d.	66,138
2005	123,010	55,355	34,347	17,586	3,421	n.d.	67,656
2006	128,883	58,255	35,052	19,503	3,699	n.d.	70,628
2007	137,474	62,413	36,752	21,587	4,075	n.d.	75,061
2008 ^{3/}	143,122	66,838	36,907	24,977	4,954	n.d.	76,284
2009	127,345	70,040	38,249	26,463	5,328	n.d.	57,305
2010	135,016	72,760	40,285	27,735	5,653	n.d.	62,257

1/ Incluye el gasto en salud del IMSS, ISSSTE y PEMEX.

2/ Incluye el gasto del Ramo 12, FASSA e IMSS-Oportunidades.

3/ Datos Estimados

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS).

Además, de los problemas antes mencionados, se adiciona la falta de incentivos financieros adecuados, dado que los hospitales y clínicas de atención primaria reciben pagos, en general, sobre la base de presupuestos fijos con bases históricas. El estudio realizado por la OCDE sobre el sistema de salud mexicano señala que los pacientes que cambian de prestador de servicios porque no reciben atención médica adecuada favorecen a la reducción de costos para dicha institución, mientras que los esfuerzos de la administración para incrementar la productividad y mejorar la calidad generan costos potenciales a la institución en forma de resistencia sindical, por ejemplo. Del mismo modo, no se utiliza una fórmula explícita con criterios de equidad, esfuerzo fiscal y desempeño para el grueso de los fondos que reciben las entidades con destino al sector salud.

Una propuesta atractiva para la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) fue introducida por G. Merino (2003) en la cual sugiere se divida al FASSA en 3 fondos: equidad, esfuerzo y desempeño, y compensatorio. Así pues, el primero se distribuiría de acuerdo

al rezago en servicios de salud, índices de marginación y pobreza tomando en cuenta las diferencias regionales en los costos de provisión del servicio. Segundo, utilizaría una fórmula que considere mejoras cuantificables en el servicio de salud como cobertura de los servicios y crecimiento de los recursos estatales destinados a los servicios de salud a la población abierta considerando la efectividad del gasto. Tercero, utilizaría el esfuerzo que realizaba cada entidad para proveer los servicios antes de la descentralización, así como los costos derivados de la reforma - homologación de salarios y prestaciones entre personal estatal y federalizado- (Merino, 2003). Es imprescindible señalar que el FASSA a perdido importancia relativa dentro del gasto público federal en salud (GPFS) debido al rápido crecimiento que ha tenido el programa IMSS-Oportunidades principalmente. En el 2003 el FASSA representó 59.06% mientras que en 2009 tan sólo representó el 38.91% del GPFS.³⁴

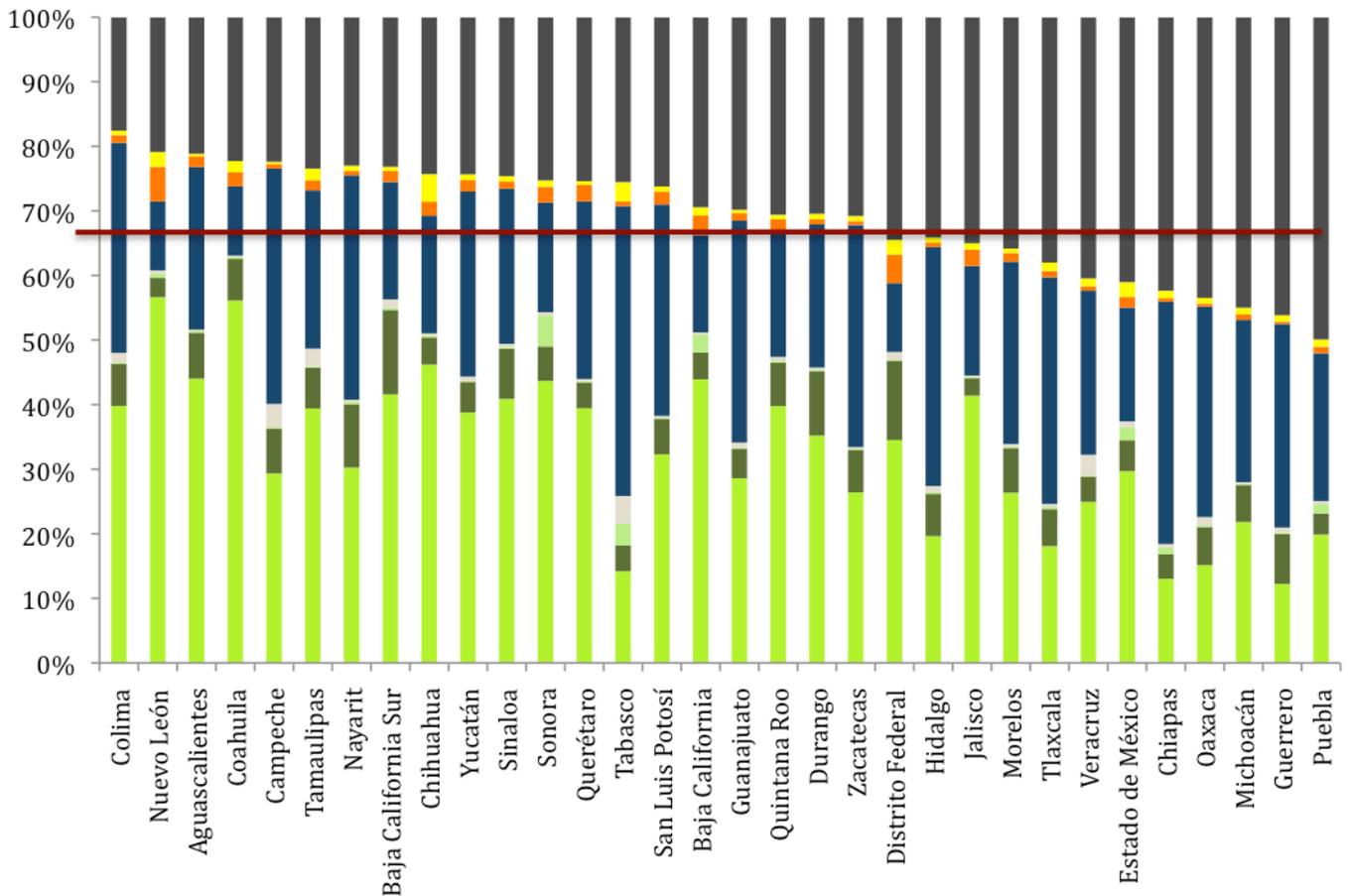
Es importante señalar que a pesar de la disminución del FASSA en la participación del GPFS el hecho de contar con fórmulas objetivas de distribución de los recursos elimina los incentivos perversos como puede ser que los estados no busquen aumentar el gasto propio que destinan a los servicios descentralizados por que existe la creencia de que la federación reducirá las transferencias ante aumentos en el gasto estatal, tal como sucedió con la descentralización de la educación en la cual los estados menos favorecidos con las transferencias federales fueron los estados que habían hecho un esfuerzo por incrementar el gasto estatal en educación.

En la gráfica 5, se puede observar que el grueso del financiamiento de los servicios de salud se provee por el gobierno federal mediante el IMSS, Seguro Popular/para una Nueva Generación, ISSSTE o PEMEX, Defensa, Marina y una parte muy pequeña es la que se provee en el ISSSTE Estatal. La población derechohabiente es 66.15% del total de la población según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, sin embargo, dicho dato está sobreestimado dado que el total de derechohabientes en las distintas instituciones de salud puede ser mayor al total por aquella población que tiene acceso a servicios de salud en más de una institución. Aún con los datos sobreestimados que se presentan contamos con 6 estados que tienen un porcentaje de no derechohabientes mayor al 40% y, en el caso particular de Puebla la situación se exagera dado que únicamente el 50.72% de la población cuenta con acceso a los servicios de salud y 45.7% de los derechohabientes pertenecen al Seguro Popular, es decir, hace una década cuando el Seguro Popular no existía la población derechohabiente en Puebla era inferior al 30% de la población total.

³⁴ Datos obtenidos con base en Secretaría de Salud, Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), México 2010.

Gráfica 5

Población con Acceso a Servicios de Salud



Fuente: Elaboración propia con Datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

- IMSS
- ISSSTE
- ISSSTE Estatal
- PEMEX/Defensa/Marina
- Seguro Popular
- Institución Privada
- Otra
- No derechohabiente

Asimismo, dentro de los méritos de la administración panista se encuentra la creación del Seguro Popular que ha contribuido a brindar servicios de salud a una parte importante de la población que no tenía acceso a dichos servicios, en su mayoría población de bajos ingresos y aunque la cobertura es principalmente para brindar servicios de primer nivel de atención ha ayudado a cerrar la brecha entre la población derechohabiente y la no derechohabiente.

En una perspectiva global sobre las funciones sociales de educación y salud, México aún se encuentra muy rezagado en un comparativo internacional. Las debilidades del sistema educativo y de salud en México son la ineficiencia en el uso de los recursos públicos y la insuficiencia de los mismos dando como resultado una cobertura no universalizada y baja calidad en los servicios.

México cuenta con niveles de gasto en educación como porcentaje del PIB mayores que países desarrollados tales como Francia, Alemania, Reino

Unido, España y Japón, sin embargo, el gasto por estudiante es mucho menor debido a que la población en edad de estudiar es mayor, es decir, México cuenta con una población más joven que dichos países.

Por otra parte, México es el país de la OCDE con el menor gasto en salud como porcentaje del PIB con tan sólo 5.8% -apenas 3.1% corresponde a gasto público-, incluso por debajo de otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Chile.³⁵ Asimismo, la composición del gasto en salud muestra un gasto privado de los más altos, sólo por debajo de Estados Unidos, como se aprecia en el Cuadro 5.

Cuadro 5

País	Educación			Salud			Educación + Salud		
	Total (%PIB)	Composición del gasto		Total (%PIB)	Composición del gasto		Total (%PIB)	Composición del gasto	
		Público	Privado		Público	Privado		Público	Privado
Estados Unidos	7.38	67.97	32.03	16.00	46.50	53.50	23.38	12.45	10.92
Francia	5.92	90.90	9.10	11.20	77.80	22.20	17.12	14.10	3.03
Canada	6.48	73.82	26.18	10.40	70.20	29.80	16.88	12.09	4.80
Alemania	4.78	85.20	14.80	10.50	76.80	23.20	15.28	12.14	3.14
Reino Unido	5.91	75.34	24.66	8.70	82.60	17.40	14.61	11.64	2.97
Corea del Sur	7.35	58.83	41.17	6.50	55.30	44.70	13.85	7.92	5.93
España	4.66	88.91	11.09	9.00	72.50	27.50	13.66	10.67	2.99
Japón	4.99	66.72	33.28	8.10	81.90	18.10	13.09	9.96	3.13
Chile	5.65	55.62	44.38	6.90	59.40	40.60	12.55	7.24	5.31
México	6.62	77.27	19.80	5.76	53.89	46.11	12.38	8.22	3.97

Fuente: Elaboración propia con Datos de la OECD, Informe de Gobierno e INEGI.

Es indispensable impulsar una reforma fiscal que permita incrementar la recaudación tributaria para poder aumentar el gasto en las funciones sociales. Los incrementos en la recaudación tributaria se tienen que dar por parte de los estados buscando que aumenten los recursos propios para reducir los desequilibrios verticales. Actualmente, los estados tienen dificultades para hacer ajustes de gasto mediante la recaudación debido a que no cuentan con impuestos de base amplia.

La reforma fiscal que se busca debe tener un enfoque no solo económico sino políticamente viable en donde los estados recuperen potestades tributarias con la finalidad de devolverles autonomía a los estados así como lograr una relación más estrecha entre los ingresos y los gastos. Tenemos un régimen de coordinación fiscal que corresponde a un régimen político diferente al que tenemos actualmente. El sistema de coordinación fiscal moderno inició en la década de los ochenta cuando el poder del Presidente era (casi) absoluto y en el cual, el poder legislativo y los gobernadores se

³⁵ OCDE, Stat Extracts, OECD Health Data 2010-Selected Data.

veían como subordinados del Presidente. El régimen político cambió pero las haciendas públicas no lo hicieron.

Las entidades federativas están en su zona de confort con el sistema actual y seguirán buscando que los aumentos en sus ingresos se den mediante transferencias federales no condicionadas en donde reciben los beneficios pero no pagan el costo político. Por lo tanto, una reforma fiscal en donde los estados recuperen potestades tributarias reduciría los desequilibrios verticales pero además daría un mayor margen de maniobra a los gobiernos estatales para que provean los bienes y servicios que la gente de la localidad desea, incrementaría la responsabilidad hacendaria y reduciría la corrupción. Sin embargo, el incremento de las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales es sólo una condición necesaria pero no suficiente para lograr tales beneficios. Se requiere que dicha reforma fiscal venga acompañada con el rediseño institucional que salvaguarde se cumplan los objetivos de una *verdadera descentralización*. Más adelante se proponen algunas alternativas para incrementar los ingresos de los gobiernos subnacionales.

Es imperioso revisar los procesos descentralizadores, debido a que se han implementado de manera uniforme en todos los estados, perdiendo de vista las grandes diferencias que existen tanto en capacidad administrativa y fiscal, así como en disponibilidad para aceptar las responsabilidades transferidas, rezago en la provisión de servicios, población, geografía, entre muchos otros. Se debe brindar las herramientas necesarias (capacitación de gestión administrativa, desarrollo técnico, etc.) para que los procesos de descentralización tengan éxito en las distintas entidades federativas.

La descentralización del gasto ha estado carente de un proyecto adecuado de planeación y por ende, el gasto no ha tenido la efectividad deseada. Basta mencionar que no existió una secuencia de pasos preestablecidos para llevar a cabo la descentralización, si no que fueron haciendo las cosas con visión de corto plazo. Se asumió que la descentralización *per se* sería la solución a los problemas de asignación de recursos, gasto ineficiente, etc.. Sin embargo, la forma en cómo se lleva a cabo el proceso de descentralización tiene implicaciones sobre el éxito o fracaso de dicha política pública.

3. El conflicto de los ingresos: la división de las fuentes de tributación entre diferentes niveles de gobierno

El modelo tradicional en el cual todas las fuentes significativas de tributación recaen en el gobierno central es -sin duda alguna- inapropiado para los países que como México cuentan con gobiernos subnacionales responsables de una alta proporción del gasto público.³⁶ Así pues, si los gobiernos locales/regionales ejercerán elevados recursos públicos también deben ser importantes recaudadores de tales recursos en la persecución de una mayor responsabilidad fiscal.

A pesar de los problemas potenciales de transferir potestades tributarias a los gobiernos subnacionales tales como miedo de perder el control macroeconómico, disminución de la inversión pública, etc., existen argumentos a favor debido a que probablemente los ciudadanos exijan a los gobiernos locales mayor transparencia y rendición de cuentas si los servicios públicos se financian con impuestos locales. Asimismo, cuando una mayor proporción del financiamiento es de ingresos propios, el precio de los servicios públicos que son los impuestos se vuelve más elevado reduciendo la presión del gasto público subnacional. De la misma forma, cuando la gran mayoría de los ingresos son por concepto de transferencias federales el efecto es precisamente el opuesto.

Existen impuestos que por su naturaleza cumplen con todas las características deseables de un impuesto completamente local, como lo es el impuesto predial en donde el gobierno local (1) decide si cobra o no el impuesto, (2) determina la base precisa, (3) fija la tasa, (4) administra el ingreso y por último, (5) se queda con todo lo recaudado por dicho impuesto. Sin embargo, existen impuestos que sólo cuentan con alguna(s) de las características de un impuesto completamente local y por lo tanto no está claro quién debe tener la responsabilidad sobre dicho impuesto. Indudablemente, el aspecto más importante del poder impositivo regional/local es quién es políticamente responsable de fijar la tasa. Todas las bondades de rendición de cuentas atribuibles al poder impositivo local dependen de si el gobierno subnacional tiene la autoridad de decidir cuánto necesita recaudar y ser reconocido públicamente como responsable de hacerlo.³⁷

Entre las condiciones que se tienen que cumplir para lograr los beneficios de una descentralización en la asignación de responsabilidades tributarias se encuentran : a) los impuestos locales deben ser visibles para los votantes de dicha localidad, b) deben ser suficientemente grandes en relación a la carga tributaria de los residentes de la localidad (y de difícil exportación a otras

³⁶ Bird, Richard, Bahl, Roy, *Subnational taxes in developing countries: The way forward*, University of Toronto, Institute for International Business, Working Paper series, IIB Paper No. 16, Agosto 2008.

³⁷ *Ibid.*

localidades), c) debe haber democracia efectiva y d) debe existir una restricción presupuestaria rígida.³⁸

Igualmente, algunas condiciones que el gobierno central debe establecer para evitar competencia intergubernamental improductiva y exportación de impuestos a otras jurisdicciones son por ejemplo, limitar el poder impositivo de los gobiernos subnacionales sobre los recursos naturales, del comercio internacional, etc. Además, se debe establecer un conjunto uniforme de las bases imponibles con una limitada flexibilidad en las tasas para lograr que los gobiernos subnacionales cuenten con espacio para llevar a cabo esfuerzo recaudatorio local.

México cuenta con un sistema complejo de ingresos públicos que se caracteriza por su alta dependencia de los ingresos petroleros (más del 30% del ingreso público son ingresos petroleros), baja recaudación fiscal y elevada centralización de la recaudación.³⁹

Una de las causas principales de que México tenga una baja recaudación tributaria guarda estrecha relación con el problema de la evasión fiscal debido a que ésta reduce la base gravable. La evasión fiscal para el año 2008 se estimó en 23.26 por ciento, cantidad menor en 16.40 por ciento que la estimación para el año 2000.⁴⁰ No obstante, el problema sigue siendo significativo y se debe seguir trabajando para eliminarlo.

De la misma forma, el sector informal de la economía de nuestro país emplea a más de 12 millones de personas -más del 25% de la población ocupada- en el cual la mayoría de las actividades son de subsistencia y representan una base gravable muy limitada en el corto y mediano plazo. Sin embargo, se necesitan mecanismos en donde se pueda incluir a este sector en la base gravable para paliar los problemas de inequidad horizontal, arbitrariedad y sentido de injusticia entre los que sí pagan sus impuestos.

Los ingresos públicos, al ser bajos, se convierten en una limitante para llevar a cabo mediante el gasto público, una inversión pública en sectores estratégicos que coadyuven al desarrollo económico de México, además de limitar el gasto social de servicios como educación y salud.

La división de las fuentes de tributación entre diferentes niveles de gobierno se ha vuelto más eficiente con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980 que tenía como objetivo evitar la doble o triple tributación y simplificar el sistema fiscal mexicano. La división de las fuentes impositivas se muestra en el cuadro 6.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Revenue Statistics: Comparative Tables, OECD Tax, 2009.*

⁴⁰ Mares, Marco, *A la baja, evasión fiscal en México, El economista, Febrero 08, 2010.*

Cuadro 6

Distribución de las fuentes de tributación por nivel de gobierno		
Federal	Estatal	Municipal
Impuesto Sobre la Renta (ISR). Impuesto al Valor Agregado (IVA). Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE). Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) Impuesto al Activo Empresarial Impuesto sobre la Tenencia o uso de vehículos. (derogado a partir de 2012). Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Impuestos a los rendimientos petroleros Impuestos al Comercio Exterior.	Impuesto Sobre Nóminas. Impuesto sobre el uso de Suelo. Impuestos a la educación (media superior y superior). Impuesto sobre compra-venta de Autos Usados. Impuestos sobre Rifas, Loterías, y Juegos con Cruce de Apuestas.	Predial. Impuesto sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles. Impuesto sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, sobre la prestación de servicios de hospedaje. Servicio de Agua.

La descentralización del gasto no ha tenido su contrapartida en el lado impositivo. Gran parte del problema se debe a que el gobierno federal posee control de los principales impuestos tales como IVA, ISR y IEPS. Los estados se encuentran adheridos al SNCF y de esta forma pierden su base tributaria y únicamente reciben una participación de los impuestos federales. Los gobiernos estatales tienen la posibilidad de gravar las nóminas, honorarios, traslado de dominio, entre otros impuestos de menor envergadura que representan una muy pequeña porción del ingreso total de los presupuestos subnacionales. Los gobiernos subnacionales no aprovechan el potencial recaudatoria de sus fuentes de tributación, pero aún aprovechando al 100% dichas fuentes el desequilibrio vertical sería significativo.

La Constitución establece que los gobiernos estatales son libres para fijar impuestos siempre y cuando no se grave el tránsito de personas o mercancías, exportación o importación de mercancía nacional o extranjera

y/o derecho de tonelaje.⁴¹ Sin embargo, los ingresos de las entidades federativas son dependientes en gran medida de las transferencias federales. Dicha dependencia económica trae como consecuencia una limitación política de los estados y municipios, es decir, son estados y municipios soberanos pero dependientes del gobierno central.

La propuesta para incrementar los ingresos de los gobiernos subnacionales y hasta cierto punto reducir los desequilibrios verticales es la siguiente:

Implementar el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos por parte de las entidades federativas debido a que a partir de 2012 entra en vigor el decreto que lo deroga como impuesto federal. El impuesto ha estado vigente desde 1961 en toda la República y seguir con su cobro para recaudación estatal evitaría que los ingresos estatales se vean disminuidos en la cuantía del mismo, además de que las entidades que decidan no cobrar dicho impuesto se verán afectadas doblemente dado que la recaudación propia será menor que las entidades que sí lo adopten y consecuentemente recibirán menores transferencias federales debido a que la fórmula de distribución del FGP considera la recaudación de impuestos y el crecimiento de dicha recaudación para determinar el coeficiente de distribución, según la Ley de Coordinación Fiscal.

Implementar un impuesto estatal a las gasolinas. En principio, los estados pueden establecer el impuesto y podría ser diferente entre los diferentes estados, sin embargo, éste no podría diferir de manera importante del de los estados vecinos dada la movilidad de la base imponible.

Implementar una sobretasa estatal al Impuesto Sobre la Renta (ISR), en particular al ISR de personas físicas. El impuesto puede ser una tasa con un piso y un techo que recaude el gobierno central y lo distribuya íntegramente a las entidades federativas según el monto recaudado. Cada gobierno estatal sería responsable de fijar la sobretasa y al ser un impuesto visible cumpliría con el propósito de incrementar la responsabilidad fiscal y rendición de cuentas.

IVA Dual: La implementación del IVA dual permitiría al gobierno federal y a los gobiernos estatales establecer esencialmente un impuesto sobre la misma base. Algunos economistas piensan que surgirán problemas serios del comercio interjurisdiccional, sin embargo, las soluciones ya existen y son factibles. Para las ventas a distancia (electrónicamente), automotores, entre otras, pueden resolverse según criterios establecidos actualmente en la Unión Europea y Canadá en donde se obliga a las empresas a cargar el IVA en la jurisdicción de destino cuando la operación supera cierta cantidad y para los automóviles se carga con la tasa de su lugar de registro, por ejemplo. El costo administrativo del IVA dual es más elevado que el utilizado actualmente en nuestro país (modelo alemán), sin embargo, debemos tener en cuenta que dicho costo se puede minimizar si un solo nivel de gobierno administra el impuesto y solo transfiere la parte que corresponde al otro nivel

⁴¹ Derecho de tonelaje: Derechos que se imponen y deben ser satisfechos, por las toneladas de registro de un buque.

de gobierno. En el caso canadiense, el gobierno provincial es el que administra ambos impuestos, reduciendo los costos de la administración federal y de la misma forma, obtiene acceso a información de los contribuyentes de otras regiones por las transacciones entre jurisdicciones que de no ser el recaudador del impuesto federal le sería imposible obligar a contribuyentes de otras provincias a revelar esa información. Tendría que ser un acuerdo de buena voluntad para que los diversos gobiernos provinciales proveyeran esa información haciendo más complicado el proceso de auditoría.

Una de las características principales que guarda este sistema es que las tasas impositivas que se fijan tanto en el nivel federal como por los gobiernos estatales son autónomas e independientes. El modelo de IVA dual que analizan Bird y Gendron pone énfasis en la confianza mutua que debe existir entre los sistemas de administración tributaria federal y estatal para su buen funcionamiento.⁴²

La proposición anterior busca traer a la discusión ideas sobre como los gobiernos subnacionales pueden incrementar los ingresos propios. Excede los alcances de este trabajo hacer una propuesta formal de cómo sería su implementación y un análisis más detallado del impacto en las finanzas públicas.

⁴² Bird, Richard, *Los Impuestos Subnacionales en el Marco de una Reforma Fiscal*, Trimestre Fiscal, No. 84, Indetec, México, 2005.

4. Desequilibrios Fiscales

Los desequilibrios fiscales en los sistemas federales son comunes y hasta deseables en alguna medida. Generalmente los desbalances fiscales se derivan de la asignación de responsabilidades de ingreso y gasto en los distintos niveles de gobierno. Los desequilibrios verticales o la brecha fiscal se definen como la diferencia de los ingresos propios respecto de los gastos totales mientras que los desequilibrios horizontales es la diferencia en la capacidad fiscal de un mismo nivel de gobierno.

Los desequilibrios verticales son deseables en la medida en que colaboran a corregir los desequilibrios horizontales y aumentan la eficiencia recaudatoria, por ejemplo, el gobierno central recauda los impuestos lo que genera economías de escala en la recaudación, reduciendo el costo administrativo y por lo tanto aumentando la eficiencia. De esta forma el gobierno central por medio de las transferencias intergubernamentales puede lograr que los estados o municipios tengan una base fiscal equivalente.

Por otro lado, si los gobiernos estatales recaudaran sus propios impuestos tendríamos un costo administrativo más elevado e ineficiente que cuando el gobierno central lleva a cabo esa función y la diferencia en las capacidades fiscales de un mismo nivel de gobierno sería muy alto poniendo en riesgo a la federación misma.

La cuestión central de esta sección es analizar hasta dónde son deseables los desequilibrios verticales, las implicaciones de tener un desequilibrio vertical como el existente en México y en qué medida el desequilibrio vertical ha colaborado a la reducción de los desequilibrios horizontales y de igualación de la capacidad fiscal entre los estados miembros de la federación.

4.1 Desequilibrios verticales

La creciente descentralización del gasto que se ha dado en los últimos años no ha venido acompañada con una creciente devolución de potestades tributarias lo que ha causado un enorme desequilibrio vertical que pone en riesgo la solvencia del sistema (Sobarzo, 2008).

Los gobiernos estatales son muy dependientes de las transferencias federales. Para el año 2009 los gobiernos estatales recibieron transferencias federales que representaron, en promedio, el 89.8% de sus ingresos totales mientras que los ingresos propios representaron tan solo 7.4% (excluyendo disponibilidad inicial, financiamiento e ingresos por cuenta de terceros). En caso de un *shock* económico en el cual se tenga una crisis fiscal, la presión caerá en el gobierno central dado que los gobiernos subnacionales cuentan con poca flexibilidad ya que disponen de limitado poder tributario. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales cuentan con menores incentivos para ser

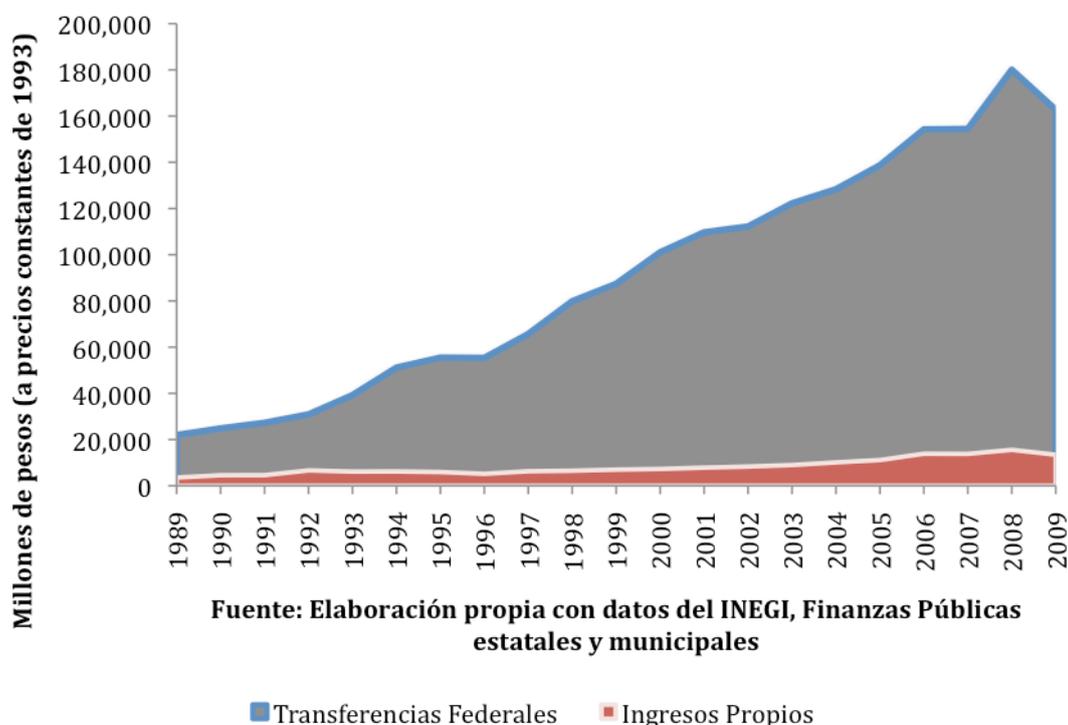
prudentes financieramente ya que esperarían un rescate del gobierno federal.⁴³

En un modelo centralizado de recaudación de ingresos en donde los gobiernos subnacionales poseen autonomía restringida y el grueso de sus ingresos depende de las transferencias federales, los responsables últimos serán las autoridades federales y, por lo tanto, los gobiernos estatales tienen lo que se conoce en la literatura económica como restricción presupuestaria laxa.

El desequilibrio vertical en México ha ido creciendo a medida que la descentralización del gasto continúa pero los ingresos permanecen centralizados. En la gráfica 6, hay dos puntos que tenemos que resaltar. Primero, la brecha existente entre el gasto público de las entidades federativas y el ingreso propio sumado a otros ingresos (excluyendo financiamiento, disponibilidad inicial e ingresos por cuenta de terceros) es creciente en términos reales. Segundo, la tendencia creciente de la brecha se acentúa a partir de 1996.

Gráfica 6

Desequilibrio Vertical



⁴³ Sobarzo Fimbres, Horacio E., *Estado actual y perspectivas del federalismo fiscal en México*, trabajo presentado en el Foro del Federalismo y Descentralización de las Finanzas Públicas, CONAGO, México, 2008.

En 1996, la pendiente se vuelve más pronunciada y el desequilibrio vertical continúa creciendo dado que se exacerbó la descentralización del gasto sin descentralizar responsabilidades recaudatorias. En este año se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, documento firmado por el Ejecutivo Federal, los Gobernadores de toda la República y los Secretarios de la Federación de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud aunándose a los esfuerzos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) con lo que se aceleró el proceso de descentralización del gasto federal.

El proceso de federalización del gasto continuó con la aprobación en 1997 de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, la creación del Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios” y la firma de los Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública.⁴⁴ Sumado lo anterior a los acuerdos y reformas institucionales que se dieron para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales, se tuvo un incremento de los recursos por concepto de excedentes petroleros gracias al aumento del precio del petróleo en el mercado mundial. Las entidades federativas se vieron especialmente beneficiadas a partir de 2003 cuando se establece que el 50% de los excedentes se distribuirían a las entidades por medio del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).⁴⁵

Un moderado desequilibrio vertical puede ser positivo, ya que se aprovechan las economías de escala en la recaudación de impuestos (costos administrativos más bajos por contribuyente), logrando recaudar más fácilmente a un costo menor lo que conlleva un aumento en la eficiencia. Además, la autonomía financiera plena de los gobiernos subnacionales no es deseable por cuatro razones fundamentales: equidad entre estados miembros; externalidades impositivas como exportación de impuestos a residentes de otras localidades; migración potencial de factores de la producción; y aumento de la complejidad administrativa.⁴⁶

Hasta aquí todo parecería indicar que la mejor política pública es que el gobierno central recaude más impuestos y luego los transfiera a los gobiernos subnacionales para solventar la brecha que existe entre los ingresos y gastos de dichos gobiernos. Sin embargo, la eficiencia ganada por la recaudación de impuestos centralizada puede ser más que contrarrestada por las posibles ineficiencias en el gasto por parte de los gobiernos subnacionales, llegando incluso a tener un efecto negativo neto. En consecuencia, el gobierno central debe recaudar más impuestos hasta el

⁴⁴ Guizar Jiménez, José, *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales en Federalismo Hacendario de Indetec*, México, 2004.

⁴⁵ Sobarzo Fimbres, Horacio E., *Estado actual y perspectivas del federalismo fiscal en México*, trabajo presentado en el Foro del Federalismo y Descentralización de las Finanzas Públicas, CONAGO, México, 2008.

⁴⁶ Darby, Julia, Muscatelli, Anton, Roy, Graeme, *Fiscal Decentralisation in Europe: A Review of Recent Experience* en J. Monnesland (Ed.), *Regional Public Finance: European Research in Regional Science*, Vol. 13, Reino Unido, 2003.

punto donde las ganancias de eficiencia por el lado impositivo sean mayores que las pérdidas de eficiencia en el lado del gasto.

Resulta muy difícil cuantificar dichas ganancias y pérdidas de eficiencia, pero utilizando el sentido (económico) común podemos concluir que el desequilibrio vertical en México excede el nivel deseable ya que es muy evidente que el gasto ejercido por los gobiernos subnacionales es ineficiente y en caso de una crisis fiscal los gobiernos estatales no cuentan con herramientas fiscales suficientes para hacer frente a una debacle por lo que el gobierno central tendría que salir al rescate.

Una solución para minimizar el riesgo de una crisis fiscal y aumentar la eficiencia neta del ingreso-gasto público es involucrar de manera sustancial a las entidades federativas en la recaudación. Es importante subrayar que la recaudación centralizada, hasta cierto punto, sigue siendo deseable pero se necesita que los gobiernos estatales y municipales se involucren de manera activa en la recaudación para hacerlos más responsables y crear una conexión fuerte entre los ingresos y los gastos.

4.2 Desequilibrios horizontales

El desequilibrio horizontal en el marco del federalismo se define como la desigualdad de la capacidad fiscal dentro de un mismo nivel de gobierno, como se mencionó anteriormente. Es común que países como México en donde la actividad económica se concentra en dos o tres regiones presente un fuerte desbalance horizontal dado que dichas regiones cuentan con una mayor capacidad para generar ingresos tributarios.

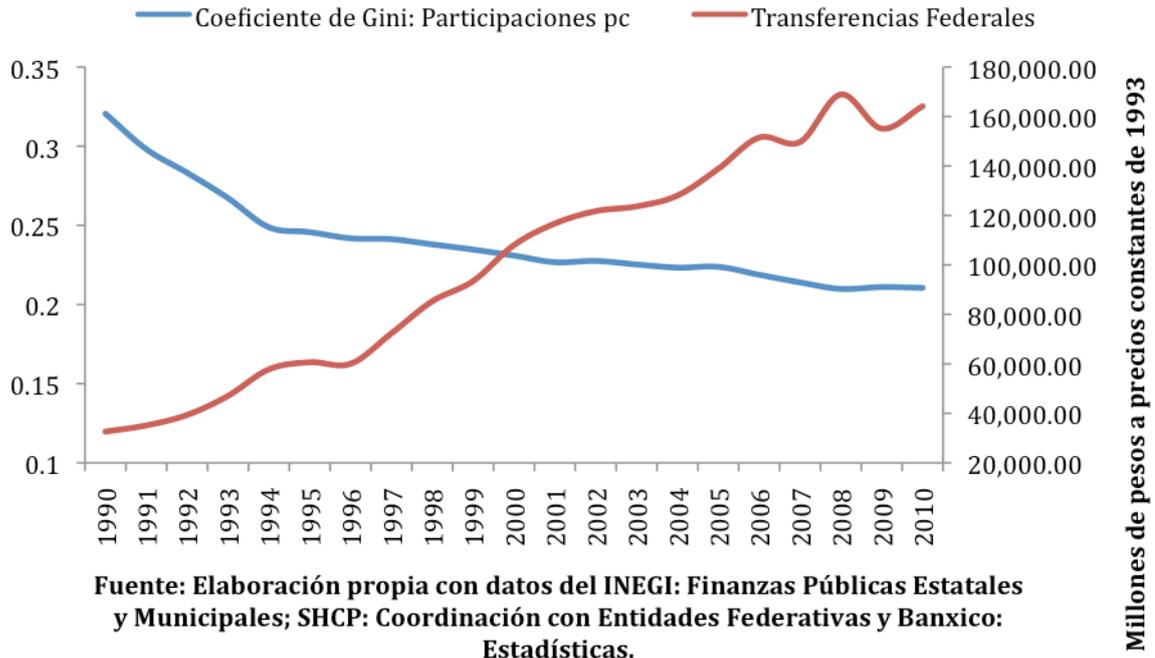
El hecho de que el gobierno federal recaude la gran mayoría de los impuestos para después redistribuirlos entre las entidades que conforman la federación aminora los desequilibrios horizontales empero incrementa los desbalances verticales.

Para medir el desequilibrio horizontal utilizamos el coeficiente de Gini con el cual se pretende medir la desigualdad de las participaciones *per cápita* entre las entidades federativas, y para medir la brecha fiscal vertical utilizamos las transferencias federales que son la diferencia entre los gastos totales y los ingresos propios y otros ingresos (excluyendo financiamiento, disponibilidad inicial, por cuenta de terceros).

El resultado del incremento del GPDF sin la consecuente devolución de potestades tributarias es congruente con la teoría ya que se incrementaron los desequilibrios verticales pero se logró reducir los desequilibrios horizontales.

Gráfica 7

Desequilibrio Vertical vs Desequilibrio Horizontal



El coeficiente de Gini disminuyó de 0.32 a 0.21 de 1990 a 2010 reduciendo los desequilibrios horizontales, sin embargo, los ingresos propios de los estados pasaron de 15.56% a 8.12% del total de ingresos (excluyendo financiamiento, disponibilidad inicial, por cuenta de terceros y otros ingresos). En la gráfica 7 se observa como las transferencias federales guardan una relación inversa con el coeficiente de Gini que se utilizó para medir la desigualdad de las participaciones *per cápita*.

El motivo para tratar de eliminar los desbalances horizontales es que un mercado nacional equilibrado aporta beneficios que ninguna región podría adquirir de manera individual en términos de producción, distribución y economías escala. Si tratáramos de reducir los desequilibrios verticales se incrementa la probabilidad de que aumenten los desequilibrios horizontales, y es éste uno de los argumentos que se utiliza para justificar los desequilibrios verticales además de los antes mencionados en la sección anterior. Coincidimos en que debe existir un desbalance vertical, sin embargo, dicho desequilibrio debe ser moderado ya que de lo contrario se tiene una restricción presupuestaria laxa que afecta los incentivos de los gobiernos subnacionales con efectos negativos en la función macroeconómica de estabilización.⁴⁷

⁴⁷ Ahmad, Ehtisham, Craig, John, *Intergovernmental Transfers*, en Teresa Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington, DC, 1997.

La fórmula de distribución de las participaciones federales debe contener una mayor ponderación en el criterio de igualación fiscal ya que con esto se lograría disminuir los desequilibrios horizontales a pesar de que las participaciones federales en términos absolutos disminuyeran (suponiendo que el IVA federal se reduce para dar cabida a la sobre tasa de IVA estatal, digamos IVA federal de 12% con una sobretasa entre 2 y 5% estatal). El motivo por el cual las participaciones federales disminuirían es que si se implementa el sistema de IVA Dual, el gobierno central perdería una parte importante de su base gravable por lo que las participaciones disminuirían a pesar de que continuarán siendo 20% de la RFP y probablemente tendrían que hacer ajustes a la baja en el porcentaje de la RFP asignado a participaciones federales para compensar la pérdida de ingresos tributarios del gobierno federal.

En resumen, tenemos que traer a la discusión nuevamente formas de disminuir los desequilibrios verticales logrando establecer una conexión más fuerte y directa entre ingreso-gasto público al mismo tiempo que seguimos amortiguando los desbalances horizontales ocasionados por un desarrollo desigual en México.

5. El conflicto hacia el futuro

Las dificultades que vive el federalismo fiscal en México tales como la débil conexión entre los ingresos y gastos públicos, recursos públicos limitados principalmente en gasto de capital y la ambigua asignación de responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno seguirán siendo el común denominador si continuamos con la tendencia inercial pero además, durante los próximos 15 años las presiones de gasto público crecerán de manera considerable debido a que la población envejecerá, las pensiones de trabajadores del sector público y privado inscritos en el IMSS e ISSSTE aumentarán poniendo en riesgo la viabilidad hacia el futuro del sistema fiscal federal. Asimismo, la fragilidad de los ingresos públicos debido a la volatilidad de los precios del petróleo y a que las reservas de petróleo mexicano pudieran estar por agotarse o incluso estar agotadas durante ese periodo hace inevitable repensar el federalismo fiscal mexicano dentro de ese contexto y revela la necesidad imperiosa de llevar a cabo una reforma fiscal integral con visión de largo plazo.

Una vez aceptado el hecho de que los recursos públicos son y continuarán siendo insuficientes si se le da continuidad al sistema fiscal federal actual, se tienen que analizar las diferentes formas que existen de lograr el objetivo de aumentar los ingresos públicos, mismos que se verán reflejados en un mayor gasto público.

El aumento del gasto público, particularmente el gasto estatal es indispensable para impulsar el desarrollo regional mediante el incremento de la inversión pública. Los estados deben buscar acrecentar el gasto de capital en infraestructura ya que existe evidencia de la correlación positiva existente entre inversión pública en infraestructura y productividad creando un efecto *crowding in* de la inversión privada generando un aumento de la demanda agregada. Si bien es cierto que también se generan efectos *crowding out*, diversos estudios sugieren que el efecto neto es positivo.⁴⁸ Dicha inversión debe promover el desarrollo pleno de las potencialidades de la región.

El margen de maniobra de los gobiernos subnacionales en la actualidad es muy limitado. Sin la reforma fiscal integral, la viabilidad del federalismo fiscal corre peligro dado que las entidades federativas cuentan con restringido acceso a recursos fiscales, creciente demanda por bienes y servicios públicos, además de una alta dependencia de los ingresos federales que a su vez son altamente dependientes de los volátiles ingresos petroleros (aprox. 30% de los ingresos del sector público presupuestario).

El tema de la reforma fiscal ha estado en la agenda como una prioridad nacional durante los últimos 10 años pero no se ha concluido exitosamente debido a que no existe una reforma fiscal que sea panacea de todos los males y que satisfaga a los actores políticos, económicos y sociales.

⁴⁸ Vassallo Magro, José Manuel, Izquierdo de Bartolomé, Rafael, *Infraestructura Pública y Participación Privada: conceptos y experiencias en América y España*, Editorial CAF, 2010.

Una de las posibilidades que se ha planteado es la reducción de los gastos fiscales, que se definen como los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria se aplican a nivel federal. Incluye el combate de la evasión y elusión fiscal y se estima que dichos gastos rebasan el 5% del PIB nacional.⁴⁹

El incremento de los ingresos fiscales resultante se reflejaría en la RFP, misma que participa a las entidades federativas en un 20%, sin embargo, el aumento de los recursos de las entidades federativas sería mediante transferencias federales. Independientemente de que las transferencias federales fueran participaciones de las cuales los estados pueden hacer uso discrecional de los recursos dentro de los criterios establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal; los recursos no serían ingresos propios reproduciendo el modelo actual pero en mayor escala.

Los desequilibrios verticales se agravarían y el problema de los incentivos perversos del federalismo fiscal existente continuaría. Pero se han propuesto otras opciones entre las que destacan nuevos ingresos tributarios para las entidades federativas. La discusión de esta propuesta radica en torno al problema de determinar cuál es la mejor alternativa entre gravar a nivel subnacional el ingreso, el consumo o la riqueza.

Los objetivos capitales de la propuesta son: a) permitir un mayor grado de autonomía financiera de las entidades federativas, reduciendo la dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales; b) restablecer el vínculo entre las decisiones de gasto de las entidades federativas y su política de ingresos, incrementando la responsabilidad fiscal; y c) distribuir el costo político de las reformas fiscales que benefician a los tres niveles de gobierno.

Existen otras vertientes que plantean un desmantelamiento del federalismo fiscal vigente para dar paso a un rediseño constitucional del federalismo fiscal. Sin embargo, esta estrategia presenta serias limitaciones por su complejidad, ya que los costos de transacción serían muy elevados debido a que las negociaciones políticas tardarían varios años.

Lo ideal dentro de los planteamientos aquí realizados sería llevar a cabo la estimación de los resultados en cada alternativa presentada, sin embargo, se vuelve muy complejo hacer estimaciones robustas porque no hay datos a nivel entidad federativa o municipio de muchas de las variables necesarias.

Las alternativas que se proponen en torno a la determinación de la reforma fiscal integral no son mutuamente excluyentes, por el contrario pueden llegar a ser complementarias y, lo más factible será que cuando se apruebe la

⁴⁹ Michel Uribe, Hugo Alberto, "México: Evaluación del Sistema de Federalismo Fiscal y Escenarios Futuros Seleccionados" en Indetec, Enfoques Alternativos del Federalismo Fiscal en México, Indetec, México, 2003.

reforma fiscal integral sea una combinación de las alternativas aquí planteadas.

En resumen, a pesar de que sus fortines, tales como la simplificación del sistema tributario, certidumbre y estabilidad en los ingresos de las entidades federativas por concepto de transferencias, se deben considerar como un valuarte puesto que han colaborado para lograr la estabilidad macroeconómica, la continuidad del federalismo fiscal vigente no es sostenible en el mediano y largo plazo. Dicho sistema, ha generado una elevadísima dependencia económica que no es deseable ni financiera ni políticamente debido a que reduce los incentivos de los gobiernos subnacionales para incrementar el esfuerzo fiscal local y reduce la responsabilidad hacendaria.

Referencia Bibliográfica

Ahmad, Ehtisham, Craig, John, *Intergovernmental Transfers*, en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC, 1997.

Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Editorial Esfinge, México, 2001.

Bardán, Cuitláhuac (coordinador), *Aspectos Generales de la Descentralización Educativa (estudios de caso)*, Instituto de investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2002.

Bird, Richard, Bahl, Roy, *Subnational taxes in developing countries: The way forward*, University of Toronto, Institute for International Business, Working Paper series, IIB Paper No. 16, Agosto 2008.

Bird, Richard, *Los Impuestos Subnacionales en el Marco de una Reforma Fiscal*, Trimestre Fiscal No. 84, Indetec, México, 2005.

Buchanan, James, *Federalism and Fiscal Equity*, The American Economic Review, Vol. 40 No. 4 (Sept. 1950), pp. 583-599

Buchanan, James, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Editor Liberty Fund, Inc, Feb. 1977

Cabrero Mendoza, Enrique, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Carbonell, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2003.

Colmenares Páramo, David, *Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano*, Este País, Abril 2004.

Darby, Julia, Muscatelli, Anton, Roy, Graeme, *Fiscal Decentralisation in Europe: A Review of Recent Experience* en J. Monnesland (Ed.), *Regional Public Finance: European Research in Regional Science*, Vol. 13, Reino Unido, 2003.

Díaz Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz, Weingast, Barry, *El singular momento constitucional de México*, Este País, Abril 2004.

Ebel, Robert, Yilmaz, Serdar, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, The World Bank, March 2002.

Fisman, Raymond, Gatti, Roberta, *Decentralization and corruption: Evidence from U.S. federal transfer programs*, Public Choice, Vol. 113, No. 1/2, Oct. 2002, pp. 25-35.

Giuciale, Marcelo, Webb, Steven, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico*, The World Bank, 2000.

Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Septiembre 2006.

Guizar Jiménez, José, *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales* en *Federalismo Hacendario* de Indetec, México, 2004.

- Gurumurthi, S., *Expenditure Assignment and Equalisation Transfers: An Approach*, Economic and Political Weekly, Vol. 33, No. 24 (Jun. 13-19, 1998), pp. 1457-1466.
- Gutiérrez Lara, Abelardo, presentación *Transparencia en el Gasto Federalizado*, 2010.
- Hoover, Gary & Pecorino, Paul, *The Political Determinants of Federal Expenditure at the State Level*, Public Choice, Vol. 123, No. ½ (Apr., 2005) pp. 95-113.
- Krueger, Anne, *The political economy of the rent-seeking society*, The American Economic Review, Vol. 64, No. 3, Jun. 74, pp. 291-303
- Mares, Marco, *A la baja, evasión fiscal en México*, El economista, Febrero 08, 2010.
- Mejía, Fernando, Olvera, Adriana, *Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXXVIII, Núm. 3-4, México, 2008.
- Merino, Gustavo, *Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo*, Caleidoscopio de la Salud, Fundación Mexicana para la Salud, México, 2003.
- Merino, Gustavo, *Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas*, Gaceta de Economía, Número Especial, México, ITAM, 2000.
- Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Nostra, México, 2007.
- Musgrave, Richard Abel. *Hacienda pública teórica y aplicada*, Cap. 1, Madrid, McGraw-Hill, 5ª edición, 1991.
- Mushkin, Selma, *Distribution of Federal Expenditures Among the States*, The Review of Economics and Statistics. Vol. 39 No. 4 (Nov. 1957), pp. 435-450.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Public Choice Journal, Vol. 12, No. 1, pp. 119-126.
- Núñez Jiménez, Arturo, *Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 4, 1981.
- Oates, Wallace, *An Economist Perspective on Fiscal Federalism*, in W. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, Mass: Heath-Lexington, 1977), pp. 3-20.
- Oates, Wallace, *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, September 1999.
- Oates, Wallace, *The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations*, in H. Recktenwald (ed.) *Secular Trends of the Public Sector* (Paris: Editions Cujas, 1978), pp. 151-60.
- Oates, Wallace, *The New Federalism: An Economist's View*, Cato Journal (Fall, 1982), 2, pp. 473-88.
- Oates, Wallace, *The Theory of Public Finance in a Federal System*, Canadian Journal of Economics (February 1968), 1, pp. 37-54.

- OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, París, 2005.
- Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México: De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Rosen, Harvey, *Hacienda Pública*, McGraw Hill, 7ª edición, 2008.
- Samuelson, Paul, *The Pure Theory of Public Expenditures*, Review of Economics and Statistics, Vol. 36, Nov. 1984.
- Sesma-Vázquez, Sergio, Pérez-Rico, Raymundo, Martínez-Monroy, Tania, Lemus-Carmona, Edith, *Gasto privado en Salud por Entidad Federativa en México*, Salud Pública, Vol. 47, México, 2005.
- SHCP, informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto trimestre, 2007.
- Sobarzo Fimbres, Horacio E., *Estado actual y perspectivas del federalismo fiscal en México*, trabajo presentado en el Foro del Federalismo y Descentralización de las Finanzas Públicas, CONAGO, México, 2008.
- Soria Romo, Rigoberto, *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, tesis doctoral UAM Iztapalapa, Sep. 2004.
- Stewart, Charles, *Regional Allocation of Public Funds for Economic Development*, Land Economics, Vol. 43, No. 4 (Nov. 1967), pp. 421-433.
- Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Antoni Bosch, 3ª edición, 2000.
- Tiebout, Charles, *A Pure Theory of Local Expenditure*, The Journal of Political Economy, Vol. 64, No.5, pp. 416-426, Oct. 1956.
- Velázquez Guadarrama, César, Gasto Federal Descentralizado y de Estados y Municipios, Nov. 2008, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Revisado por última vez el 04 de Agosto de 2010, http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_2_Cesar_Velazquez.pdf
- Weingast, Barry R., Diaz-Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz, *Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico*, Working Paper, Hoover Institution, Stanford University, February 2006.
- Weingast, Barry R., Qian, Yingyi, *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 83-92.