

# FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: ARGUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Juan Flores, Sebastián López, Julieta Martínez, Rodrigo Martínez y Alfredo Sandoval<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El camino del federalismo surge cuando la civilización comienza a dejar atrás la organización política de una ciudad-estado, y se encamina hacia lo que hoy se conoce como una nación-estado. Con la nación-estado surgió la necesidad de contar con un gobierno capaz de administrar y organizar los extensos territorios que lo comprenden. De manera muy general, existen dos formas distintas de crear un gobierno central o común: la confederación y la federación de estados. La primera se da cuando entre los diferentes entes existe un consenso en cuanto a los beneficios que un gobierno central puede generar, y por eso mismo acuerdan ceder cada uno parte de su soberanía y recursos para formar un gobierno central. En cambio, la segunda ocurre cuando los estados ceden, en su totalidad, su soberanía y transfieren esas competencias a un gobierno central, dando origen a una constitución común y una política centralizada (Dalla & Serna, 2002).

Este camino de la confederación fue el que decidieron tomar algunas naciones como Suiza o los Estados Unidos, sin embargo, otras naciones optaron por el otro camino. México es ejemplo de lo que viene siendo una federación de estados. Bajo este esquema, el gobierno central es quien decide fraccionar el territorio en divisiones políticas, y termina por delegar facultades a los nuevos gobiernos sub-nacionales. Aunque en materia de división política los resultados de ambos procesos parecen ser iguales, en materia institucional existe una gran diferencia. Es de suma importancia analizar si las federaciones son establecidas mediante un proceso de agregación o de devolución (Friedrich, 1968; Buchanan, 1995), ya que aquí es donde podemos encontrar una gran diferencia entre los tipos de gobiernos centrales. En el caso de la confederación, los estados miembros, que deciden unirse para formar un gobierno común se reservan un grado de autonomía significativamente mayor al de las entidades federativas de una federación (Watts, 2001). En el caso de las federaciones creadas por el gobierno central, es este quien se reserva el mayor número de facultades, dejando a los estados con un rol de menor importancia.

En este documento se analiza el marco institucional de la política fiscal en las federaciones formadas a partir de un gobierno central. La política fiscal, como se verá más adelante, es de las herramientas más importantes que tiene un gobierno para realizar las funciones por las cuales fue constituido. De manera más puntual, se discutirá el tema del federalismo fiscal, el cual es el sistema mediante el cual los gobiernos locales y el federal coordinan los ingresos y los egresos de la administración pública en general. El objetivo principal de este trabajo es presentar un diagnóstico de la situación fiscal de

---

<sup>1</sup> Los puntos de vista expresados en este documento corresponden únicamente a los autores y no necesariamente reflejan las ideas del ITESM.

México, y proponer posibles mejoras al ordenamiento que impera en materia fiscal: la Ley de Coordinación Fiscal.

En 1978 se aprobó por el poder legislativo, y fue sancionada por el presidente José López Portillo, la Ley de Coordinación Fiscal. Esta ley, aún vigente, consiste en un acuerdo entre las entidades federativas, a través del cual estas ceden la mayoría de sus facultades tributarias al gobierno federal. Ello se decide con el fin de reunir el proceso de recaudación y dejarlo al mando de una sola autoridad, y de ese modo gozar de los beneficios que conlleva la planeación y coordinación de un gobierno central fuerte.

La ley entró en vigor el primero de enero de 1980, y con ella se reemplazaron los Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles, fijados y recaudados a nivel estado, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se fija actualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y sobre ésta misma recayó la responsabilidad de cobrarlo. De igual manera, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) llegaron a ser impuestos federales. La Ley de Coordinación Fiscal establece los criterios en los cuales la SHCP se basa para distribuir una parte de los recursos recaudados entre los 32 gobiernos estatales, quienes después distribuyen otra fracción de estos recursos a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, como lo era en el caso del Distrito Federal. Este trabajo de investigación consiste en una crítica a este sistema, y se exponen los riesgos que conlleva tan alto grado de centralización en materia fiscal.

El documento estará dividido en 5 secciones. Al terminar esta introducción se procede al marco teórico, en el cual se introducen los conceptos importantes para entender el sistema del federalismo fiscal y se discute acerca de las dos grandes direcciones que éste puede tomar, la centralización y la descentralización. Después se presentan los resultados de un diagnóstico de la situación fiscal actual en México, tanto de los gobiernos locales como del federal. Por último, se proponen cambios a las normas que rigen en materia fiscal a nivel nacional y las conclusiones finales.

## MARCO TEÓRICO

Los gobiernos centrales tienen a su disposición dos grandes herramientas para influenciar su economía: la política monetaria y la política fiscal (Romer, 2002). La segunda requiere de un sistema para poder controlar las interacciones entre los distintos niveles de gobierno, y es aquí donde entra el concepto del federalismo fiscal. Oates, en su Ensayo sobre el Federalismo Fiscal (1999) proporciona los conceptos más importantes para describir el sistema que existe en estados federativos como México, en el cual resaltan las transferencias intergubernamentales (etiquetadas y no etiquetadas), las aportaciones y participaciones federales, la igualación fiscal y las funciones de los diferentes niveles de gobierno. Así, empieza definiendo cuáles son las responsabilidades de un gobierno central y un gobierno local.

Por una parte, el gobierno central es el encargado de la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y los bienes públicos que afectan a toda la nación, como la defensa nacional. La justificación para estas responsabilidades es doble: por un lado, los gobiernos locales no tienen los medios para impactar en la economía y por otro, la redistribución del ingreso generaría incentivos perversos dada la movilidad de los agentes económicos (Mendoza, 2013).

El gobierno local se encarga de proveer bienes y servicios cuyo consumo está limitado a su jurisdicción y por lo tanto pueden ser ofrecidos acorde a las preferencias de los ciudadanos. Económicamente, el gobierno local permite la búsqueda del punto eficiente en el cual el beneficio marginal iguala al costo marginal; este punto es distinto para cada jurisdicción (Oates, 1999). Según Oates, la mejor habilidad del gobierno local para la proveeduría de servicios es válida bajo dos supuestos que son observables en la realidad: asimetrías de información que impiden al gobierno central tener el conocimiento necesario sobre preferencias y costos de cada jurisdicción y presiones políticas para que el gobierno central actúe con cierta uniformidad en los servicios que provee a todas las jurisdicciones.

Para entender el federalismo fiscal es útil desagregarlo en tres grandes temas: el lado de los ingresos gubernamentales, el de los egresos o participación de ingresos y el de las fronteras jurisdiccionales. En México, la parte de los ingresos se puede desglosar de la siguiente manera: ingresos provenientes de la venta de petróleo, ingresos del gobierno federal, que se dividen en tributarios y no tributarios, ingresos de los organismos de control presupuestario directo y los ingresos de las empresas productivas del estado. La problemática aquí es determinar la forma más eficiente de recolectar los impuestos en los distintos niveles de gobierno, ya que representan cerca del 60% de los ingresos de la federación, y un punto clave que se debe tener en consideración es la movilidad de los agentes y factores económicos que se ven afectados por la imposición de estos gravámenes. Ésta, según Oates (1999), incrementa a medida que los niveles de gobierno se hacen más pequeños.

En este sentido, los gobiernos locales deben enfocarse en impuestos que se vean reflejados directamente en beneficios para los grabados. De acuerdo con Manzano y Ruiz (2004), la política impositiva óptima es aquella combinación de impuestos y deuda del gobierno que conduce a la asignación que maximiza el bienestar de los agentes y que son consistentes con el gasto del gobierno. Por otro lado, los impuestos dirigidos a mejorar la redistribución del ingreso, deben realizarse a través de los niveles más altos del gobierno para evitar que los individuos se muevan a otras jurisdicciones de acuerdo a sus intereses. Más allá de estos dos tipos de impuestos, Manzano y Ruiz también mencionan la preferencia a impuestos basados en residencia y no en la fuente de la base gravada, así como gravar los factores más inmóviles tales como la tierra.

Una vez que la federación ha recaudado los distintos impuestos de acuerdo a su función, debe existir un mecanismo para compartir y utilizar estos ingresos. Esto se logra a través de contribuciones gubernamentales. Mieszkowski y Musgrave (1999) mencionan que las contribuciones sirven para tres objetivos. En primera, buscan internalizar las

externalidades positivas que las actividades de una jurisdicción pueden generar en otra. Segundo, sirven como nivelación fiscal entre jurisdicciones, entendiéndose por nivelación la igualación de capacidades fiscales y de proveeduría de bienes y servicios públicos (Merino, 2001); y tercero, mejorar en general el sistema de recaudación del país.

De acuerdo a Oates (1999), las contribuciones en general pueden dividirse en las etiquetadas y las no etiquetadas, las cuales corresponden a las aportaciones y las participaciones federales en México, respectivamente. Cada una de estas sirven a un distinto rol de los tres recién mencionados. Por ejemplo, las etiquetadas sirven para la internalización de externalidades, mientras que las no etiquetadas ayudan en el aspecto redistributivo al canalizar fondos de las jurisdicciones más ricas a las más pobres. Esto se realiza por medio de fórmulas de necesidad y capacidad fiscal, con base en las cuales las jurisdicciones con mayor necesidad y menor capacidad reciben estas transferencias. Por último, las contribuciones ayudan a mejorar el sistema de recaudación al permitir la cobranza de impuestos para la redistribución y permitir que estos impuestos sean más progresivos que lo que los gobiernos locales podrían recaudar.

El tercer tema para terminar de comprender el federalismo fiscal corresponde al estudio de las fronteras jurisdiccionales. Oates (1999) recalca que detrás de la subdivisión dada de una nación existe un problema de intercambio entre el tamaño de la jurisdicción para internalizar externalidades y el permitir la diferenciación local. Este problema no forma parte del federalismo dado que las divisiones actuales tienen sus raíces en la historia y la cultura. Sin embargo, en el espíritu de idear un mapa con mayor sentido económico y geográfico, Oates propone 3 tipos de divisiones. Primero, gobiernos regionales grandes que engloban varios recursos naturales, seguido de gobiernos metropolitanos para las ciudades y sus suburbios y finalmente gobiernos locales para pequeñas poblaciones. En la práctica, concluye Oates, sería casi imposible cambiar las divisiones actuales, dado que son instituciones históricas, por lo que sólo queda la creación de proyectos en conjunto para abordar externalidades que afecten a grandes regiones de un país.

Hasta este punto y siguiendo el trabajo seminal de Oates se ha descrito el sistema del federalismo fiscal, antes de pasar a la discusión sobre centralizar o descentralizar, valdría la pena hacer una revisión sobre los distintos tipos de teorías de justicia, en virtud de lo que establece el artículo 25 de la Constitución Federal en su primer párrafo:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. (Art. 25 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25)

Con base en lo anterior se puede inferir que uno de los mecanismos que el Estado utiliza para satisfacer el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos es la política fiscal, cuya función es la redistribución del ingreso. Sin embargo, los legisladores en su momento utilizaron el adjetivo derivado de la palabra justicia, por lo cual es relevante hacer un viaje a los estudios de diferentes autores y pensadores acerca de las diferentes maneras de entender la justicia.

En su artículo, White (2016) habla de cuatro tipos de justicia. La justicia legal habla de lo que cada ciudadano le debe al estado por formar parte del mismo. Un ejemplo de esto aplicado al tema central de este estudio, es el declarar los ingresos para la recaudación de impuestos. La justicia social es una versión más completa de la anterior, en la cual se habla de la deuda del ciudadano a la comunidad en conjunto, y no sólo al estado. La justicia distributiva trata acerca de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos, por ejemplo, en la provisión de servicios públicos básicos como la educación pública.

Sin embargo, la definición que más atañe al federalismo fiscal y al argumento de la descentralización de la política fiscal es la llamada justicia conmutativa. Esta justicia es aquella que está presente en las transacciones que se llevan a cabo entre individuos o instituciones. Ulpiano, un jurista romano considerado como uno de los más grandes de la historia del derecho, definió el término de justicia al considerar que esta consistía en darle a cada quien lo que merece. Siguiendo esta escuela de pensamiento, White (2016) define a la justicia conmutativa como el acto de darle a cada quien lo que le corresponde, habiendo acordado previamente las condiciones de dicho acto.

Con la justicia conmutativa como una base ética y para evitar un sesgo en favor de la descentralización, procederemos a enumerar las ventajas y desventajas de la misma. De Mello (2000) reconoce que la descentralización puede generar una pérdida de control de las finanzas subnacionales y problemas de coordinación para realizar políticas. Esto a la larga se verá reflejado en presiones en las finanzas e inestabilidad económica. Los efectos negativos se ven potenciados si la descentralización se da sólo en el gasto y no en la recaudación, es decir, si existe una alta dependencia de las transferencias del gobierno central. Además, una descentralización realizada muy rápidamente puede generar problemas de ejecución, ya que los gobiernos locales pueden no tener el conocimiento suficiente para manejar una mayor cantidad de recursos correctamente.

Chávez & Hernández (1996) argumentan que un gobierno centralizado será más eficiente cuando el bien público beneficie a toda la población o cuando existan economías de escala en su producción. Estos autores, así como Bahl (2008), mencionan que este tipo de gobierno tendría mayor facilidad para impulsar políticas redistributivas que disminuyan la desigualdad. Otra ventaja de la centralización es la mayor capacidad para mantener el empleo y la estabilidad de precios. En este punto también concuerda Bahl, ya que considera la estabilidad un factor fundamental, especialmente para países en vías de desarrollo como México. Bahl también añade que la inversión en infraestructura tiene mejores rendimientos si es manejada centralmente, ya que serán inversiones de mayor impacto con mayores beneficios. Además, argumenta que los oficiales del gobierno federal tendrán mejor experiencia y capacidades para hacer más eficiente el sector

público. Un último punto a favor de la centralización es que la corrupción, según Bahl, se encuentra menos presente en el gobierno central; sin embargo, admite que la evidencia empírica no es determinante, ya que podría tratarse simplemente de que la corrupción en gobiernos subnacionales es más visible.

Sobre los argumentos a favor de la descentralización. Torgler, Schneider y Schaltegger (2010) mencionan que la ventaja de que las estructuras más pequeñas del gobierno lleven a cabo políticas fiscales es que pueden satisfacer de manera más eficiente las preferencias de los ciudadanos, debido a la cercanía que tienen estas estructuras con sus constituyentes, contrario a cuando una política fiscal uniforme es aplicada a una población que, si bien están en un mismo país o estado, a lo largo de un territorio muy extenso la población generalmente presenta preferencias heterogéneas. Es importante mencionar aquí que la satisfacción de cada uno de los territorios heterogéneos de un país implicaría alcanzar la satisfacción para la nación en su conjunto. Como menciona Oates (1999), si el gobierno central pudiera tener la información perfecta para cada localidad diferenciada, éste podría resolver por sí mismo todas las necesidades de los ciudadanos, pero son las asimetrías de información lo que evita que esto suceda en la práctica.

Por otro lado, Kwon (2003) ve a la descentralización como una restricción para los gobiernos centrales y un amplificador para los gobiernos locales. Además, es un medio efectivo para la autonomía al otorgar más recursos fiscales, contribuyendo a un gobierno local más eficiente y a mejorar la satisfacción de las demandas ciudadanas por bienes públicos. Asimismo, Oates (1999) ve las posibilidades de utilizar la descentralización como un campo de estudio para poner a prueba y error diferentes políticas públicas que ataquen distintos problemas sociales y económicos, esto con la intención de incentivar el progreso y el desarrollo de las políticas públicas, pero sin el costo de sufrir las consecuencias de los errores a un nivel global.

Merino (2001) pone en tela de juicio la dependencia de los gobiernos locales al gobierno central, ya que argumenta que puede causar el uso ineficiente de recursos, debido a que las autoridades locales no enfrentan los costos de recaudación. Ibarra Salazar (2003) por otro lado, menciona que con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) aumentó sustancialmente el grado de concentración vertical de los ingresos gubernamentales, dejando pocas y muy limitadas fuentes de ingreso para los gobiernos locales del país.

En esta sección se ha cubierto la teoría referente al federalismo fiscal en general, sus mecanismos, la idea de la justicia conmutativa y su relación con la nivelación fiscal. También se consideraron los puntos a favor y en contra de la descentralización. A continuación, se presenta el diagnóstico para México en sus distintos niveles de gobierno.

## DIAGNÓSTICO

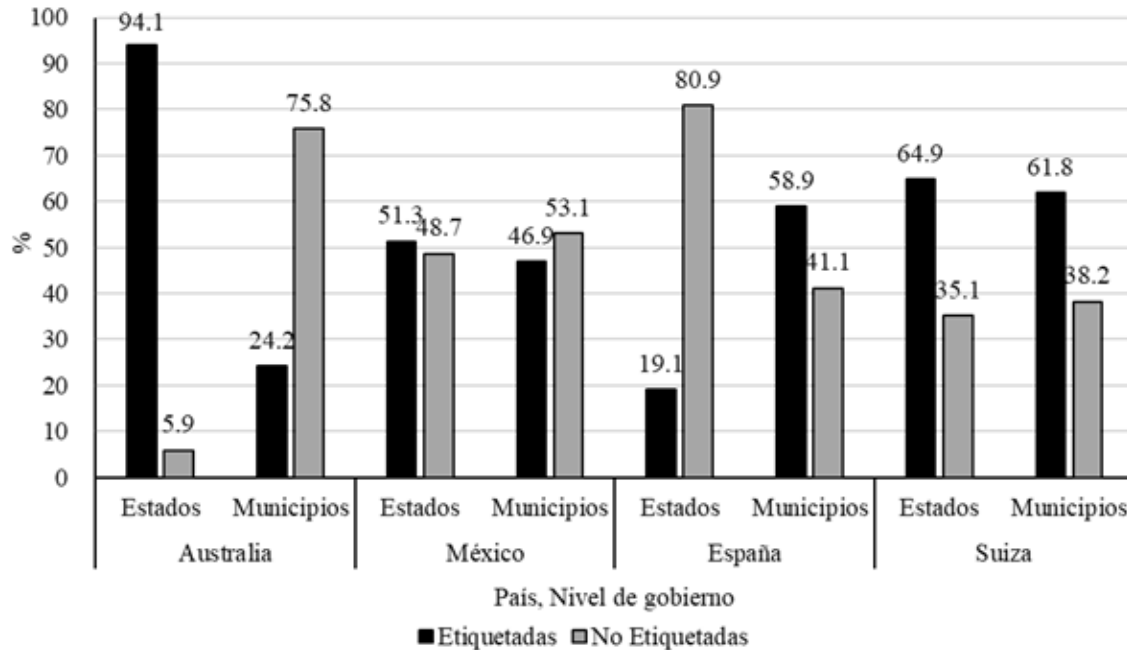
Autores como Merino (2001) y Fimbres (2005) han realizado diagnósticos sobre la situación del federalismo fiscal en México. Basándose en estos artículos, así como en el

marco teórico presentado con anterioridad, podemos seguir una ruta de análisis similar para ver el estado en que se encuentra la situación actual. Es importante destacar que la Ciudad de México es dejada de lado en este análisis, no sólo por las diferencias en la estructura política y legal y su estatus como capital de la nación, sino también porque en las siguientes gráficas se presentaba como un dato atípico que no aporta al estudio de la situación de la mayoría del país.

En México, según Fimbres (2005), los tres niveles de gobierno poseen cierto grado de autonomía, tanto para recaudar ingresos como para decidir el uso del gasto. Esta autonomía es mayor del lado del gasto, como argumenta Mendoza (2013). Mendoza observó que México se comporta como una federación para el gasto, pero como una nación unitaria para los ingresos. Esto ha creado una situación en que los estados y municipios tienen un rol subordinado como recipientes pasivos del gobierno federal. Esta descentralización comenzó en el sexenio de Miguel de la Madrid, durante el cual se le otorgó a los municipios la facultad de provisión de servicios públicos, recolección de impuestos de propiedad y autoridad para definir, aprobar y administrar la tierra y los planes de desarrollo. Mendoza concluye que esta descentralización del gasto es ficticia, ya que no brinda libertad completa a los gobiernos locales y en su lugar actúa como un mecanismo regulatorio que controla la autonomía de estados y municipios. A continuación, presentamos datos más recientes que ilustran lo mencionado por estos autores.

El primer tema clave a analizar es el lado del gasto. Como ya mencionaba Mendoza (2013) en el párrafo anterior, el gasto entre gobierno central y gobierno local está muy equilibrado, siendo incluso mayor la autonomía para los gobiernos locales que en sistemas federalistas consolidados como Estados Unidos y Alemania. Utilizando información de la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), para el último año disponible (2010) observamos sólo cuatro naciones que tienen información completa sobre sus contribuciones etiquetadas y no etiquetadas a nivel estatal y municipal, como porcentaje del total de contribuciones.

**Gráfica 1. Contribuciones Etiquetadas y No Etiquetadas para estados y municipios. 2010.**



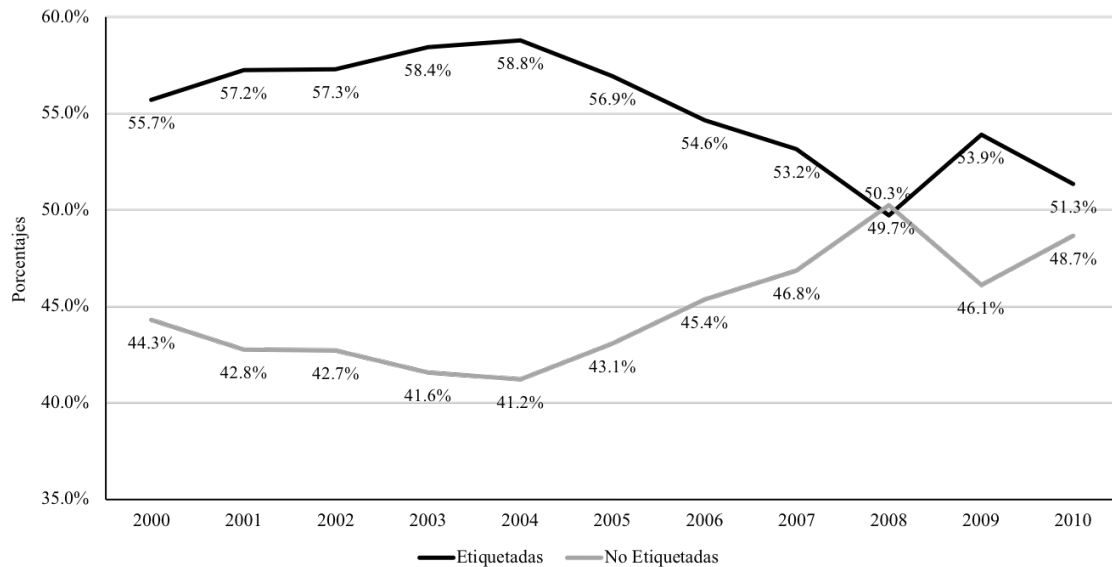
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Lo más interesante a resaltar de esta gráfica es que no pareciera haber a simple vista una preferencia clara sobre cómo otorgar las contribuciones del gobierno central a los gobiernos locales. Como podemos observar en la gráfica 1, algunos países deciden ejercer un mayor control de los recursos otorgados a los estados que a los municipios, como es el caso de Australia que otorga cerca del 95% del presupuesto para los estados de manera etiquetada, y cerca del 75% del presupuesto para los municipios de manera no etiquetada debido al impacto positivo que tiene el gobierno local en la asignación del gasto dada la información que poseen sobre las necesidades y las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, se puede observar claramente que cada país tiene su forma de asignar el presupuesto para cada nivel de gobierno.

En cuanto a la evolución de las aportaciones (recursos etiquetados) y participaciones (recursos no etiquetados), en México se observa un cambio moderado durante la primera década del siglo XXI. Para los estados, las aportaciones han disminuido de un 56% a un 51% del total, siendo el 2008 el único año en que las participaciones superaron por poco a las aportaciones. Para los municipios, las participaciones siempre han superado a las aportaciones, aunque esta brecha ha venido disminuyendo. En el 2000 las participaciones equivalían a un 58% del total de las contribuciones, mientras que para el 2010 ya se situaban alrededor del 53%. Las siguientes dos gráficas muestran esta evolución.

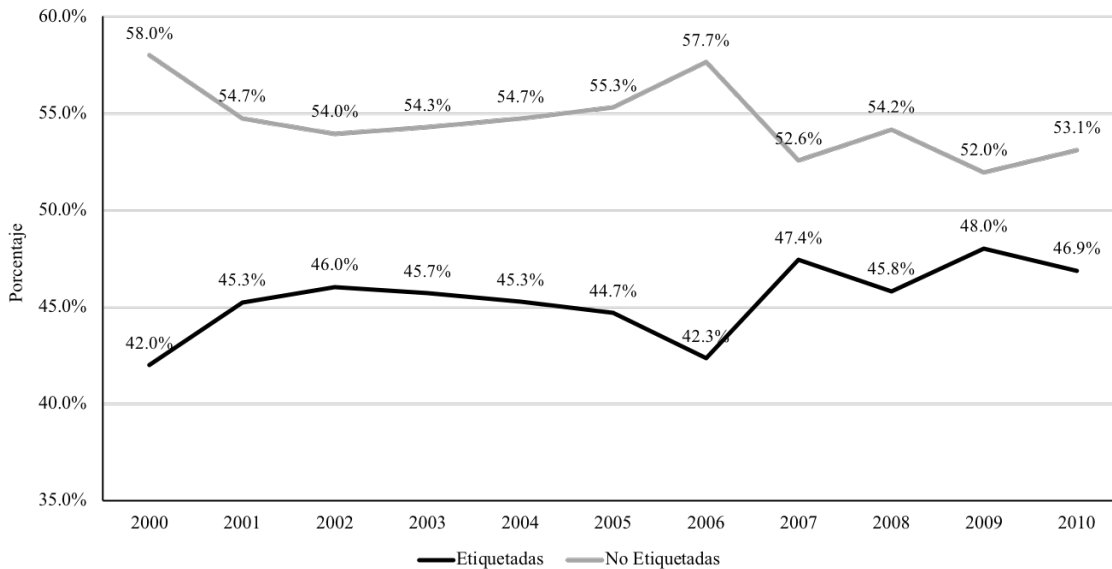


**Gráfica 2. Proporción histórica de aportaciones y participaciones a los Estados en México.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

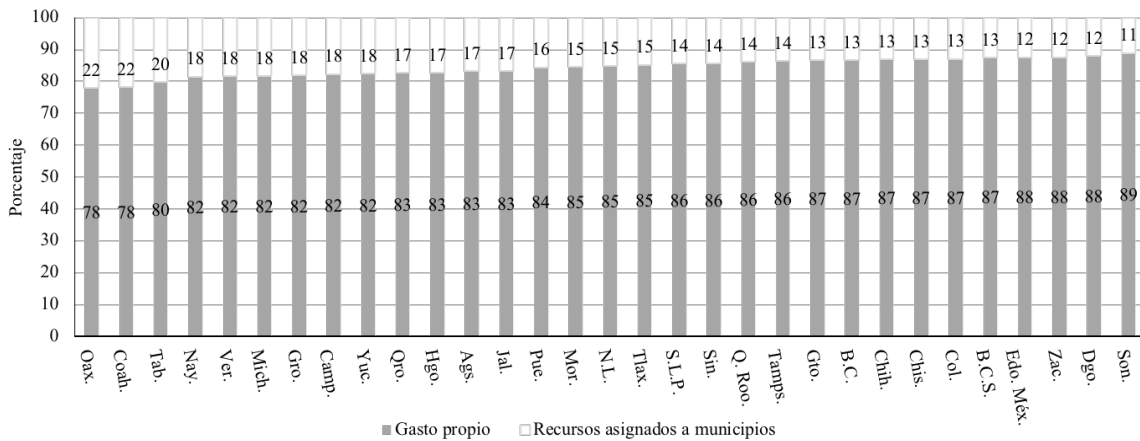
**Gráfica 3. Proporción histórica de aportaciones y participaciones a los Municipios en México.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Otro aspecto a considerar del gasto intergubernamental es la cantidad que los gobiernos estatales destinan a los municipios y qué cantidad es ejercida por ellos mismos. En este rubro, una mayor transferencia a los municipios hablaría de una mayor descentralización. En la gráfica 4 se observa que este porcentaje se encuentra más estandarizado, rondando entre un 22% en Oaxaca hasta un 11% en Sonora. En promedio, los gobiernos estatales destinaron en 2016 un 16% de su gasto a transferencias para los municipios.

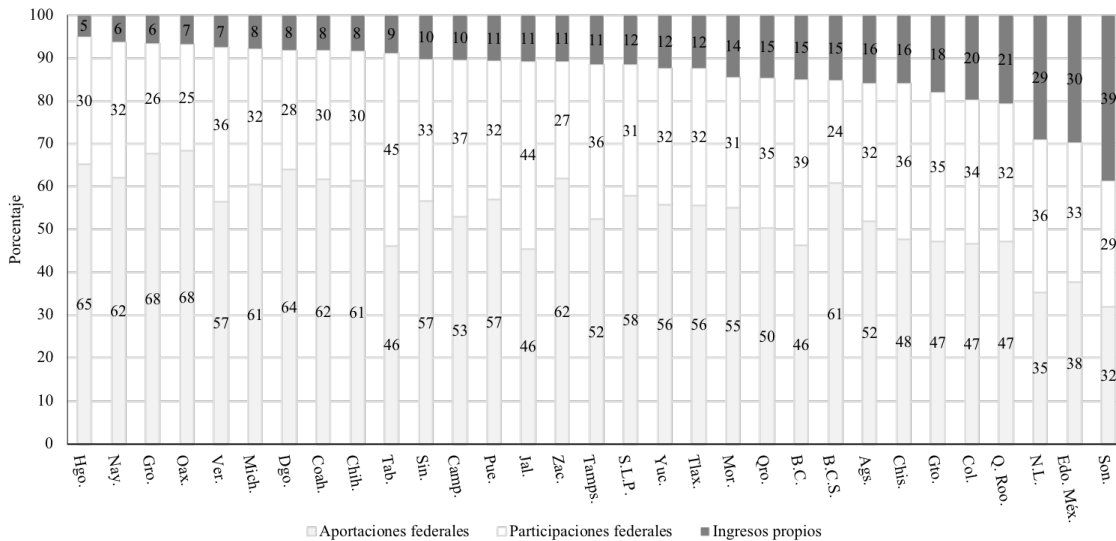
**Gráfica 4. Porcentaje del gasto del Estado transferido a Municipios en México. 2016.**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Pasando al tema de los ingresos, comenzamos con una gráfica que demuestra la dependencia de los estados a los recursos de la federación. En este sentido, los estados que aparecen más a la izquierda son los que más dependen del gobierno central, mientras que a la derecha aparecen los que tienen la mayor cantidad de ingresos propios y por lo tanto la menor dependencia del gobierno federal.

**Gráfica 5. Ingresos de los Estados de México por Origen. 2016.**



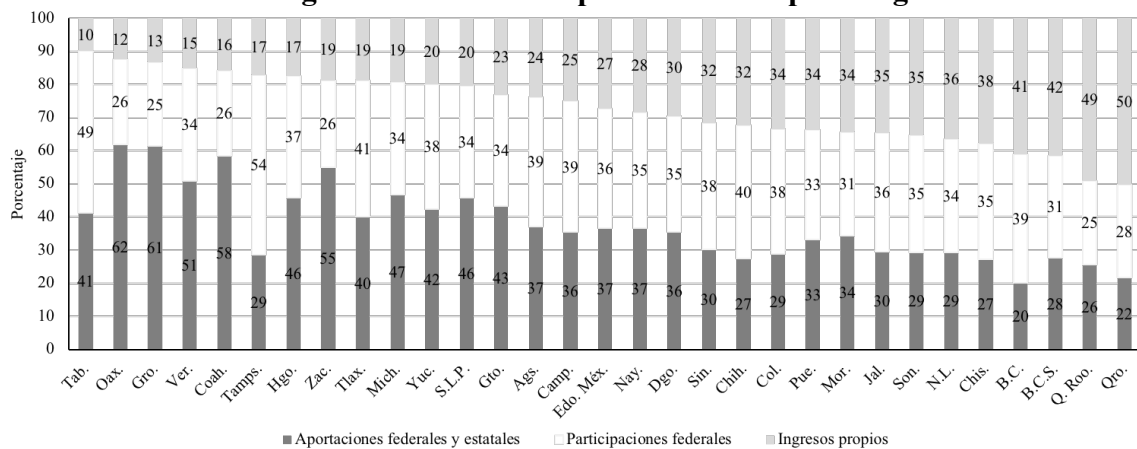
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Observamos que Hidalgo solo recauda el 5% de sus ingresos totales, mientras que Sonora casi llega a un 40% de recaudación. Peón & Casimiro (2017), notan que, aunque hay ineficiencias de recaudación en todas las entidades, ésta es mayor para los estados que reciben relativamente mayores transferencias del gobierno central. Si bien esto podría tener una causalidad inversa, es innegable la correlación entre la ineficiencia recaudatoria y la dependencia del gobierno central. Algo más a remarcar de esta gráfica es el hecho de

que la mayoría de las contribuciones federales provienen del ramo de aportaciones, es decir, recursos etiquetados. Si bien éstos cumplen con un fin de gobernanza, para evitar el mal uso de estos recursos, también limitan la descentralización al no permitir su uso discrecional por los gobiernos locales, quienes como se discutió en el marco teórico, tendrían las mayores facilidades políticas e informacionales para satisfacer de la mejor manera las necesidades específicas de sus ciudadanos. Esto recuerda la descentralización ficticia mencionada por Mendoza, ya que, si bien reciben muchos recursos, estos no están disponibles para su uso como mejor convenga el gobierno local. En promedio, más de la mitad de los recursos son etiquetados, seguido de un tercio de participaciones libres y tan sólo un 13% de ingresos propios.

Un análisis similar se realiza a continuación, pero para el origen de los ingresos de los municipios. La gráfica 6 ilustra la situación de los municipios de cada estado de la república para el año 2016. De nuevo, los estados que se encuentran más a la izquierda son aquellos que tienen los municipios más dependientes del gobierno central, y los que se encuentran más a la derecha son los estados con los municipios menos dependientes.

**Gráfica 6. Ingresos de los Municipios de México por Origen. 2016.**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Se observa que sólo los municipios de Querétaro en promedio obtienen la mayoría de sus ingresos por sí mismos, con los de Quintana Roo también siguiendo de cerca. Por otra parte, los municipios de Tabasco, Oaxaca y Guerrero dependen en más de un 95% de gobiernos superiores para obtener sus ingresos. En promedio, los ingresos de los municipios del país se componen en un 38% de aportaciones, 35% de participaciones y 27% de ingresos propios. Esto es un indicativo de que los municipios tienen relativamente más libertad para ejercer sus recursos, lo cual va acorde a la teoría presentada con anterioridad.

En este tema cabe mencionar aspectos sobre el esfuerzo recaudatorio y la capacidad tributaria. Fimbres (2005) comenta que la capacidad recaudatoria de estados y municipios se vuelve muy reducida bajo el sistema hacendario actual. También Mendoza (2013) indica que la responsabilidad fiscal debería promover que los gobiernos locales consigan recursos para financiarse; sin embargo, lo que se observa es un caso de pereza fiscal y

dependencia federal. Por otra parte, recalca que la mayoría de los municipios no cuentan con la capacidad técnica o el capital humano para cumplir con la recaudación. Mendoza concluye destacando que, en 2010, 94 de cada 100 pesos fueron recolectados por el gobierno central.

Existe una importante discusión, basada en trabajo empírico, sobre los beneficios de la descentralización. Se ha expuesto que, desde un punto de vista teórico, incrementos en el gasto subnacional tienen una incidencia positiva sobre el bienestar general de la población. Sin embargo, la evidencia empírica no necesariamente sustenta este argumento. En un estudio realizado por Sarur (2015) para el estado de Veracruz no se encontró evidencia consistente de que aumentos en el gasto municipal haya incidido en aumentos en el bienestar de los municipios medido por el Índice de Desarrollo Humano para un periodo del 2000 a 2010. Por otro lado, para el mismo periodo de estudio, Macías, Díaz & González (2016) muestran que el Estado de Aguascalientes tuvo un ligero aumento en el IDH al pasar de 0.8269 a 0.8529. Sin embargo, este es pequeño comparado con el aumento de 300% en los recursos percibidos por concepto de aportaciones federales. Ambos trabajos se limitan a hablar de cambios en montos gastados, pero reconocen que es preciso revisar la ejecución y el destino de los recursos para entender con mayor claridad los resultados.

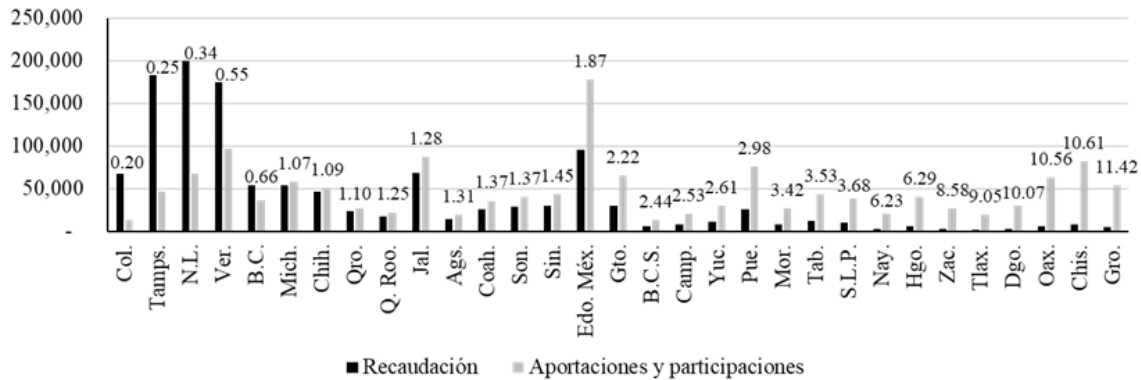
Existe más evidencia que apunta a los beneficios tangibles de la descentralización. Alexeev & Habodaszova (2012) encontraron que la provisión de bienes públicos y el tamaño de la economía formal aumenta con la descentralización, medida como el porcentaje de impuestos retenidos por el gobierno local. La reducción de la economía informal también fue observada por Teobaldelli (2010), quien la atribuye a la mejora de prácticas fiscales, así como de provisión de bienes. Otros autores encuentran un efecto positivo en la disciplina fiscal, siempre y cuando existan presupuestos claros y vinculantes (Akin, Bulut-CEvik & Neyapti, 2016). En otros aspectos, De Mello (2004) encuentra mejoras en indicadores de confianza en el gobierno, cooperación civil y la actividad de asociaciones, al acercar más el gobierno a los gobernados.

En cuanto a beneficios de crecimiento económico, Hatfield (2015) observó que la descentralización en la recaudación hace que las políticas impositivas sean las que maximizan el crecimiento de cada economía local, algo que el gobierno central no puede hacer al comportarse bajo el teorema del votante medio. Cantarero & González (2009) encontraron lo mismo para el ingreso per cápita de regiones españolas, mientras que Gemmell, Kneller & Sanz (2013) lo observaron para una muestra de países de la OCDE, robusto a distintas definiciones de descentralización. Por último, Chu & Zheng (2013) relacionaron en dos pasos la descentralización con el crecimiento. La mayor efectividad de recaudación incrementó los ingresos, los cuales incrementaron la inversión en capital físico y en educación, lo cual finalmente llevó al crecimiento económico.

Para cerrar esta etapa del diagnóstico, es útil hacer una comparación de cómo los estados envían recursos a la federación y cómo los reciben de regreso. La gráfica 7 muestra la cantidad de recursos que cada entidad envió al gobierno central (en forma de impuestos sobre la renta, al valor agregado y otros) y la cantidad que recibió de regreso, en total de

aportaciones y participaciones. Además, la etiqueta mostrada en cada par de columnas muestra cuánto recibió el estado por cada peso enviado.

**Gráfica 7. Recaudación y Contribución Total Recibida por Estado en México. 2015.**



Fuente: Elaboración propia con datos del CODESIN y el INEGI.

Esta gráfica es muy útil para ilustrar el porqué el sistema actual podría considerarse injusto, bajo la noción de la justicia conmutativa abordada en el marco teórico, para algunas entidades, especialmente aquellas que reciben menos de cada peso que envían. Tal es el caso de Colima, Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz y Baja California. En el otro extremo se encuentran entidades que reciben más de 10 pesos por cada peso recaudado, siendo estas Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Durango. El diagnóstico hasta aquí presentado ha atendido asuntos relevantes en el ámbito local (estados y municipios), por lo que ahora entraremos a analizar la situación desde la perspectiva del Gobierno Central para presentar un diagnóstico completo.

Por consecuencia de la Ley de Coordinación Fiscal, el gobierno central obtiene sus recursos de manera directa, ya sea por vía tributaria o no tributaria, y por vía de la emisión de deuda pública.<sup>2</sup> Sin embargo, el gobierno central no ejerce sus funciones con base en el total de ingresos que recibe, ya que una parte es la que le corresponde a las entidades federativas y a los municipios en forma de participaciones (Ramo 28), aportaciones (Ramo 25 y 33), provisiones salariales y económicas (Ramo 23), y otros subsidios.<sup>3</sup> Al remover estos ramos, que en conjunto se les denomina Gasto Federalizado, del gasto presupuestario de la federación se obtiene el gasto que ejerce el gobierno central, también llamado Gasto Centralizado. Para los fines de este diagnóstico es necesario contar con el Gasto Centralizado por sí solo, sin embargo, este gasto no se encuentra por sí solo en los datos de la SHCP, por lo que los datos presentados a continuación corresponden a estimaciones de los autores, basadas en el Gasto

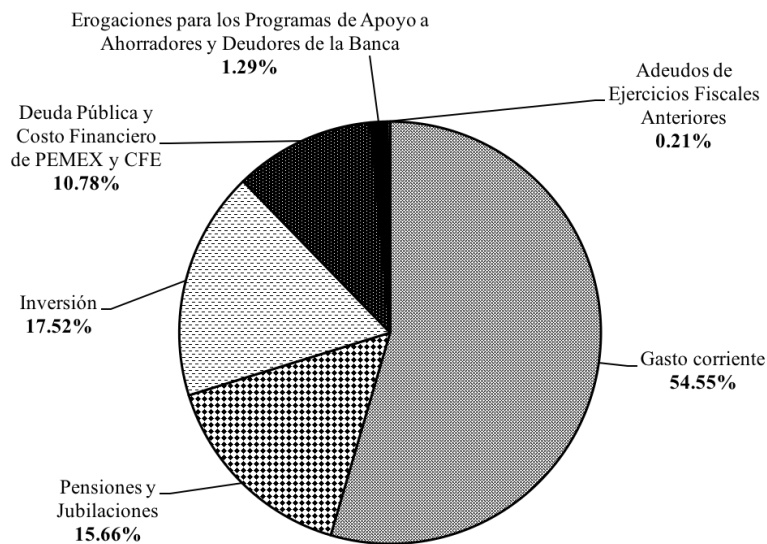
<sup>2</sup> Las fuentes de ingreso no tributarias corresponden a ingresos por derechos de uso, por aprovechamientos de bienes, de las Empresas Productivas del Estado (Pemex y CFE), y los obtenidos por los Organismos de Control Presupuestario Directo (IMSS e ISSSTE). También cuenta con otras fuentes de financiamiento “no presupuestarias”, como por ejemplo las multas que realiza la COFECE o el remanente de operación del Banco de México.

<sup>3</sup> Estos ramos corresponden a los números que identifican cada partida de egresos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Federalizado identificado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2018). Una vez identificado el gasto Centralizado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se puede proceder a analizar el gasto del gobierno central.

El Gasto Centralizado se separó en seis tipos: Gasto Corriente, Gasto en Inversión (física y financiera), Pensiones y Jubilaciones, Deuda Pública y Costo Financiero de Pemex y CFE, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas), y Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.<sup>4</sup> En la Gráfica 8 se presenta la distribución del gasto según lo aprobado en el PEF para el ejercicio fiscal del 2009. Se elige este año y el 2017 como puntos de comparación, ya que se considera un espacio suficiente para ver cambios notorios y además considerar dos gobiernos federales distintos. Se puede observar como el gasto corriente comprende un 54.5% del total del gasto del gobierno central, mientras que sólo un 17.5% fue destinado a inversión. El gasto en pensiones y jubilaciones, que incluye las del IMSS, ISSSTE, y las de las Empresas Productivas del Estado, representa 15.7% del gasto, y 10.8% tiene que ver con pagos destinados a cubrir los servicios de la deuda del gobierno central y sus empresas productivas. Se debe hacer énfasis en que los rubros de pensiones y deuda son gastos obligatorios, por lo que quedan inmunes a recortes presupuestarios que podría efectuar el Ejecutivo. Esto es a diferencia del resto, cuyo gasto puede ser sujeto de disminuciones resultantes de programas de austeridad.

**Gráfica 8. Gasto Total Aprobado del Gobierno Central en 2009**



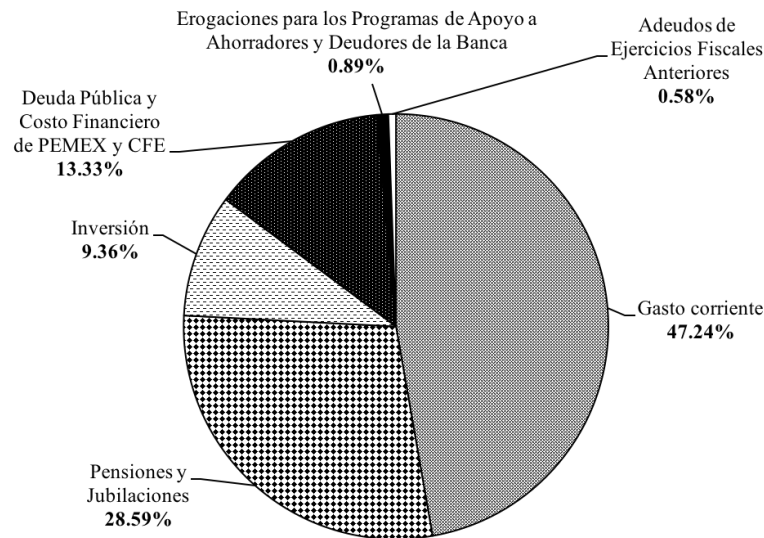
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

En esta parte del diagnóstico se pretende analizar la evolución de estos seis rubros que integran el Gasto Centralizado, por lo que se procede a hacer una comparación con el desglose del ejercicio fiscal del 2017. Observando la Gráfica 9, la cual presenta el mismo desglose que la gráfica 8 pero para el Gasto Centralizado aprobado en el PEF para el

<sup>4</sup> Esta última, aunque es muy pequeña comparada con el resto, se presenta por sí al no poder ser registrada junto a las demás dada su naturaleza *sui generis*.

ejercicio fiscal del 2017, se notan disminuciones en el gasto corriente y en el de inversión de 7.3 y 8.1 puntos porcentuales, respectivamente. La contraparte a estas disminuciones se encuentra en el incremento en el gasto destinado al costo financiero de la deuda y al pago de pensiones. Los pagos correspondientes al costo de la deuda representaron 13.3% del gasto total, mientras que el pago de pensiones y jubilaciones ascendió hasta 28.6%. Hay que recordar que el gasto en estos últimos dos rubros no puede ser evitado o ignorado por el gobierno, al igual que el gasto que cubre los Adefas, por lo que cualquier aumento que se presente en alguno de estos debe forzosamente verse reflejado en una disminución en el gasto corriente o en la inversión. A un agregado de los rubros cuya disminución se ve imposibilitada por barreras legales, más que de justicia, se le puede denominar el “gasto ineludible” (CIEP, 2017). Debe además mencionarse que el aumento en el gasto destinado al costo financiero de la deuda se mantuvo cerca del 10% del gasto desde el 2009 hasta el 2015, y fue en el bienio posterior en donde la cifra aumentó a 13.3%. En este periodo el peso mexicano sufrió fuertes depreciaciones que motivaron el alza en la tasa de interés objetivo del Banco de México, y a raíz de esto se tuvo un incremento drástico en el costo financiero, al tener que enfrentar pagos de deuda denominada en moneda extranjera, y mayores tasas de interés a la vez.

**Gráfica 9. Gasto Total Aprobado del Gobierno Central en 2017**



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Lo observado en este diagnóstico pone en evidencia una gran problemática en cuanto al *espacio fiscal* del gobierno federal. El espacio fiscal es definido por Heller (2005) como espacio en el presupuesto que permite al gobierno destinar recursos a fines deseados sin comprometer las finanzas públicas o la estabilidad económica. Puede de aquí entenderse que la cuestión de espacio fiscal tiene que ver con flexibilidad, o margen de maniobra, en los rubros del gasto público, es decir, la facilidad de poder mover recursos de uno a otro, pero sin comprometer la salud de las finanzas públicas en agregado (CIEP, 2017). Contar con espacio fiscal es de suma importancia ya que permite al gobierno adaptar el gasto

público a las necesidades cambiantes de una economía. Sin embargo, este diagnóstico muestra que el espacio fiscal se ha visto reducido debido al incremento en el gasto ineludible. Al incrementar la proporción de gasto ineludible con respecto al presupuesto, tal como es el caso en el periodo analizado en este diagnóstico, va implícito que tal incremento se da a costa de otras partidas presupuestarias. Es importante recordar que lo mostrado en las gráficas 8 y 9 no incluye el gasto federalizado, principalmente las participaciones y las aportaciones a las entidades federativas. Estas erogaciones, que forman parte del presupuesto de egresos, deben también ser consideradas como ineludibles, ya que la Ley de Coordinación Fiscal no da margen para aumentar o disminuir sus respectivos montos. Al considerar en el análisis el gasto federalizado, la rigidez del presupuesto de egresos se vuelve aún más notoria.

Heller (2005) menciona que la autoridad fiscal cuenta con varias opciones para ampliar el espacio fiscal, entre las cuales están la emisión de deuda, los recortes a programas no prioritarios, el señoreaje, y unos cuantos más, pero sin duda el más común es el de aumentar la tasa impositiva. No obstante, en materia de ingresos tributarios se cuenta con una asimetría fundamental entre quienes perciben los beneficios y quienes conllevan los costos políticos de incrementar los impuestos. Bajo el sistema actual de coordinación fiscal, el Gobierno Federal es quien está facultado para modificar las tasas de ISR, IVA, y IEPS, los cuales juntos representan 96% de los ingresos tributarios del sector público, y 55% de los ingresos presupuestarios totales del sector público<sup>5</sup>. Sin embargo, la misma Ley fija las bases para el reparto de estos ingresos tributarios, de tal modo que cerca del 60% de la Recaudación Federal Participable termina en las tesorerías de las entidades federativas y los municipios (parte del gasto federalizado), mientras que el restante 40% llega a formar parte del gasto centralizado.<sup>6</sup> De este modo, suponiendo que el Gobierno Federal decidiera aumentar el ISR en 10% para crear espacio fiscal o hacer frente a sus obligaciones, realmente sólo estaría percibiendo 4 puntos porcentuales de este incremento, mientras que los restantes 6 pasarían “automáticamente” a la tesorería de las entidades federativas y sus municipios, los cuales no conllevan la responsabilidad política de tal aumento que termina por beneficiarlos.

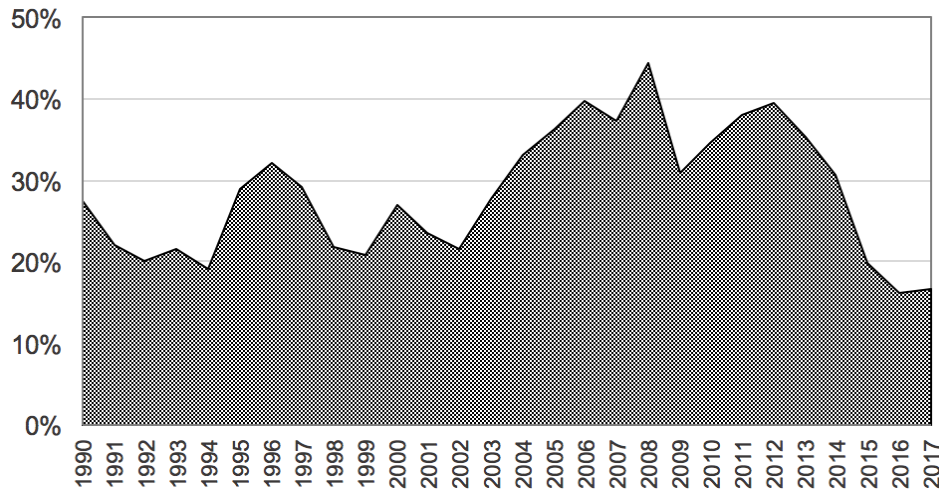
Otra fuente de ingresos presupuestarios relevante en el caso mexicano es el de las empresas del Estado, como lo son PEMEX y CFE. Durante algún tiempo, sus ingresos llegaron a representar casi la mitad de los ingresos presupuestarios totales, como se observa en la gráfica 10. Sin embargo, puede también observarse que en los últimos años los ingresos petroleros han disminuido significativamente, a la par con la caída en precios internacionales del crudo. Esto deja a los ingresos tributarios como la mayor fuente de ingresos para el Gobierno Federal.

---

<sup>5</sup> Cifras calculadas con datos de la SHCP para el año 2017.

<sup>6</sup> La Recaudación Federal Participable (RFP) es lo que obtiene la Federación por todos sus impuestos, el 80.29% de los ingresos petroleros, y otros derechos que la Ley de Coordinación Fiscal especifica.



**Gráfica 10. Ingresos petroleros como % de los ingresos presupuestarios totales**

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

La evolución de los ingresos y del gasto en conjunto, da lugar a preocupaciones con respecto a la salud de las finanzas públicas del Gobierno Federal y la economía en general. A medida que los gastos ineludibles aumentan, el gobierno se ve forzado a reducir el gasto que verdaderamente es observable por la población, el gasto en inversión y el corriente (en forma de servicios personales y salarios). Además, circunstancias como las que enfrenta la economía mexicana hoy en día, de alzas en tasas de interés y depreciaciones del tipo de cambio, ponen aún mayor presión a la inversión pública. Las opciones con las que cuenta el Gobierno Federal para incrementar el espacio fiscal son muy reducidas, sin embargo, existe otra manera orgánica de lograr dicho espacio, y se resume generalmente en el crecimiento económico. La recaudación nominal aumenta a medida que la actividad gravable aumenta, por lo que el Gobierno podría aumentar sus ingresos sin incrementar la tasa impositiva. Sin embargo, como se expuso en la primera sección del presente diagnóstico, la coordinación fiscal fuerza a las entidades que más producen a trasladar recursos a aquellas que menos producen.

Realizado el diagnóstico, el siguiente paso es proponer políticas públicas que ayuden a mejorar la situación actual. Esto se presentará en el siguiente apartado, basadas en teoría y lo que se ha observado en otros casos de éxito. Siguiendo el mismo proceso que en las secciones anteriores, se proponen soluciones para los distintos rubros presentes en el federalismo fiscal.

### RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Para una descentralización exitosa, De Mello (2000) considera clave el minimizar las fallas de coordinación entre los niveles de gobierno, a través de leyes de disciplina fiscal, fuerzas de mercado como los incentivos o con mejores instituciones. Este prerrequisito ya ha sido creado en México, con la promulgación en 2016 de la Ley de Disciplina Financiera, la cual regula principalmente la deuda contraída por estados y municipios.

Para hacer una recomendación de política pública es necesario fragmentar la idea de una descentralización en distintos rubros y buscar las mejores prácticas para cada uno de ellos. En ese sentido, nos enfocamos en tres grandes temas. Primero, el ver como incrementar y/o mejorar la recaudación de los gobiernos subnacionales; segundo, encontrar las mejores prácticas para la aplicación de las aportaciones y participaciones; y tercero, ver qué puede hacer el gobierno federal para percibir los recursos necesarios si se da una devolución de ingresos tributarios a los gobiernos locales.

En el caso de la recaudación por gobiernos subnacionales, Bahl (2010) considera que, si bien el gobierno central puede gozar de economías de escala en la recaudación de algunos impuestos, existen otras formas de compartir este ingreso de manera que se ligue el costo de recaudación a quienes van a ejercer ese gasto. Esta es una de las recomendaciones del presente artículo, y se puede dar en varias formas. Una es el caso del impuesto compartido, en el cual el gobierno central otorga un porcentaje de los impuestos recaudados, generalmente no condicionado. Otro método que incrementa la descentralización es el método de la derivación, en el cual las entidades reciben montos proporcionales a la recaudación. Este método cambiaría radicalmente las contribuciones federales de México, ya que como mostró la gráfica 7 actualmente esto se encuentra en el otro extremo de la balanza. Otro caso, las transferencias Ad-hoc, que son las que se tienen actualmente, establecen un fondo del cual se otorgarán montos a los gobiernos subnacionales. Este método involucra negociación y consideraciones políticas y muchas veces un cierto aspecto discrecional que, aunque da más control al gobierno central, puede cuestionar su legitimidad. Si este último será el método elegido, el uso de fórmulas con criterios objetivos puede disminuir la discrecionalidad del proceso.

Smoke (2008) es otro autor que proporciona interesantes conceptos normativos así como recomendaciones de implementación. Por ejemplo, menciona que la recaudación local debe ser elástica al crecimiento de la economía local, ya que con ella incrementa el gasto público en bienes y servicios para la ciudadanía. Además, deben ser eficientes, en no distorsionar las decisiones económicas, y equitativos, en el sentido de tratar a los individuos gravados de manera equitativa. La autonomía fiscal, continúa Smoke, debe ser tal que los votantes puedan ligar la recaudación con los servicios percibidos. Todas estas características del “deber ser” pueden ser complicadas, especialmente si tomamos en cuenta las capacidades técnicas que presentan los propios gobiernos de muchos de los municipios del país. Por esto, la recaudación local debe ser simple para que sea administrativamente plausible. Aunado a esto está la plausibilidad política, considerando por ejemplo la transparencia o pequeños pagos a lo largo de un periodo en lugar de un pago anual mayor.

Empezando por las formas de recaudación tradicionales, Smoke considera que la diferenciación en el uso de suelo para cobrar impuestos de propiedad es una complicación innecesaria que además incrementa los incentivos para evasión y corrupción. Los procesos de revaluación deben ser sencillos y lo más generales posible, para que se puedan realizar revaluaciones periódicamente reflejando la realidad del mercado; el uso de tecnología es clave en este punto para tener la información necesaria para las revaluaciones. Quizás lo más importante para el caso mexicano, Smoke concluye

que hay que mejorar las facilidades de pago y una aplicación más dura de la ley para perseguir la evasión.

Otra fuente tradicional de recaudación son los cargos al usuario. Para estos, Smoke recomienda incrementos pequeños periódicamente y aplicar la discriminación de precios al mayor grado posible. Sin embargo, lo más importante de nuevo está presente en el caso mexicano, ya que asevera que la calidad de los servicios es primordial para que ésta sea una fuente de financiamiento redituable. En otras palabras, mejorar los servicios, por ejemplo, disminuyendo la corrupción, es importante para que los usuarios tengan confianza en el gobierno y sientan que el pago es justificado. Sobre los impuestos a empresas y tarifas, debe haber coordinación entre los niveles de gobierno para que no existan tarifas duplicadas. Además, éstas no deben ser arbitrarias, si no que en la mejor práctica deberían estar preestablecidas con rangos y estándares claros.

Por el lado de las funciones que deben ejercer los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con el Banco Mundial (2001), en muchos casos algunas funciones deben ser compartidas por los diferentes niveles de gobierno de manera que los niveles más altos de la jerarquía ejerzan un rol de reguladores, mientras que los niveles más bajos tengan la responsabilidad de proporcionar los servicios. Por ejemplo, en relación con la infraestructura las especificaciones técnicas de la construcción de puentes o carreteras deben ser llevadas a cabo por un nivel alto (federal o estatal), mientras que la construcción y el mantenimiento pueden ser implementados por el gobierno local (municipal).

El segundo tema es la discusión entre si otorgar contribuciones etiquetadas o generales (no etiquetadas). Bahl (2010) menciona que el objetivo del otorgante es lo que determina si una transferencia será etiquetada o general. Por otro lado, Bird (1993) menciona que lo importante de las transferencias no es quién ni cómo las reciben, sino los efectos que éstas tienen en los objetivos establecidos por el gobierno federal, y que sobre todo se debe buscar que sean transparentes y predecibles. Shah (2010) realiza una comparación de las ventajas y desventajas de cada tipo de contribución. Por un lado, las transferencias generales preservan la autonomía de los gobiernos subnacionales, pero inducen una falta de responsabilidad fiscal y política. Por el contrario, las etiquetadas incentivan el gasto en rubros que el gobierno central considera esenciales, aunque esto implique comprometer la autonomía y crear distorsiones respecto a necesidades locales.

Una especie de tercer tipo de transferencia muy interesante presentada por Shah (2010), y la cual constituye una de las mayores recomendaciones de este trabajo, es la transferencia basada en desempeño. La principal ventaja de esta herramienta es que permite preservar la autonomía del gobierno local mientras que no pierde de vista el objetivo del gobierno central. Implica un cambio de un arreglo permanente a una modalidad contractual en la que se toma en cuenta el desempeño a la hora de proveer un bien público. Algunos ejemplos concretos enumerados por Shah incluyen la seguridad social en Argentina, en la cual se miden indicadores de desempeño de los servicios de salud, así como la cobertura de población en pobreza. En Australia se requiere que los estudiantes alcancen estándares básicos de alfabetismo y habilidad numérica para recibir contribuciones en educación. En

Uganda, las jurisdicciones con un plan de desarrollo y un comité funcional reciben una contribución, la cual puede aumentar o disminuir en base a la calidad del mismo en cuestiones como la rendición de cuentas, su alineamiento con el plan nacional de desarrollo y la capacidad funcional del personal, entre otras.

Dado que la administración pública es en su base un problema del agente-principal, la dificultad radica en hacer que el agente (el funcionario) cumpla con los requerimientos del principal (el ciudadano). En este sentido, las transferencias basadas en objetivos mejoran la rendición de cuentas y le dan más información al principal, reduciendo los costos de exigir acciones. Shah (2010) es muy claro en marcar la diferencia entre las salidas o producción y el resultado, dado que éste puede verse influenciado por factores no controlables por el administrador. En la educación, por ejemplo, se utilizarían resultados de exámenes de evaluación y porcentaje de graduados, contrario a basarse en el resultado final de alfabetismo de una jurisdicción. En resumen, este tipo de transferencias permite preservar los objetivos del otorgante, en este caso el gobierno federal, sin restarle autonomía al recipiente, los estados y municipios. Esta movilización de los incentivos debería proveer de más eficiencia al sector público en cuanto al uso de recursos transferidos entre los gobiernos. Otro tipo de transferencia condicional es la mencionada por Bahl (2010), la cual es otorgada en una base de elegibilidad. Ésta sin embargo podría tener un efecto negativo, si el estado quisiera empeorar su situación para recibir la transferencia. El criterio de elegibilidad tiene que estar bien definido de manera que evite incentivos perversos.

Una de las ideas que se proponen, la cual no se ha encontrado en la literatura y consideramos tiene potencial para innovar en el federalismo fiscal, es un sistema de diferenciación entre los porcentajes otorgados como aportaciones y como participaciones para cada entidad. Actualmente, el 20% de la recaudación federal participable es destinado a las participaciones, mientras que las aportaciones son calculadas directamente por el gobierno central. Dentro del 20% de participaciones existen fórmulas para la redistribución a cada estado, las cuales incluyen variables con el incentivo de mejorar la recaudación fiscal (CEFP, 2017). Sin embargo, se ha observado en el diagnóstico que estos incentivos no son suficientes. Es por eso que se propone un nuevo sistema, en el cual el gobierno federal tendría un rol de entidad reguladora e incentivaría a los estados a cumplir con los objetivos de la nación. Esto a través de una distinción entre las entidades federativas que tengan un mejor desempeño (estados calificados) en cuanto a la recaudación y asignación de los recursos y al cumplimiento de los objetivos nacionales con aquellas de peor desempeño (estados no calificados). Las entidades que se encuentren en el grupo de estados calificados recibirían un porcentaje más alto de recursos no etiquetados, ya que habrían probado su capacidad de realizar una asignación más eficiente y acorde a los requerimientos de la población de ese estado y/o municipio. De esta manera los gobiernos subnacionales tendrían la autonomía fiscal suficiente para que sus ciudadanos hagan una relación entre la recaudación y la provisión de servicios públicos a cargo del gobierno local.

Para el tercer tema, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017) ha señalado de manera puntual ciertas normas en diversos ordenamientos jurídicos que

introducen rigidez al presupuesto de egresos. Entre ellas, se encuentran: el Artículo 25 de la Ley General de Educación, que establece un presupuesto mínimo para educación de 8% del PIB; y el Artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social, el cual no permite asignar menor presupuesto para desarrollo social que el aprobado en el ejercicio fiscal anterior, y que debe por lo mínimo aumentar en la misma proporción que el crecimiento del PIB. El principal problema con estas normatividades es que, además de reducir el espacio fiscal, atan el presupuesto al desempeño del PIB para ese mismo ejercicio fiscal. Las estimaciones del crecimiento de la economía, contenidas en los Criterios Generales de Política Económica, son realizadas por la Secretaría de Hacienda y presentadas ante la Cámara de Diputados, sin embargo, tales estimaciones han sido consistentemente inferiores al crecimiento finalmente observado. La recomendación con respecto a esta área es, en primer momento, desatar partidas presupuestarias del crecimiento estimado del PIB, de tal modo que podría prevenirse presupuestar por encima de lo que se pretende. En segundo momento, sería eliminar requerimientos mínimos de inversión, ya que eliminan el margen de maniobra del Gobierno Federal para formular política coyuntural (CIEP, 2017).

## CONCLUSIÓN

Como se ha demostrado, el sistema de federalismo en México presenta muchas áreas de oportunidad, las cuales deben ser atendidas antes de que el sistema se vuelva completamente insostenible. Como ya se veía desde el marco teórico, un mal diseño del ingreso y el gasto puede generar incentivos perversos que disminuyan la productividad del sector público. Esto lo confirmamos y observamos en el diagnóstico, donde vemos primero la dependencia al gobierno federal por parte de los gobiernos subnacionales, segundo la injusticia de cómo los estados que más recaudan son los que reciben menos recursos y tercero una reducción alarmante del espacio fiscal para el gobierno central, lo cual se ha visto reflejado en una disminución de casi un 50% del gasto productivo.

El presente estudio tiene algunas limitaciones. Dado que el federalismo fiscal es muy amplio es difícil abordarlo a fondo en un artículo. Algunos de los temas aquí presentados podrían analizarse por sí solos para generar sus propios artículos de investigación. Además, es importante mencionar que cada año, el gasto ejercido es distinto al gasto presupuestado, lo cual implica de principio una mala rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno. Otra variable que se considera podría tener un efecto en los próximos años es la recientemente aprobada Ley de Disciplina Fiscal, la cual podría cambiar el *status quo* presentado en el diagnóstico.

Como futuras líneas de investigación, se podría realizar un análisis econométrico para una comparación entre estados y municipios a lo largo del tiempo, en el cual se podría relacionar la proporción de aportaciones y participaciones recibidas con alguna variable de bienestar, buscando encontrar la mezcla óptima de recursos o las regiones del país que apliquen mejor alguno u otro tipo de contribución. Revisar la alineación de gobiernos subnacionales con el Plan Nacional de Desarrollo también podría ayudar a identificar el porqué los objetivos no se cumplen como se esperaría. Otro análisis interesante sería el

de las pruebas de estrés, las cuales demostrarían cuánto más puede resistir el sistema actual a los crecientes gastos ineludibles y la disminución de inversión productiva.

En cuanto a políticas públicas, proponemos tanto aspectos normativos como prácticos para enfrentar el problema, enfocados en tres áreas. Primero, aumentar la recaudación de los gobiernos subnacionales, ya sea con mejoras de implementación o cambios en la forma de compartir lo recaudado. Segundo, proponemos innovar en la forma en que las contribuciones federales se asignan a los gobiernos locales, ya sea con contribuciones de desempeño o una nueva diferenciación de trato entre estados eficientes y no eficientes. Por último, es también indispensable discutir las opciones con las que el gobierno cuenta para lograr expandir el espacio fiscal.

Si bien las medidas recomendadas ayudarán a lograr este objetivo, es necesaria una reforma institucional en materia de gasto y coordinación fiscal. Se considera que el país debe efectuar reformas necesarias para que estos cambios se den, ya que, si bien aún se está a tiempo de cambiar el curso, también es cierto que la situación podría seguir empeorando hasta llegar a un punto en que el gobierno en su totalidad podría verse falto de recursos, lo cual podría reflejarse en un continuo incremento de deuda o incluso una quiebra total del gobierno.

**REFERENCIAS**

- Akin, Z., Bulut-Cevik, Z. B., & Neyapti, B. (2016). Does Fiscal Decentralization Promote Fiscal Discipline?. 52(3), 690-705. doi:10.1080/1540496X.2015.1012920
- Alexeev, M., & Habodaszova, L. (2012). Fiscal Decentralization, Corruption, and the Shadow Economy. *Public Finance and Management*, 12(1), 74-99. Disponible en <http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx/docview/1014284447?accountid=11643>
- Artículo 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. pp 25-25. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Bahl, R. (2008). Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective. En G. K. Ingram, & Y. Hong. *Fiscal decentralization and land policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. (2010). Conditional vs. unconditional grants: The case of developing countries. En Kim, J., Lotz, J. & Mau, N. General grants versus earmarked grants: theory and practice: the Copenhagen Workshop 2009. Seoul Copenhagen: Korea Institute of Public Finance Danish Ministry of Interior and Health.
- Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, 46(2), 207-227.
- Buchanan, J. M. (1995). Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius*, 25(2), 19-27.
- Cantarero, D., & Gonzalez, P. P. (2009). Fiscal decentralization and economic growth: Evidence from Spanish regions: Fiscal decentralization and economic growth. *Public Budgeting & Finance*, 29(4), 24-44. 10.1111/j.1540-5850.2009.00941.x
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2017). Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/eecefp0042017.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2018). Análisis del Gasto Federalizado. Disponible en [http://www.cefp.gob.mx/new/gasto\\_federalizado.html](http://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado.html)
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2017). Análisis de la sostenibilidad fiscal en México. Disponible en <http://ciep.mx/analisis-de-la-sostenibilidad-fiscal-en-mexico/>

- Chávez Presa, J., & Hernández Trillo, F. (1996). Hacia el Federalismo Fiscal en México. *Gestión Y Política Pública*, 5(2), 475-486. Disponible en [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11708/1/DOCT2064258\\_ARTI\\_CULO\\_7-VOLVNUM2.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11708/1/DOCT2064258_ARTI_CULO_7-VOLVNUM2.PDF)
- Chu, J., & Zheng, X. (2013). China's fiscal decentralization and regional economic growth. *Japanese Economic Review*, 64(4), 537-549. 10.1111/jere.12013
- Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN) (2018). Recaudación bruta de impuestos federales por entidad federativa. Disponible en <http://sinaloaennumeros.com/finanzas-publicas-2/>
- Dalla, A. & Serna, J. (2002) (eds). *Federalismo y Regionalismo. Actualidad del Federalismo Argentino. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (39-103) Núm 103.
- De Mello, L. R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World Development*, 28(2), 365-380. doi:10.1016/S0305-750X(99)00123-0
- De Mello, L. R. (2004). Can fiscal decentralization strengthen social capital? *Public Finance Review*, 32(1), 4-35. 10.1177/1091142103260699
- Fimbres, H. S. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, (99), Dossier especial.
- Friedrich, C.J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nueva York, E.U.A.: Praeger.
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2013). fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization. *Economic Inquiry*, 51(4), 1915-1931. 10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x
- Hatfield, J. (2015). Federalism, taxation, and economic growth. *Journal of Urban Economics*, 87, 114-125. 10.1016/j.jue.2015.01.003
- Heller, P. S. (2005). Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Papers 05/4, International Monetary Fund. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/imf/imfpdp/05-4.html>
- Ibarra Salazar, J. (2003). Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos. *Frontera Norte*, 15(29), 87-123. Disponible en



- [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722003000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722003000100004&lng=es&tlng=es).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/finanzas/>
- Kwon, O. (2003). The effects of fiscal decentralization on public spending: The Korean case. *Public Budgeting & Finance*, 23(4), 1-20. 10.1111/j.0275-1100.2003.02304001.x
- López Portillo, J. (1978) Ley de Coordinación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)
- Macías, R; Díaz, M. & González, R. (2016). Efecto del gasto en el índice de desarrollo humano en Aguascalientes en el periodo 2000-2010. *Tla-melaua*, 10(40), 88-110. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-69162016000200088&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000200088&lng=es&tlng=es)
- Manzano, B., & Ruiz, J. (2004). Política Fiscal Óptima: El Estado de la Cuestión. *Investigaciones Económicas*, 28 (1), 5-41.
- Mendoza, E. C. (2013). Fiscal federalism in Mexico: Distortions and structural traps. *Urban Public Economics Review*, (18), 12-36.
- Merino, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En A. Fernández, *Una agenda para las finanzas públicas de México*. Ciudad de México, México: Centro de Economía Aplicada, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp.145-185.
- Mieszkowski, P., & Musgrave, R. A. (1999). Federalism, grants, and fiscal equalization. *National Tax Journal*, 52(2), 239-260. Disponible en <http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx/docview/203302972?accountid=11643>
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. Disponible en <http://0-search.proquest.com.millennium.itesm.mx/docview/213289482?accountid=11643>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2010. Estadísticas de impuestos de la OCDE. Disponible en [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/fiscal-decentralisation\\_fsc-data-enjsessionid=4cig7n181bka0.x-oecd-live-03](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/fiscal-decentralisation_fsc-data-enjsessionid=4cig7n181bka0.x-oecd-live-03)

- Peón S. & Casimiro, I. V. (2017). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: Un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica. *Econoquantum*, 14(1), 35-71.
- Romer, D. H. (2002). Short-run fluctuations. *University of California*. Disponible en <https://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/Romer%20Short-Run%20Fluctuations%20January2018.pdf>
- Sarur, M. (2015). Relación del gasto público municipal con el índice de desarrollo humano, en los municipios del estado de Veracruz, en el periodo 2000-2010. Universidad Veracruzana, Ciencia Administrativa 2015-1. Disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/10/03CA201501.pdf>
- Shah, A. (2010). Autonomy with accountability: The case for performance-oriented grants. En Kim, J., Lotz, J. & Mau, N. General grants versus earmarked grants: theory and practice: The Copenhagen Workshop 2009. Seoul Copenhagen: Korea Institute of Public Finance Danish Ministry of Interior and Health.
- Smoke, P. (2008). Local Revenues Under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance, and Capacity. En G. K. Ingram, & Y. Hong. *Fiscal decentralization and land policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Teobaldelli, D. (2011). Federalism and the shadow economy. *Public Choice*, 146(3/4), 269-289. 10.1007/s11127-009-9590-0
- Torgler, B., Schneider, F., & Schaltegger, C. A. (2010). Local autonomy, tax morale, and the shadow economy. *Public Choice*, 144(1/2), 293-321. doi:10.1007/s11127-009-9520-1
- Watts, R. L. (2001). Models of Federal Power Sharing, *International Social Science Journal*, 53(167), 23-32.
- White, W. R. (2016). The Natural Law and Commutative Justice. *The Catholic Lawyer*, (2)1, 31-40. Disponible en <https://scholarship.law.stjohns.edu/tcl/vol2/iss1/5>
- World Bank (WB), 2001. Intergovernmental fiscal relations. Disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>