

Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México

Preparado para la División de Gestión
Fiscal y Municipal por:

José Carlos Rodríguez Pueblita

**Instituciones para el
Desarrollo**

**División de Gestión
Fiscal y Municipal**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-495**

Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México

Preparado para la División de Gestión Fiscal y Municipal por:

José Carlos Rodríguez Pueblita

Octubre de 2017

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Andrés Muñoz, andresmu@iadb.org.

Resumen*

En el presente documento se realiza un análisis del complejo marco institucional que rige el esquema de coordinación fiscal existente entre la federación y los estados en México, y se elabora una evaluación de los efectos igualatorios para partir del marco teórico existente sobre las transferencias intergubernamentales utilizando datos del período 1990-2013. Para lograrlo se estiman las capacidades de generación de ingresos de los estados mexicanos y las necesidades de gasto con el uso de métodos paramétricos y no paramétricos, de acuerdo con la información disponible. Se valoran arreglos institucionales hipotéticos con el fin de proponer posibles reformas al sistema de transferencias intergubernamentales que mejoren los efectos redistributivos interestatales y el impacto en variables de resultado, considerando sus implicaciones operativas, administrativas y políticas. Se concluye que los efectos de igualación del arreglo federación-estados vigente en México ha logrado resultados significativos, por lo que se propone su reforma, la cual implica un cambio de paradigma al perseguir un objetivo dual: i) el fomento de la inversión en capacidades para la generación de ingresos propios y ii) la mejora en la asignación del gasto. La reforma propuesta logra al mismo tiempo priorizar los resultados en el bienestar de la población sin afectar la capacidad igualadora del sistema actual, lo que implica alcanzar un óptimo en comparación con el sistema vigente.

Clasificaciones JEL: H25, H71, H73, H77

Palabras clave: disparidades regionales, efecto igualatorio, finanzas públicas subnacionales, necesidades de gasto, transferencias intergubernamentales

* El autor agradece el invaluable apoyo de investigación de Natasha González Deprez y José Daniel Fernández Dávila, y los comentarios de los especialistas del BID Andrés Muñoz, Emilio Pineda, Axel Radics y Alejandro Rasteletti, y de Jorge Martínez-Vázquez. José Carlos Rodríguez Pueblita es Director Senior en ManattJones Global Strategies y socio fundador de Pondera Lab (email: jcpueblita@pueblita.com).

1. Introducción

Los sistemas de transferencias intergubernamentales de igualación fiscal son diseñados para canalizar recursos financieros a los gobiernos subnacionales con el fin de ofrecer a sus ciudadanos niveles similares de servicios públicos con niveles similares de esfuerzo de tributación (Blöchliger, 2014). Han surgido como respuesta a los esfuerzos de descentralización fiscal con el propósito de corregir las disparidades y los desequilibrios resultantes. Los primeros esquemas de compensación fiscal surgieron por primera vez durante las décadas de 1940 y 1950 en una serie de países federales, y hoy se utilizan en un amplio listado de países federales y unitarios. Solamente en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las transferencias de igualación fiscal promedio equivalen alrededor del 2,5% del producto interno bruto (PIB), del 5% del gasto de las administraciones públicas, y del 50% de las subvenciones intergubernamentales (Blöchliger, 2014).

Existe una diversidad de esquemas de transferencias intergubernamentales; su magnitud y diseño dependen considerablemente del contexto local y están en función de la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar ingresos propios suficientes en relación con sus responsabilidades, y de los presupuestos nacionales. En algunas ocasiones, se diseñan e implementan esquemas para hacer frente a objetivos de política desde los niveles más altos del gobierno, como en su momento se hizo en México ante la creación del Sistema de Protección Social en Salud en 2003, conocido con el nombre de Seguro Popular, que fue instituido para mejorar los servicios públicos de salud.

Dado el cambio constante del contexto de las capacidades fiscales y responsabilidades de gasto de los estados mexicanos, así como la generación de políticas nacionales con fines específicos, es pertinente realizar revisiones y ajustes constantes a los esquemas de transferencias intergubernamentales. Una de las mejores prácticas registradas en los países desarrollados consiste en llevar adelante arreglos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno que están sujetos a una constante evaluación de la necesidad de las transferencias y los mecanismos utilizados para implementarlas, tomando en cuenta aspectos técnicos y consideraciones de economía política.

En México, como en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, se implementaron reformas de descentralización en la década de 1990, realizando un arreglo institucional que ha evolucionado paulatinamente, sujeto a la inercia histórica. Se han desarrollado y refinado sistemas de transferencias en diferentes ámbitos, que han buscado diferentes propósitos, desde mejorar la eficiencia en el gasto hasta lograr mayor equidad. Las principales medidas adoptadas han consistido en: aumentar las participaciones federales a estados y municipios, liberar algunas fuentes tributarias federales a los mismos, y transferir recursos y funciones federales de gasto, como educación, salud y seguridad pública.

Entre los grandes desafíos de este proceso se encuentra el lograr un equilibrio en la división de funciones y recursos financieros entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, así como también un balance entre los estados en sus capacidades de generación de ingresos y el gasto canalizado a diversas funciones centrales del gobierno. Una dimensión

adicional que significa un mayor reto y una oportunidad en un contexto con las limitaciones económicas de algunas entidades federativas es lograr una asignación de recursos más eficiente que se refleje en servicios públicos de mayor calidad.

Estos retos han sido asumidos paulatinamente por las autoridades fiscales a cargo del diseño y de la implementación del arreglo fiscal existente en México, y han detonado enmiendas a los mecanismos de coparticipación de ingresos y repartición de fondos federales, que persiguen múltiples objetivos, entre ellos la eficiencia, la equidad y el cumplimiento de la normativa, lo cual en algunos casos ha complicado la comprensión de los esquemas de participación y desincentivos al esfuerzo fiscal, provocando potenciales ineficiencias y desequilibrios paradójicos.

El presente estudio de caso tiene por objetivo realizar un diagnóstico de la capacidad del sistema actual de transferencias intergubernamentales de México y de las disparidades fiscales entre los estados (nivel intermedio de gobierno), y formular una propuesta de reforma orientada a reducir dichas disparidades y mejorar de manera general el sistema de transferencias, teniendo en cuenta la economía política del país.

Específicamente, el estudio de caso contribuirá a: i) documentar la situación actual del marco legal y arreglos institucionales existentes para el financiamiento de los estados, con especial enfoque en los sistemas de transferencias y su capacidad de reducir las disparidades fiscales; ii) estimar la magnitud de la disparidad fiscal entre los estados mexicanos; iii) estimar el efecto de compensación que tienen los actuales sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales; y iv) proponer alternativas de reforma a los sistemas de transferencias intergubernamentales con el propósito de reducir las disparidades fiscales interregionales.

2. Revisión de la literatura

Blöchliger y Charbit (2008) realizan un análisis de los mecanismos de igualación fiscal y la razón de su existencia, y presentan una visión general de las disparidades regionales dentro de los países de la OCDE, proporcionando algunos hechos estilizados sobre acuerdos de compensación fiscal encontrados. Los autores evalúan de manera general el grado en que los sistemas de nivelación fiscal han logrado el objetivo de reducir las disparidades fiscales entre jurisdicciones, la medida en que los esfuerzos para igualar ingresos y costos han generado incentivos para que los gobiernos subnacionales desarrollen su base económica y fiscal, y la contribución de los esquemas de transferencias para lograr un presupuesto equilibrado y estabilidad fiscal de largo plazo. Encuentran que los sistemas de transferencias intergubernamentales representan alrededor de 2,3% del PIB de los países de la OCDE y que logran reducir significativamente las disparidades fiscales en alrededor de dos terceras partes. Sin embargo, los esquemas que buscan igualar los ingresos disponibles reducen los esfuerzos para mejorar la capacidad de generación de ingresos, especialmente en las regiones menos desarrolladas, reduciendo la velocidad de convergencia. Para ello, Blöchliger y Charbit (2008) proponen establecer estándares generales que permitan determinar la capacidad fiscal efectiva

de los gobiernos subnacionales y así reducir los incentivos negativos recién mencionados. Asimismo, observan que algunos esquemas de transferencias ponen en riesgo la estabilidad fiscal de las entidades subnacionales al estar atados a indicadores históricos de forma que no reconocen ajustes contemporáneos exógenos que afecten las finanzas de los gobiernos subnacionales.

Ahmad y Searle (2005) realizaron una revisión exhaustiva de la tipología de los sistemas de transferencias intergubernamentales existentes. Entre los diversos objetivos que buscan alcanzar los diferentes esquemas, identificaron: i) mejorar la equidad y reducir (o eliminar) los desequilibrios verticales y horizontales; ii) corregir los efectos indirectos causados por políticas nacionales; iii) mejorar el esfuerzo fiscal; y iv) mejorar la eficiencia del gasto. Argumentan que para conciliar estos objetivos se operan una combinación de esquemas de participación en los ingresos, de transferencias para propósitos especiales (“etiquetadas”), y transferencias de propósito general o subvenciones “sin etiqueta”. La participación en los ingresos a menudo se utiliza para tratar desequilibrios verticales, mientras que las transferencias de uso general o subvenciones incondicionales son útiles para reducir las disparidades horizontales. Por su parte, encuentran que los fondos o transferencias para fines especiales –o subvenciones condicionadas– se utilizan para fomentar prioridades a nivel nacional y servir políticas específicas. En su documento abogan por un marco general de transferencias gubernamentales, así como un marco institucional adecuado para su gestión.

Recuadro 1. Términos clave

Capacidad de recaudación de ingresos. La capacidad potencial de una región para aumentar los ingresos. También llamada "capacidad fiscal". **Necesidad de gasto.** El costo potencial de una jurisdicción para proporcionar un conjunto dado de servicios.

Disparidad fiscal. Las diferencias en la recaudación de ingresos o capacidad fiscal entre regiones.

Beneficio fiscal neto. La diferencia entre el beneficio que un hogar obtiene de los servicios públicos y el costo en términos de impuestos para producirlos.

Igualación de ingresos. Transferencia de recursos fiscales para reducir diferencias en la capacidad de recaudación de ingresos per cápita de la jurisdicción.

Igualación de costo. Transferencia de recursos fiscales para reducir en una jurisdicción las diferencias de costo per cápita de proporcionar un conjunto estándar de servicios públicos.

Igualación horizontal. Transferencia de recursos fiscales entre las unidades en el mismo nivel de gobierno.

Igualación vertical. Transferencia de recursos fiscales del gobierno central a los gobiernos subcentrales. **Desequilibrio fiscal vertical.** Diferencia entre los ingresos propios impuestos y los gastos de una jurisdicción.

Desequilibrio fiscal horizontal. Diferencia entre las brechas fiscales entre las unidades en el mismo nivel de gobierno.

Brecha fiscal. Diferencia entre la capacidad de recaudación de ingresos y las necesidades de gasto.

Fuente: Blöchliger y Charbit (2008).

Dentro del listado de trabajos sobre transferencias intergubernamentales, uno de los más útiles para el propósito de este análisis es el de Boex y Martínez-Vázquez (2007), en el cual proporcionan una visión general de los enfoques alternativos que se pueden tomar para medir las necesidades de gasto locales y su capacidad fiscal, insumos importantes para evaluar los esquemas existentes y mejorarlos con datos imperfectos. Asimismo, exploran las implicaciones del diseño de fórmulas de transferencias igualatorias en presencia de este tipo de datos con el propósito de proporcionar opciones alternativas (*second best*) en el diseño de esquemas de igualación mediante transferencias intergubernamentales.

En el caso específico de México, el trabajo de Cabrera y Lozano (2010) presenta una propuesta para la elaboración de un fondo de nivelación que sustituya parcial o totalmente al actual sistema de transferencias existente, incluyendo una metodología para su medición. Los autores realizan mediciones de las necesidades de gasto haciendo uso del enfoque de Sistema de Gastos Representativo y de la capacidad fiscal para las mismas entidades a través del método del Sistema Tributario Representativo, ambas metodologías explicadas a detalle en Martínez-Vázquez y Boex (2007). También dentro del ámbito mexicano, es de especial interés para este estudio el trabajo de Ahmad et al. (2007), en el que se analizan diversas alternativas de reforma del sistema actual de transferencias intergubernamentales, que implican desde

ajustes a un subconjunto de las transferencias hasta una reforma de fondo (*big bang*), que implica un esquema de igualación en el que se consideran las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de las entidades federativas. Ahmad et al. (2007) analizan el efecto igualatorio de las opciones y proponen diferentes secuencias de implementación.

3. Marco institucional de las finanzas estatales en México

México es una república federal integrada por 31 estados y un Distrito Federal (32 entidades federativas), de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917. Los 31 estados son libres y soberanos en su régimen interior siguiendo el formato federalista. El Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión y capital del país, no es un estado libre y soberano, sus obligaciones y atribuciones son diferentes de los de los estados; por ello su tratamiento y realidad fiscal también es diferente.¹

Cada estado se divide en municipios, los cuales son las células del Estado mexicano. Los municipios tienen una personalidad jurídica propia y son libres en la administración de su patrimonio. Existen 2.441 municipios a nivel nacional, de los cuales solo el 8% tiene una población superior a los 100.000 habitantes.²

Los poderes a nivel estatal son una réplica del nivel federal. Existe un Poder Ejecutivo depositado y ejercido por el Gobernador del Estado (Jefe de Gobierno, en el caso del Distrito Federal), el cual es elegido por voto directo cada seis años. Hay un Poder Legislativo depositado en el Congreso local, integrado por diputados electos de manera directa y por representación proporcional cada tres años. A partir de la reforma política de 2013, los diputados estatales electos en 2015 podrán reelegirse hasta en tres ocasiones, aunque para ello los congresos locales deberán ajustar sus leyes de modo de permitir la reelección de diputados (y alcaldes), ya que cada estado se rige por una Constitución y un conjunto de leyes locales, las cuales deben ser consistentes con las disposiciones generales establecidas en la Constitución mexicana, por lo que su autonomía legal está supeditada a la Carta Magna.

3.1. Historia del Sistema de Coordinación Fiscal

La primera Convención Nacional Fiscal se realizó en 1925, pero no fue sino hasta 1953 que se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal. Durante esa etapa los estados firmaban convenios específicos de coordinación en la recaudación de ciertos impuestos a cambio de recursos que resarcieran la pérdida recaudatoria, además de los impuestos que le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, lo cual dio lugar a que en algún

¹ Por ejemplo, tiene la atribución del cobro del impuesto predial, exclusivo de los municipios, y forma una de sus principales fuentes de ingresos. Asimismo, comparte las tareas de seguridad con la federación, al ser sede de los poderes de la Unión.

² Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010.

momento hubiera “más de 400 impuestos en el país” (Gutiérrez, 2004) distribuidos de manera desigual entre estados, lo que facilitaba la inequidad horizontal (entre estados).

Con el gobierno de José López Portillo se inició una segunda etapa, en un esfuerzo de centralización de las facultades de política recaudatoria, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y es la base del arreglo institucional actual. A partir de entonces, estados y municipios ceden parte de sus atribuciones fiscales a la Federación a cambio de obtener participaciones provenientes del Fondo General de Participaciones (FGP), una bolsa derivada de la Recaudación Federal Participable (RFP), que es función de los impuestos, así como de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. A esta bolsa se le resta el total de las devoluciones de recursos obtenidos adicionales al 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo, crudo, gas natural y sus derivados; el 2% en las demás exportaciones y los derechos adicionales, incentivos establecidos, impuestos sobre tenencia o uso vehicular, y la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que las entidades incorporen al registro federal de contribuyentes, entre otros.³ A partir de esa etapa se estipuló que las participaciones se distribuyesen a las entidades federativas mediante criterios y fórmulas establecidas en la propia Ley de Coordinación Fiscal. En la década de 1990 se realizaron ajustes, entre los que destaca el aumento del FGP a 18% de la RFP, el cambio en las fórmulas de repartición para considerar el tamaño de la población (criterio distributivo), y de la misma manera se considera un criterio que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado y un criterio compensatorio inverso a los dos anteriores,⁴ con el fin de reducir la disparidad horizontal. El criterio resarcitorio y el nuevo criterio distributivo (eficiencia recaudatoria) tenían una ponderación de 45,2% cada uno, mientras que el compensatorio de 9,7%.

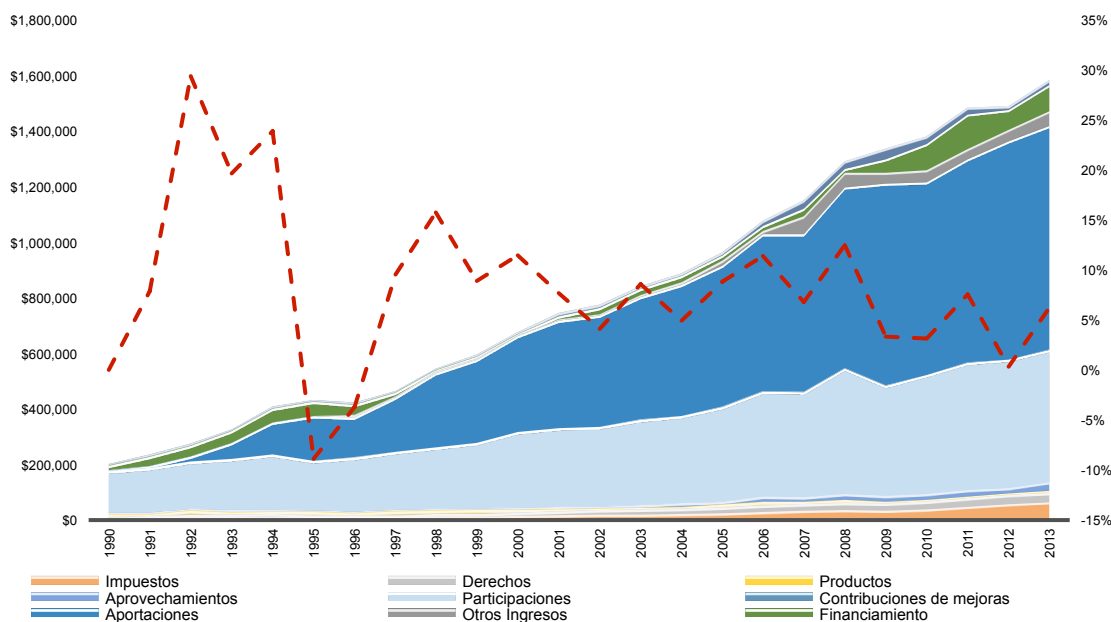
En el período presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, a mediados de la década de 1990, se inició una tercera etapa del SNCF, con el incremento del FGP al 20% de la Recaudación Federal Participable, el del Fondo de Fomento Municipal (FFM) al 1% de la misma, y la transferencia a los estados de la administración integral del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). En un afán descentralizador, se adicionó también un nuevo rubro de transferencias de carácter compensatorio denominado “aportaciones federales”, constituido inicialmente por siete fondos –actualmente ocho–, de los cuales sólo dos estaban dirigidos a los municipios (Peña y Wence, 2011). Las aportaciones son desde su origen transferencias condicionadas con rubros de gasto determinados en la Ley de Coordinación Fiscal en temas

³ De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación federal participable no incluye los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

⁴ El inverso se refiere a la proporción inversa de las dos primeras variables por habitante.

como educación, salud, seguridad pública e infraestructura social, sectores cuya responsabilidad pasó a ser compartida entre los estados y la Federación. Desde entonces, los recursos transferidos a las entidades federativas se han incrementado de manera significativa, desplazando de forma importante los ingresos propios y generando una gran dependencia ante la dinámica del gasto derivada de la magnitud de los recursos administrados por los estados y municipios. El estancamiento de los ingresos propios reflejó un problema intrínseco de las fórmulas de asignación: la falta de incentivos para que las entidades federativas realizaran esfuerzos para aumentar su capacidad tributaria, un incentivo deseable en un sistema en el que los estados no estaban logrando alcanzar la frontera de posibilidades recaudatorias, pero que como ejecutores del gasto estaban adoptando una senda de crecimiento del gasto sin precedentes (véanse los gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Ingresos totales, composición y crecimiento real (Mdp 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Nota: En las aportaciones se incluyen los recursos federales transferidos para fines específicos mediante la firma de convenios específicos.

Recién en 2006-07 se reconoció la problemática, ante la enorme dependencia de los estados y municipios, por lo que se implementaron reformas en las reglas para el ejercicio y la distribución de las transferencias federales, con el propósito de otorgar mayor equidad entre las entidades federativas y darles mayor responsabilidad en la recaudación local. Asimismo, se buscó eliminar el desincentivo recaudatorio generado por el elemento resarcitorio de las participaciones y se integraron otros factores en las fórmulas de distribución, que intentaron

incentivar los esfuerzos recaudatorios. De esta manera, a partir de esa reforma el FGP se distribuye 60% en función del crecimiento económico de la entidad federativa del año anterior; 30% de acuerdo al esfuerzo recaudatorio estatal promedio de los últimos tres años medido sobre las potestades recaudatorias de los estados; y 10% en función del peso relativo de la recaudación local respecto al total nacional (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. Fórmula de repartición del Fondo General de Participaciones

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1} n_i}{PIB_{i,t-2}}}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1} n_i}{PIB_{i,t-2}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

C1i, t, C2i, t, y C3i, t son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo, y donde los coeficientes C2 y C3 fungen como incentivos recaudatorios.

Pi,t es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

Pi,07 es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

FGP07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIBi,t-1 es la información oficial del PIB del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la entidad i.

PIBi,t-2 es la información oficial del PIB del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i.

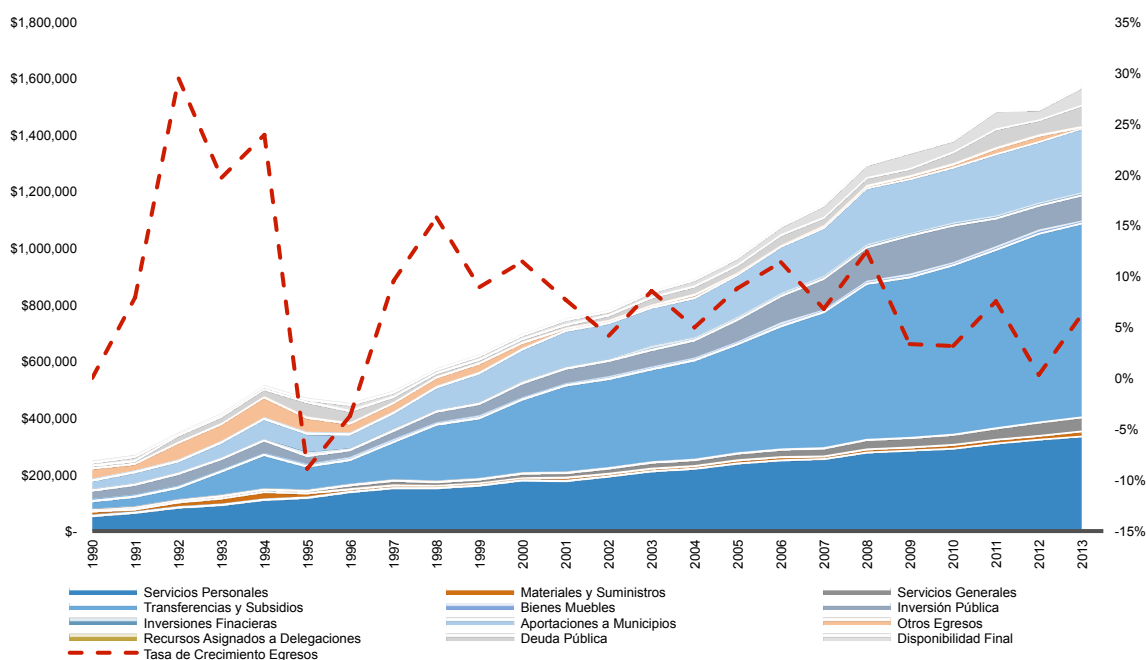
IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IEi,t es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i, referidos en la variable anterior.

ni es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i.

Con respecto a las aportaciones, se fortaleció su objetivo compensatorio al incorporar elementos como el rezago educativo o la inversión del producto per cápita en algunos fondos. En 2013 se realizaron reformas adicionales que modificaron el destino del gasto en ciertos fondos de participaciones, se fortaleció la transparencia y se ajustaron los plazos para la entrega de los recursos.

Gráfico 2. Egresos totales, composición y crecimiento real (Mdp 2013)



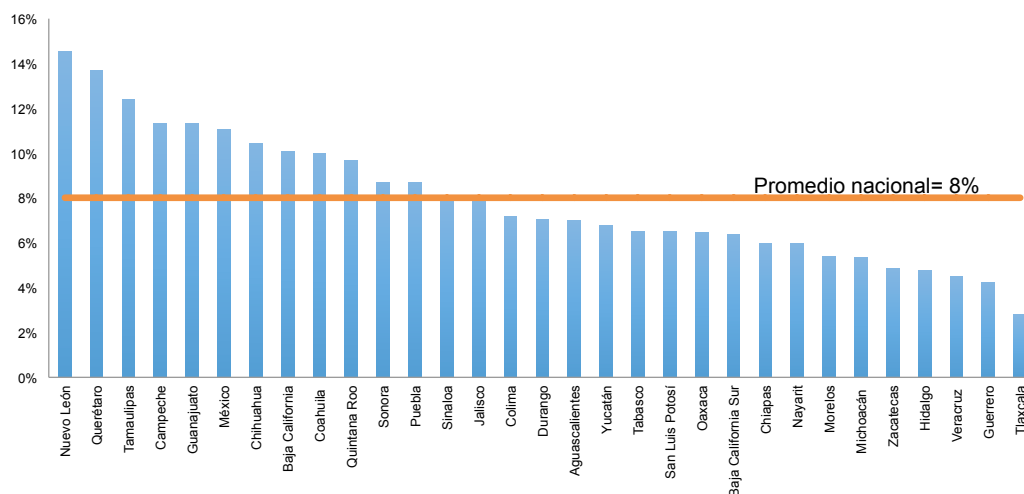
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

El gasto ejercido por las entidades ha presentado un crecimiento acelerado, con un ligero retroceso en 1995 durante la crisis económica. La principal categoría de gasto que ha presentado un crecimiento importante es el gasto operativo y, dentro de este, especialmente el rubro de Transferencias y Subsidios (capítulo 4000). En un principio se podría suponer que este rubro de gasto puede ser controlado con cierta facilidad; sin embargo, en algunos casos, tiene un fuerte componente de nómina para el sector educativo (secretarías de educación estatales, universidades estatales, colegios estatales, etc.) y para dependencias estatales.

No obstante los ajustes realizados en los últimos años, el actual pacto entre la Federación y los estados ha generado una gran dependencia de estos últimos de recursos federales y ha debilitado su capacidad de recaudación a nivel local. Por ejemplo, las entidades federativas siguen dependiendo en gran medida de los ingresos transferidos por la Federación, ya que en 2013 solamente alrededor del 8% de sus ingresos totales per cápita fueron

generados por ingresos estatales (véase el gráfico 3).⁵ Además, aunque es posible que el sistema de coordinación fiscal ayude a reducir las disparidades fiscales existentes en caso de que los gobiernos subnacionales ejercieran directamente sus potestades tributarias, las fórmulas e implementación del sistema pueden estar generando mayores fuentes de disparidad en caso que los criterios de asignación no estén alineados a ese objetivo o dejen fuera variables relevantes.

Gráfico 3. Ingresos propios per cápita/ Ingresos totales per cápita, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

3.2. Ramos presupuestarios

Existen 40 ramos o sectores presupuestarios que obedecen a las distintas funciones del gobierno y cuatro categorías referentes a las entidades de control directo de la federación (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Servicios de Salud y Seguridad de los Trabajadores del Estado). El ramo 28 se integra por Participaciones a Entidades Federativas y Municipios conformadas por el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Estos fondos tienen funciones

⁵ Se decidió excluir al Distrito Federal (D.F.) para efectos de comparación en este trabajo, dado que se diferencia de los otros estados por diversos factores: en primer lugar, es una entidad en la cual residen los poderes de la Unión y carece de Constitución propia; además es la única entidad en la cual se considera el impuesto predial como un impuesto estatal que contribuye directamente a sus ingresos propios, y esto puede llegar a afectar no solamente el monto de recaudación sino también los incentivos para alcanzar la recaudación potencial. Por otra parte, la deuda del D.F. está respaldada por la Federación, por lo que sus calificaciones crediticias están muy por arriba de las calificaciones de los otros estados, lo que puede llegar a influir en el destino del gasto, ya que tiene acceso a financiamientos más rentables. De la misma manera, su presupuesto lo establece el Congreso de la Unión, y esto le quita por una parte autonomía en la toma de decisiones en cuanto al destino del gasto y puede no estar alineado con las necesidades específicas de la entidad.

diversas y dependen de las necesidades y prioridades determinadas por los gobiernos subnacionales. Asimismo, se interpretan como recursos derivados de los ingresos federales, por lo que tienen un propósito resarcitorio por la cesión de los poderes tributarios de los gobiernos subnacionales a favor del gobierno federal. Estos fondos no tienen un destino de gasto específico de origen.

El ramo 33 se refiere a las Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios, que a su vez se dividen en 12 fondos o programas para atender necesidades de diferente índole: educación, salud, vivienda y servicios a la comunidad, protección social, orden público y seguridad interior. Las aportaciones son recursos federales administrados por las entidades federativas con un fin específico y que de acuerdo al fondo contienen elementos compensatorios, distributivos e inerciales. En el ramo 12, referente a los recursos destinados para la atención de la salud, el programa presupuestario U005 Seguro Popular es administrado en su mayoría por los estados. Se calcula a partir de una fórmula que conjuga elementos distributivos y compensatorios, y –de manera análoga a las aportaciones–, los destinos del gasto están predeterminados.

La principal diferencia entre las aportaciones y las participaciones es que las primeras tienen un destino de gasto específico según el fondo (educación, salud, infraestructura, etc.), mientras que las participaciones pueden ser ejercidas para cualquiera de los conceptos de gastos que cada entidad requiera.

Los estados tienen libertad sobre el uso de los recursos provenientes de las participaciones⁶, la recaudación de ingresos propios y los provenientes de ciertos convenios específicos⁷. A este conjunto de recursos de libre asignación se les conoce con el nombre de ingresos garantizables o ingresos fiscales ordinarios (IFO)⁸. Asimismo, como se mencionó anteriormente, comparten con la Federación ciertas responsabilidades, entre ellas las asociadas a educación, salud, infraestructura, seguridad pública y asistencia social, por ejemplo, provenientes de los cambios normativos de 1994 que descentralizaron estos servicios, y operan a través de transferencias federales “etiquetadas” para los propósitos específicos provenientes del ramo 33. La operación de estos recursos está vinculada a actividades relacionadas con el desarrollo nacional. De igual manera, las entidades reciben fondos que deben ser canalizados a los municipios.

El destino de los recursos administrados por las entidades federativas es principalmente el gasto operativo para mantener los servicios propios del gobierno. En 2013, el 78,9% del gasto primario de los gobiernos estatales de los cuales se cuenta con información se canalizó a gasto operativo, entendido como aquel que no se dedica a inversión estatal.⁹

⁶ Total de participaciones a excepción del 20% del FGP y el Fondo de Fomento Municipal.

⁷ Por ejemplo, el Fondo de Estabilización para las Entidades Federativas (FEIEF), entre otros.

⁸ Ingresos fiscales ordinarios (IFO), de acuerdo con la metodología utilizada por Fitch México para cuantificar los recursos estatales de libre disposición, son los ingresos en manos de los estados que se asume pueden asignar de manera libre. Este concepto presupone implícitamente que los montos registrados como erogaciones etiquetadas igualan los recursos que los estados recibieron para fines específicos (por ejemplo, Aportaciones o Ramo 33).

⁹ Gasto Primario Estatal, calculado como la suma del Gasto Operativo y la Inversión Estatal (no etiquetada). Gasto Operativo es la suma del gasto corriente y las transferencias no etiquetadas.

En este sentido, existen amplias áreas de mejora de la gestión de las finanzas estatales, entre las que se cuenta la mejora de la recaudación local, la cual se halla muy por debajo de los niveles de países comparables. En 2012, en México, la recaudación estatal tan solo representó un 2,9% de la recaudación total tributaria, por debajo de Argentina y Brasil, en donde la recaudación estatal representó un 15,1% y un 24,3%, respectivamente.¹⁰ La reducida recaudación local es resultado tanto de limitadas bases locales como resultado del acuerdo fiscal existente, y a la vez por el escaso esfuerzo fiscal ejercido por los gobiernos subnacionales, el cual se analiza en detalle más adelante.¹¹

3.3. Caracterización del sistema de transferencias intergubernamentales

3.3.1. Participaciones

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos¹² que se entregan a las entidades federativas se hacen a través de los fondos siguientes:

- 1) Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP).
- 2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1% de la RFP.
- 3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20% de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados.
- 4) Fondo de Fiscalización y Recaudación, que se integra con el 1,25% de la RFP, para reconocer la fiscalización y recaudación que realizan las entidades federativas.
- 5) Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diésel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del INEGI, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0,46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción,

¹⁰ Según datos publicados en el estudio “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013” de la OCDE.

¹¹ Más adelante se realiza un ejercicio sobre el esfuerzo fiscal de los estados en dos impuestos específicos: impuesto sobre la nómina e impuesto a la tenencia de vehículos.

¹² Los incentivos corresponden a las transferencias contingentes que realiza la Federación para las entidades federativas.

en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI (véase el cuadro 1).

- 7) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas por la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 8) El 0,136% de la RFP, que se entrega a los municipios fronterizos y marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan.
- 9) El 3,17% del 0,0143% del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.

Además, las entidades federativas gozan de “incentivos económicos” por el cobro de impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y sobre Automóviles Nuevos, principalmente; además de otros incentivos económicos relacionados con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), la vigilancia de obligaciones, a la venta final de gasolina y diésel, el derecho de la zona federal marítimo terrestre, y multas administrativas federales no fiscales.¹³

Además, en 2013, se incorporó el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR, antes Fondo de Fiscalización), que está conformado por un monto equivalente al 1,25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio. Las entidades reciben mensualmente un anticipo igual a la cantidad mensual promedio que la entidad recibió en el ejercicio de 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización anterior. Asimismo, se distribuyen de forma trimestral los recursos de este Fondo –después de deducir las cantidades entregadas mediante los anticipos señalados en el párrafo anterior–, de acuerdo con una fórmula que busca incentivar la fiscalización y recaudación, como el nombre del Fondo lo indica. De manera análoga a la fórmula del Fondo General de Participaciones, dicha fórmula se compone de dos elementos:

- 1) Una base equivalente a la participación del Fondo de Fiscalización que la entidad recibió en 2013.
- 2) Una parte variable que es una interacción de:
 - a) Diferencia entre el Fondo de Fiscalización y Recaudación del año t y el Fondo de Fiscalización del año 2013.

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; véase el enlace <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>.

b) Coeficiente variable, que se compone a su vez de cuatro factores que pesan de manera desigual y que incluyen a la población de la entidad como ponderador en todos los casos:

- i) Monto relativo de los créditos fiscales con respecto al PIB del estado.
- ii) Valor relativo de la mercancía embargada.
- iii) Mejora relativa contemporánea de la recaudación de impuestos y derechos de la entidad.
- iv) Monto relativo de la recaudación de impuestos y derechos de la entidad con respecto a la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad, contenida en la última cuenta pública oficial más las Participaciones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Todos los factores incorporados en el coeficiente variable funcionan como incentivos recaudatorios cuya ponderación es 0,3, excepto para el segundo (0,1).¹⁴ De manera similar al Fondo General de Participaciones, la fórmula tiene una motivación resarcitoria y premia a los estados con mayor esfuerzo recaudatorio y fiscalizador relativo.

Finalmente, existe el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) que se distribuye exclusivamente entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se reparte con base en una fórmula que se incorpora en valor relativo de la producción de petróleo y gas del año inmediato anterior. Solo un puñado de las entidades federativas reciben estos recursos, lo que puede generar desigualdades horizontales importantes, ya que aunque el proceso de extracción puede afectar en el largo plazo la productividad del estado, en el corto plazo significa valiosos recursos adicionales por el puro hecho de poseer recursos naturales en el subsuelo.¹⁵

3.3.2. Aportaciones

Son recursos públicos destinados a la educación básica, los servicios de salud para la población sin seguridad social, infraestructura social, educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública, siempre con base en fórmulas transparentes y auditables. Incluyen los siguientes fondos:

¹⁴ Artículo 4° de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁵ Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

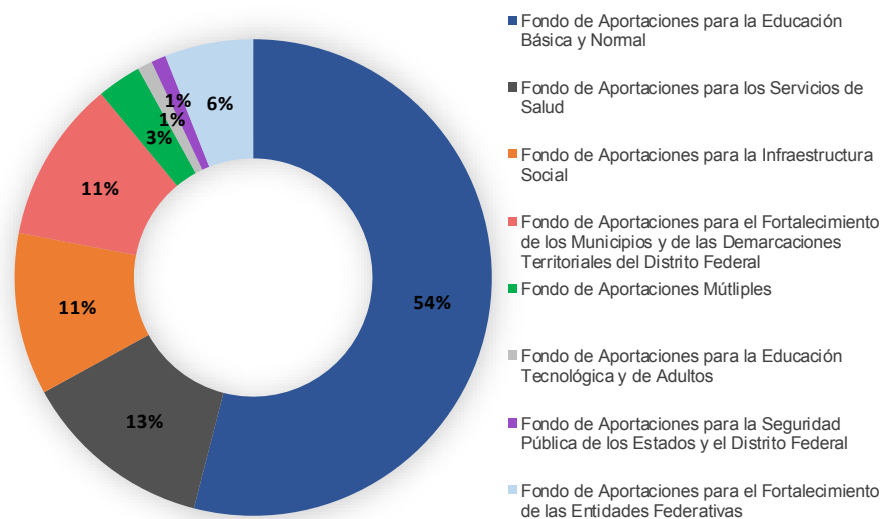
- a) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE, antes Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB).
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- c) Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS):
 - a. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).
 - b. Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).
- d) Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM):
 - a. Asistencia social.
 - b. Infraestructura educativa.
- f) Fondo de Aportaciones por la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):
 - a. Educación tecnológica.
 - b. Educación para adultos.
- g) Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- h) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El ramo 33, en donde se programan y presupuestan las aportaciones, tiene un marco institucional amplio que genera certidumbre, y además abarca a todas las entidades federativas. Tiene su fundamento en un marco legal que determina los montos y su distribución; el destino de las asignaciones presupuestales y sus accesorios se encuentran expresamente establecidos en el marco legal; los recursos son inembargables así como tampoco pueden emplearse como garantía para ningún crédito (a excepción del FAFEF). El control y la supervisión de los recursos del ramo 33, una vez recibidos por las entidades federativas y los municipios y hasta su ejecución y desembolso, atañe a las autoridades de control y supervisión interna del gobierno estatal que corresponda. Los congresos estatales verifican que las dependencias del Ejecutivo estatal y los municipios hayan aplicado los recursos para los fines previstos por la legislación.

Las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones, tienen elementos igualatorios significativos por diseño que buscan promover la equidad en los servicios ofrecidos a la población. Por ejemplo, en el caso de las aportaciones para los servicios de salud (FASSA) su monto se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de cuatro factores:

- a) Inventario de la infraestructura médica y plantillas de personal, incluyendo los impuestos federales generados y las aportaciones a la seguridad social resultantes.
- b) Incrementos salariales y en prestaciones.
- c) Gastos para cubrir el gasto de operación e inversión transferidos el año inmediato anterior, más los recursos adicionales para tales fines aprobados en el presupuesto federal.
- d) Recursos destinados expresamente para promover la equidad en los servicios de salud, que se calculan a partir del déficit que presentan las entidades federativas con un gasto per cápita inferior al aceptado.

Gráfico 4. Fondos de aportaciones, 2013 (participación en el total)



Fuente: Diario Oficial de la Federación.

Al día de hoy, los fondos de aportaciones más importantes en términos de montos son los destinados para la educación básica y normal, y para ofrecer salud a la población abierta, seguidos de los fondos para la infraestructura básica y para el fortalecimiento de las finanzas locales, que pueden ser destinados para cubrir obligaciones financieras y para la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad.

Cuadro 1. Estructura porcentual de los fondos de participaciones y aportaciones con respecto a la Recaudación Federal Participable

Participaciones	Porcentaje de la RFP
FGP	20%
FFM	1%
FOFIR	1,25%
Aportaciones	Porcentaje de la RFP
FONE*	14,31%
FASSA	3,14%
FAIS	2,44%
FORTAMUN	1,35%
FAM	0,79%
FAETA	0,25%
FASP	0,33%
FAFEF**	2,48%

Fuente: Peña y Wence (2011) e INEGI.

3.3.3. Convenios específicos

Además de las participaciones, aportaciones y programas presupuestarios mencionados anteriormente, en los cuales los recursos son transferidos a las entidades federativas y los municipios para su ejecución, las distintas secretarías y agencias federales concretan convenios específicos con los gobiernos subnacionales para la transferencia de recursos adicionales.¹⁶ Estos convenios tienen características específicas de acuerdo con el objetivo del mismo, incluyendo en algunos casos el destino de los recursos, el cual puede ser tan general como una función de gasto hasta tan específico como una obra o acción caracterizada en el mismo convenio. Algunos de estos convenios requieren una coparticipación del estado y/o municipio conocido como *pari passu*, lo que implica un compromiso de gasto para los firmantes. Los recursos asignados no obedecen a una fórmula: son resultado del proceso de cabildeo de los representantes populares para canalizar recursos de diferentes programas asignados a las secretarías y agencias federales para realizar acciones y obras, con motivaciones que van desde lo puramente técnico hasta lo político. En los últimos años su monto ha ido en crecimiento, ya en 2013 sumaron 287,3 mmdp, equivalentes al 23% del total de los recursos asignados a los estados por parte de la Federación (véase el gráfico 7).

Ejemplos de convenios específicos son los firmados para canalizar recursos para la construcción y mejora de la infraestructura del sector educativo del programa presupuestario K009, en su modalidad de “Proyectos de infraestructura social del sector educativo”, perteneciente al ramo 11 a cargo de la Secretaría de Educación Pública Federal; o recursos del ramo 16 (destinados a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales), que se

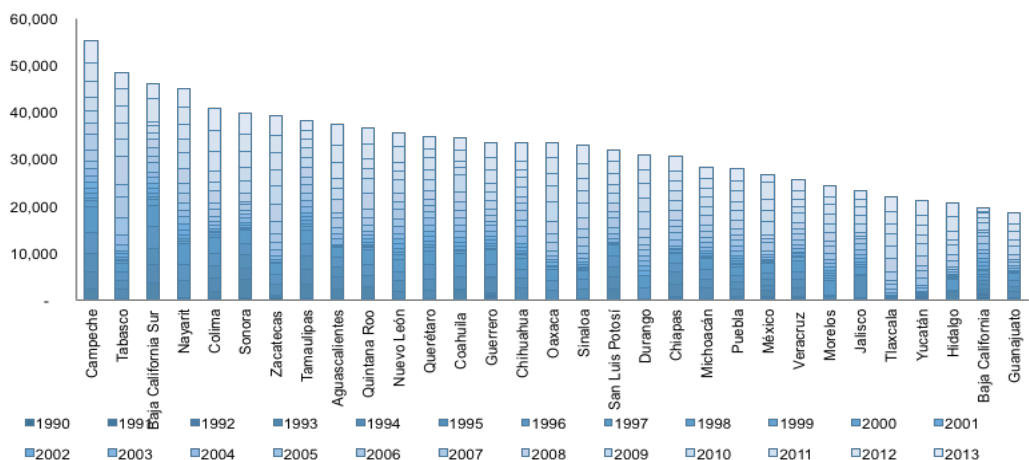
¹⁶ En las bases de datos disponibles del INEGI, estos convenios se contabilizan en la categoría de Aportaciones. En general, si no se especifica otra cosa, se mantendrá la clasificación del INEGI.

canalizan en un esquema de *pari passu* a algún estado que sufrió el impacto de un fenómeno meteorológico, catalogados en el programa presupuestario N001 en su modalidad “Programa para atender desastres naturales”. Aunque en un principio estos dos ejemplos sugieren que el objetivo de la asignación de los recursos debería ser reducir disparidades en términos educativos o de desarrollo económico en general, el proceso de asignación del gasto no sigue esa lógica.

El Ejecutivo federal asigna asimismo recursos extraordinarios a los gobiernos subnacionales para reducir presiones inmediatas de gasto destinando recursos de diferentes ramos. Por ejemplo, destina fondos del ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) del programa presupuestal R117 Contingencias Económicas, cuyo objetivo es atender asuntos financieros de interés. Como resultado, las entidades federativas y los municipios reciben para su administración recursos adicionales a los estipulados en las fórmulas de participaciones y aportaciones (y en algunos casos estos recursos son de libre asignación), que varían año tras año, resultantes de un proceso de asignación discrecional, generando posibles desbalances horizontales que los mecanismos explícitos de asignación tratan de atenuar.

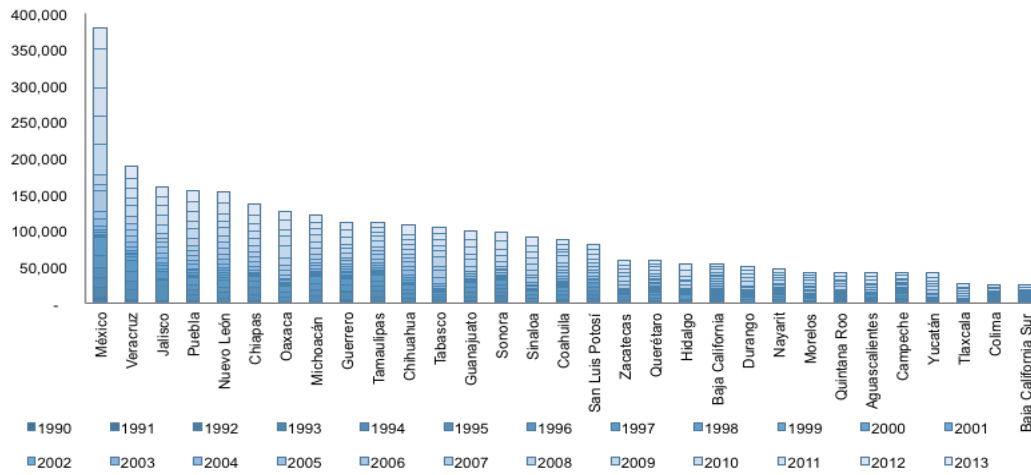
La base de datos del INEGI contiene información de los recursos federales reasignados a través de los convenios específicos firmados entre las entidades federativas y la Federación para obras públicas, educación y deportes, seguridad pública, apoyo al desarrollo económico, salud, asistencia y seguridad social, y para la mejora de los servicios públicos (véase el cuadro 2). Aunque no reflejan un listado exhaustivo de los diversos convenios, los datos del cuadro ayudan a tener una mejor comprensión de la relación Federación-estados, el objeto de los recursos y su efecto igualador, el cual se desarrolla de manera rigurosa en la siguiente sección.

Gráfico 5. Recursos federales reasignados per cápita, acumulados, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfico 6. Recursos federales reasignados (mdp), acumulados, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

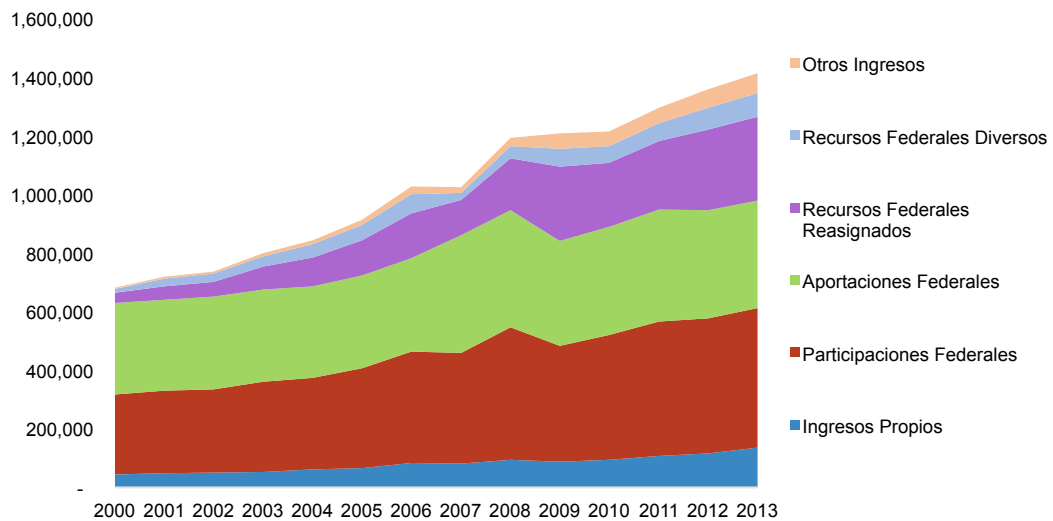
Cuadro 2. Categorías de convenios específicos para las transferencias de recursos federales

<p>Convenios para obras públicas</p>	<p>Convenio con el Comité Administrativo para el Programa Estatal de Construcción de Escuelas Comisión Nacional del Agua Sector comunicaciones y transportes Fideicomiso para la Infraestructura Fondo para la Estabilización de los Ingresos Fondo Regional (FONREGION) Convenio para obras públicas diversas</p>
<p>Convenios para educación, cultura y deportes</p>	<p>Educación básica Educación media superior Educación superior Cultura Deporte Diversos programas para el sector educativo</p>
<p>Convenios para seguridad pública</p>	<p>Socorro de ley Apoyo a programas de seguridad pública</p>
<p>Convenios al apoyo del desarrollo económico</p>	<p>Promoción y desarrollo turístico Alianza para el campo</p>

	Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa Convenio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) Diversos convenios con el sector económico
Convenios para salud, asistencia y seguridad social	Convenios para salud Convenio para asistencia social Convenios para seguridad social
Convenios para mejorar los servicios públicos	Modernización del registro civil Modernización del registro público de la propiedad Otros convenios

Fuente: INEGI.

Gráfico 7. Composición de los ingresos estatales y crecimiento de los recursos federales asignados por convenios específicos, 2000-13, millones de pesos a precios de 2013



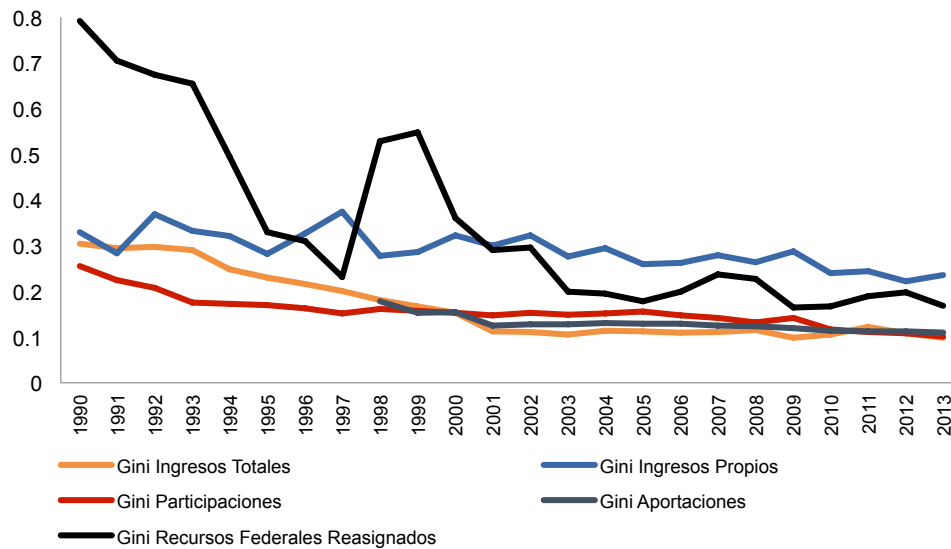
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

4. Desequilibrios horizontales y efecto igualador del sistema de transferencias

4.1. Análisis de ingresos

El sistema de transferencias intergubernamentales en México, generado por el esquema de coordinación fiscal, ha tenido un efecto igualador significativo cuando se lo analiza desde diferentes ángulos. La gran mayoría de los ingresos de las entidades provienen de la Federación, por lo que las inequidades horizontales son causadas y corregidas principalmente por el sistema de transferencias. Esto si se toma como punto de partida 1990, cuando se inició el esfuerzo descentralizador, que llegó a su etapa de plena operación en 1998, con la entrada en vigor de las aportaciones federales como figura jurídica. A partir de un análisis de desigualdad tradicional, se puede observar que el desbalance horizontal, medido en términos de los ingresos totales por habitante, se redujo de manera constante y significativa durante los primeros 10 años del análisis, y ha permanecido constante desde principios del siglo XXI hasta los últimos datos disponibles. Aunque el desbalance en términos de ingresos propios se ha reducido, el cambio ha sido modesto y volátil; por otro lado, el desbalance en términos de los ingresos por participaciones se ha reducido a menos de la mitad en términos del índice de Gini y con una menor volatilidad (véase el gráfico 8).

Gráfico 8. Índice de Gini por ingresos per cápita

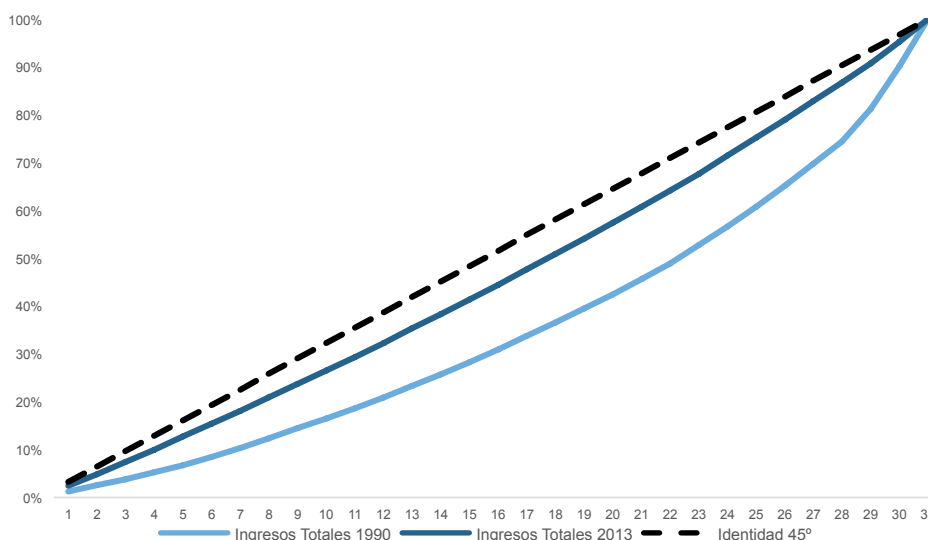


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Se observa que la fuente de reducción del desbalance horizontal por el lado de los ingresos se debe primordialmente a las aportaciones, las cuales una vez en plena instrumentación lograron reducir a una tercera parte la desigualdad de ingresos de los estados de acuerdo con el índice de Gini. Este hecho implica que el objetivo igualador de las aportaciones en cierta medida se

alcanzó durante los primeros años de su implementación, pero no ha podido mejorarse en los últimos años.

Gráfico 9. Ingresos totales per cápita, curva de Lorenz, 1990 vs. 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Un análisis estático utilizando la metodología propuesta por Boex y Martínez Vázquez (2007) informa sobre la capacidad igualadora de los sistemas de transferencias a las entidades federativas con datos de 2013. Los ingresos propios presentan una correlación positiva con las participaciones (0,34); asimismo, la correlación de los ingresos propios con el FEXHI es positiva y superior a la que tiene lugar con las participaciones (0,39), mientras que la correlación con las aportaciones es negativa (-0,30). Por último, la correlación con los recursos federales reasignados es positiva (0,19). De esta forma, las transferencias totales per cápita (suma de participaciones, aportaciones y recursos federales reasignados) muestran una correlación positiva de 0,14 con los ingresos propios, aunque esta no es estadísticamente significativa (véase el gráfico 10).

Usando otras métricas, las participaciones reducen el coeficiente de variación y disminuyen de forma significativa el cociente entre el máximo y mínimo por entidad; el caso opuesto se aprecia con el FEXHI, en donde incrementa el coeficiente de variación y el cociente de máximo y mínimo, porque solamente un puñado de estados las obtienen. Un efecto similar ejercen los recursos federales reasignados (convenios específicos). Por otro lado, las aportaciones reducen de forma considerable tanto el coeficiente de variación como el cociente entre el máximo y mínimo (véase el cuadro 3).

De manera general, el sistema de transferencias intergubernamentales contribuye a la igualación fiscal al reducir las desigualdades entre entidades federativas, aunque con matices, de acuerdo con los recursos analizados. Por un lado, las participaciones (excluido el FEXHI) y las aportaciones disminuyen las inequidades; sin embargo, son las aportaciones a las entidades federativas las que mayor ajuste igualador generan. Por el contrario, los recursos provenientes del FEXHI y de los convenios específicos incrementan las desigualdades a partir

de las tres métricas analizadas. Esto se ve reflejado en el efecto de cada uno de estos grupos de transferencias en los índices de Gini respectivos (cuadro 3).

Recuadro 3. La explicación detrás el efecto igualatorio de las participaciones

Antes de 1990, el Fondo General de Participaciones (FGP) se repartía como una proporción de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) para cada estado, compensando especialmente a los estados con una mayor actividad económica. En 1991 se cambió la fórmula de repartición del FGP y se agregaron tres criterios: población, impuestos asignables (Tenencia, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de Gasolina, Cerveza Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados e ISAN) y un factor de “compensación”, para reducir las desigualdades. El factor de compensación se calcula a partir del inverso de las participaciones obtenidas a través de la repartición por población y por impuestos asignables, por lo que permite subsanar de cierta manera los desequilibrios que afectaban a los estados con relativamente limitada participación en los impuestos asignables.

Dentro de la fórmula del FGP (hasta 2007), los criterios de población y los impuestos asignables tenían el mismo coeficiente equivalente al 45,17% y el factor de compensación tenía un coeficiente del 9,66%. A diferencia del factor de repartición por los impuestos, el factor de población tiene como objetivo reconocer las necesidades per cápita de las entidades al otorgarles más recursos a los estados más poblados. Este factor permite beneficiar a estados que no han tenido un desempeño económico destacado, pero presentan fuertes necesidades de gasto por su alta densidad poblacional, como Oaxaca y Chiapas. Durante los años noventa, se fue dando más importancia paulatina al factor población, reduciendo el peso de los impuestos asignables que ahondaba la desigualdad entre entidades; así, el componente de población pasó de tener un coeficiente del 18,05% en 1991 al 45,17% en 1994. Se puede considerar que la población es puede ser utilizada como una *proxy* de las necesidades de gasto de cada entidad, por lo que, al incorporar este componente dentro de la fórmula y darle más peso, se tiene un efecto igualador, ya que su propósito es cubrir las necesidades de gasto de cada entidad.

En el 2007 se modificó la fórmula del FGP, al eliminar el factor de población y reemplazarlo por un componente de PIB e impuestos. Esta fórmula premia de nuevo a los estados con mayor actividad económica, pero toma como punto de partida la repartición existente en el año anterior, por lo que el impacto en la repartición es marginal manteniendo el efecto igualador acumulado desde los cambios en la ley de los años noventa. Además, se incluye el fondo de 2007, que permite todavía compensar a los estados que no tienen una fuerte recaudación.

Cuadro 3. Efecto igualador según ingresos per cápita, 2013

Entidad federativa	Ingresos propios (1)	Participaciones (2)*	Suma (3)= (1) + (2)	FEXHI (4)	Suma (5)= (1) + (4)	Aportaciones (6)	Suma (7) = (1) + (6)	Recursos federales reasignados (8)	Suma (9) = (1) + (8)	Transferencias tot. per cápita (10)	Ing. totales p.c. (11) = (1) + (10)
Aguascalientes	1,138	4,792	5,930	0	1,138	5,105	6,243	4,520	5,658	14,418	15,556
Baja California	1,188	4,735	5,922	0	1,188	4,209	5,396	679	1,867	9,622	10,810
Baja California Sur	1,152	5,048	6,201	0	1,152	6,062	7,214	3,203	4,355	14,313	15,465
Campeche	2,502	5,440	7,942	2,159	4,662	6,945	9,448	4,503	7,006	19,048	21,550
Chiapas	923	4,213	5,136	54	977	6,607	7,530	2,978	3,901	13,851	14,774
Chihuahua	1,926	4,254	6,180	0	1,926	4,288	6,214	3,813	5,740	12,355	14,282
Coahuila	1,489	4,291	5,780	0	1,489	4,389	5,878	2,601	4,090	11,281	12,770
Colima	1,284	5,264	6,549	0	1,284	6,328	7,612	4,767	6,051	16,359	17,643
Durango	1,066	4,063	5,130	0	1,066	6,109	7,176	3,238	4,305	13,411	14,477
Guanajuato	1,309	3,780	5,089	0	1,309	4,042	5,351	2,219	3,528	10,040	11,350

Guerrero	608	3,439	4,047	0	608	7,142	7,750	3,165	3,773	13,747	14,355
Hidalgo	674	3,869	4,542	0	674	5,537	6,211	2,828	3,501	12,234	12,907
Jalisco	920	4,331	5,251	0	920	3,703	4,623	1,778	2,698	9,812	10,732
México	1,503	4,171	5,673	0	1,503	3,520	5,023	1,761	3,264	9,452	10,955
Michoacán	690	3,857	4,547	0	690	4,826	5,515	2,381	3,070	11,064	11,753
Morelos	742	3,918	4,660	0	742	4,614	5,356	2,354	3,096	10,886	11,628
Nayarit	960	4,938	5,899	0	960	6,043	7,003	3,825	4,785	14,806	15,767
Nuevo León	3,172	5,096	8,269	0	3,172	3,582	6,754	2,922	6,094	11,600	14,772
Oaxaca	980	3,641	4,621	0	980	6,725	7,705	3,034	4,014	13,401	14,381
Puebla	1,095	3,823	4,918	0	1,095	4,543	5,638	2,609	3,703	10,975	12,070
Querétaro	1,825	4,513	6,338	0	1,825	4,313	6,138	2,675	4,500	11,501	13,326
Quintana Roo	1,832	4,648	6,480	0	1,832	4,779	6,611	3,366	5,197	12,793	14,625
San Luis Potosí	837	3,938	4,775	0	837	5,295	6,133	2,368	3,206	11,601	12,439
Sinaloa	1,160	4,446	5,607	0	1,160	4,622	5,782	4,024	5,184	13,092	14,252
Sonora	1,576	5,606	7,182	0	1,576	4,389	5,965	4,398	5,974	14,392	15,968
Tabasco	1,177	7,778	8,955	566	1,743	5,100	6,277	3,409	4,586	16,854	18,031
Tamaulipas	1,587	4,189	5,776	111	1,698	4,610	6,198	2,038	3,625	10,947	12,535
Tlaxcala	427	4,459	4,885	0	427	5,360	5,787	2,922	3,349	12,741	13,168
Veracruz	636	4,103	4,739	57	693	4,805	5,441	2,317	2,953	11,283	11,919
Yucatán	994	4,397	5,391	0	994	5,034	6,028	3,274	4,268	12,704	13,699
Zacatecas	985	4,654	5,639	0	985	6,249	7,234	4,164	5,149	15,067	16,052
Total general	38,359	139,694	178,053	2,947	41,306	158,878	197,237	94,132	132,491	395,651	434,010

* Sin FEXHI

Promedio	1,237	4,506	5,744	95	1,332	5,125	6,362	3,037	4,274	12,763	14,000
Desv. estándar	574	808	1,137	397	816	1,011	1,003	930	1,183	2,225	2,373
Coef. variación	0.46	0.18	0.20	4.17	0.61	0.20	0.16	0.31	0.28	0.17	0.17
Máx.	3,172	7,778	8,955	2,159	4,662	7,142	9,448	4,767	7,006	19,048	21,550
Mín.	427	3,439	4,047	0	427	3,520	4,623	679	1,867	9,452	10,732
Máx./Mín.	7.43	2.26	2.21	N.A.	10.92	2.03	2.04	7.02	3.75	2.02	2.01
Gini	0.24	0.09	0.10	0.94	0.27	0.11	0.08	0.17	0.15	0.09	0.09

Correlaciones	Valor
(1) y (2)	0.34
(1) y (4)	0.39
(1) y (6)	-0.30
(1) y (8)	0.19
(1) y (10)	0.14

Gráfico 10
Matriz de correlaciones, 2013

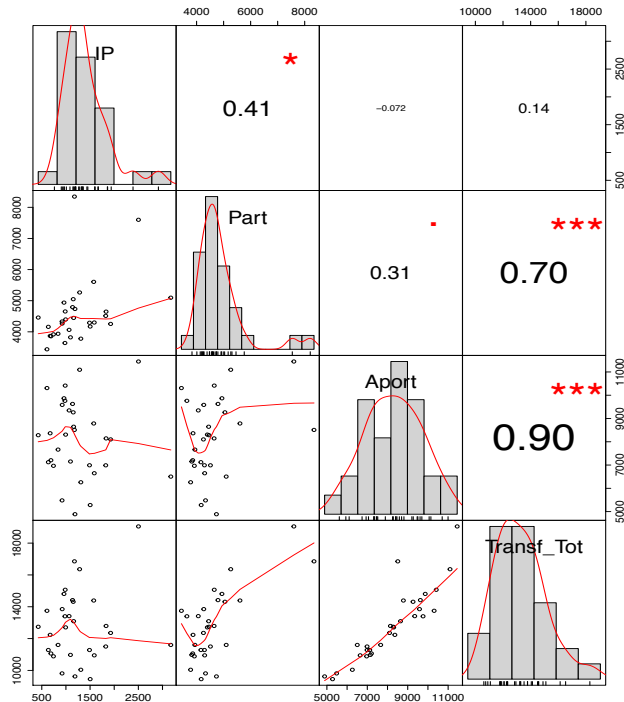
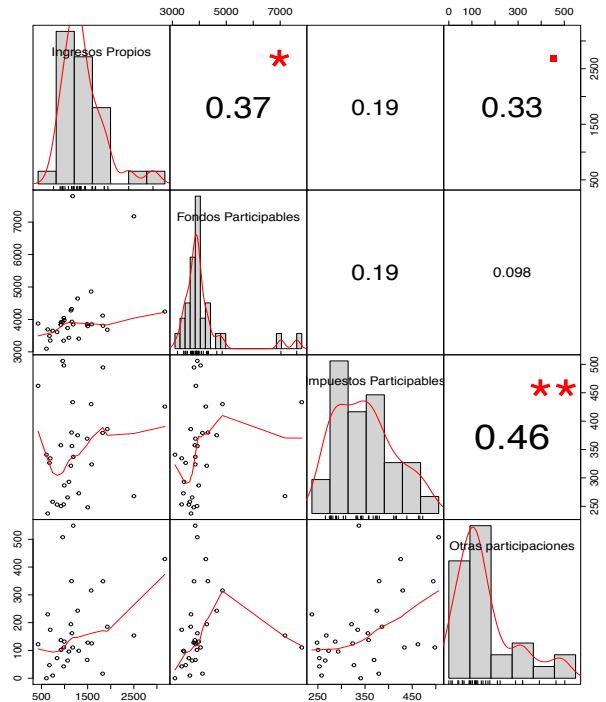


Gráfico 11
Matriz de correlaciones de participaciones, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Nota: En la parte superior derecha de cada gráfico se muestra la correlación, marcando el grado de significancia: * muestra un valor-p < 0,1; * muestra un valor -p <0,05, ** muestra un valor -p <0,01; *** muestra un valor -p <0,001. La hipótesis nula es que la correlación es igual a cero. En la diagonal se muestra una distribución de la muestra de cada variable. En la parte inferior izquierda se muestra un gráfico de dispersión por cada par de variables con un polinomio ajustado. Aportaciones incluye Ramo 33 y Recursos federales reasignados.

IP = Ingresos propios, Part = Participaciones, Aport = Aportaciones, Transf_Tot = Aportaciones + Participaciones.

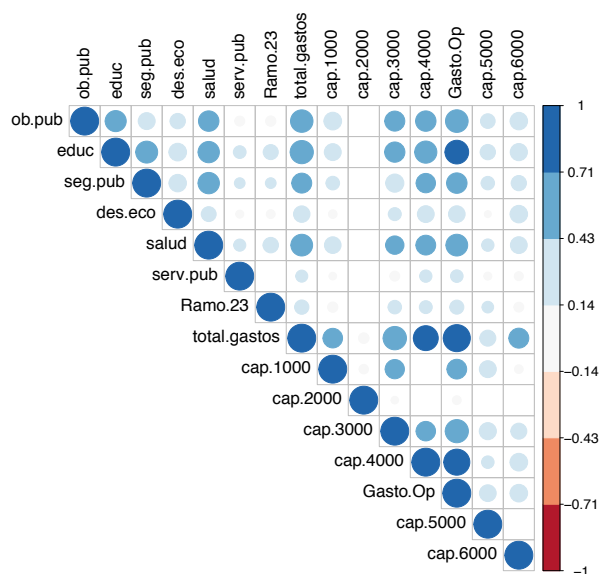
El supuesto efecto igualador de las participaciones, excluyendo el FEXHI, amerita un análisis más granular debido a que puede sorprender por el hecho de que puede resultar contraintuitivo en virtud de su diseño. Al profundizar el análisis al interior de las participaciones se puede observar que la fuente de la correlación positiva esperada de los ingresos propios con las participaciones son los fondos participables y, en menor medida, “otras participaciones” (véase el gráfico 10). Los ingresos propios y los fondos participables presentan una correlación de 0,37, la cual es estadísticamente diferente de cero, dado que el FGP y el Fondo de Fiscalización presentan en sus fórmulas componentes de incentivos a la recaudación de impuestos estatales. El concepto de “otras participaciones”, compuesto por derechos de zona federal marítima, multas administrativas federales no fiscales, incentivos por administración de impuestos, derecho adicional sobre extracción del petróleo y participaciones diversas también presentan una correlación positiva y estadísticamente diferente de cero (0,33). Sin embargo, al

sumarse las participaciones a los ingresos propios *disminuye el coeficiente de variación de 0,46 a 0,23*, lo cual se explica porque las participaciones presentan *menor desbalance horizontal que los ingresos propios* y, dado que los ingresos propios representan una menor proporción de la suma de ambas (21%), el coeficiente de las participaciones tiene mayor influencia y, por lo tanto, disminuye. Esto no implica que las participaciones tengan un efecto equalizador *equivalente a las aportaciones*, las cuales por diseño presentan una correlación negativa con los ingresos propios; sin embargo, la integración de la fórmula de las participaciones *suaviza las diferencias interestatales* reduciendo el coeficiente de variación y el índice de Gini.

El mismo análisis granular entre ingresos propios y aportaciones confirma un efecto igualador resultante de la correlación negativa entre los ingresos propios y aportaciones a entidades federativas, aportaciones a municipios, y convenios de salud y seguridad pública. Sin embargo, la única correlación que resulta estadísticamente significativa es la que se produce entre ingresos propios y aportaciones con entidades federativas, que son las de mayor cuantía.

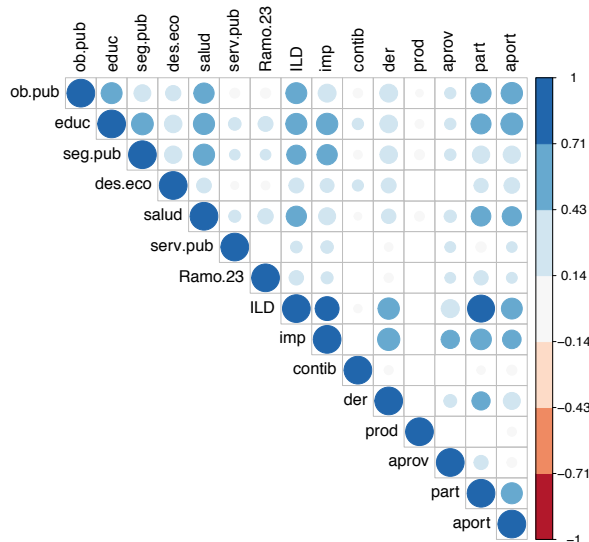
Finalmente, el análisis de los convenios específicos registrados con respecto al gasto en su clasificación funcional muestra que en general estos convenios presentan una correlación positiva importante con el gasto operativo de los estados, específicamente con los capítulos 3.000 y 4.000 (véase el gráfico 12), lo que sugiere que el destino de estos convenios puede hallarse en dichos capítulos de gasto, producto del crecimiento del gasto corriente, aliviando las brechas verticales. El corte de ingresos indica que en estos convenios, aunque muestren correlaciones positivas con ciertos rubros, la relación es menos significativa, lo que refuerza la hipótesis de que la motivación en la asignación de estos recursos la constituyen las crecientes necesidades de gasto operativo que se presentan, con los incentivos negativos generados que corresponden. Por otro lado, se refuerza la conclusión de que la transferencia de recursos por medio de dichos convenios no ayuda a disipar los desequilibrios horizontales, dado que prácticamente todas las correlaciones de estos convenios con las diferentes categorías de ingreso son positivas (véase el gráfico 13).

Gráfico 12
Matriz de correlaciones, convenios y gasto,
1990–2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

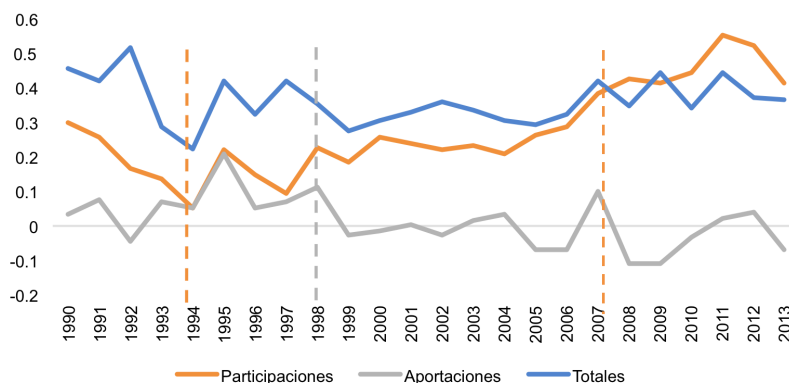
Gráfico 13
Matriz de correlaciones, convenios e ingresos,
1990–2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, se analizó la serie histórica de correlaciones de ingresos propios con participaciones, aportaciones e ingresos totales, con el propósito de entender la evolución de los efectos igualadores. En el gráfico 14 se visualiza de manera clara que la correlación positiva de los ingresos propios con las participaciones ha ido en crecimiento a partir de 1994, con un crecimiento significativo a partir de 2007, cuando se llevaron a cabo las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en las que se incluyó el factor de recaudación propia en la fórmula de repartición, lo que reforzó dicha correlación, a excepción de los últimos años en los que la correlación ha cedido, lo cual coincide con la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Por el contrario, las aportaciones han mantenido una correlación primordialmente negativa –aunque relativamente volátil– con los ingresos propios, a partir del inicio efectivo y generalizado del sistema de transferencias prevalecientes a finales de los años noventa. Por lo tanto, la suma de los ingresos mantiene una correlación positiva y relativamente estable con los ingresos propios al representar, de manera general, el balance de las correlaciones recién expuestas.

Gráfico 14. Serie de correlaciones por variables con ingresos propios per cápita



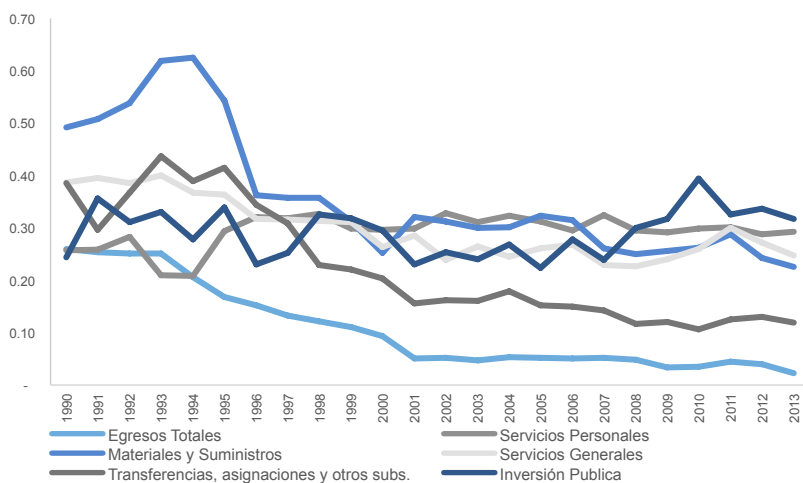
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

4.2. Análisis de egresos

El efecto igualador por el lado del gasto tiene una historia similar a los ingresos. La desigualdad entre los estados, de acuerdo con el índice de Gini calculado con los recursos per cápita, se redujo de manera significativa en la última década del siglo XX y se ha estabilizado desde entonces. Descomponiendo el análisis por capítulos del gasto (clasificación económica) se encuentran dinámicas diferenciadas. Los servicios personales han mantenido una trayectoria estable después de un claro empeoramiento en la desigualdad entre estados que se registró en los primeros años del esquema actual de coordinación fiscal (década de 1990).

La inversión pública ha seguido de hecho una trayectoria tal que ha incrementado el desbalance horizontal entre estados en los últimos años, mientras que las transferencias y subsidios, servicios generales y material y suministros han abonado a la reducción de desigualdades entre estados (véase el gráfico 15). Cabe mencionar que tanto los servicios personales como las transferencias y subsidios tienen un peso relativo importante en el gasto, puesto que equivalen en conjunto a más del 50% del gasto total promedio de los estados. Estos dos conceptos comparten algunas características intrínsecas, ya que las transferencias y los subsidios se han utilizado históricamente para financiar programas con fines sociales, principalmente, los cuales contienen una alta carga de gasto operativo, con una participación significativa del pago de sueldos y salarios.

Gráfico 15. Índice de Gini por egresos per cápita, 1990–2013



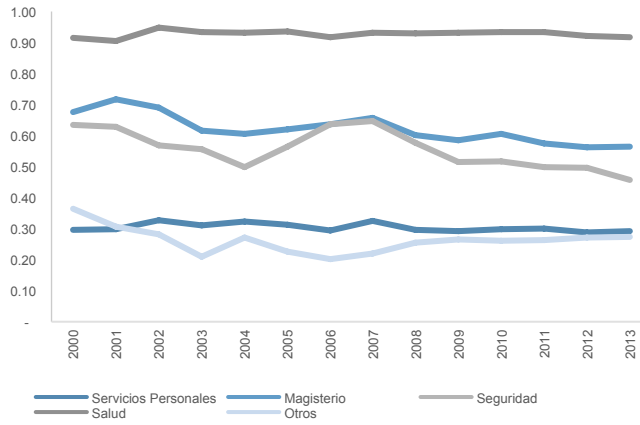
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Un análisis más detallado del gasto en términos funcionales de los capítulos 1.000 y 4.000 correspondientes a los servicios personales (1.000) y las transferencias y subsidios (4.000), para el período 2000–13, en el que la desagregación de la información permitió clasificar de manera funcional estos capítulos,¹⁷ permite corroborar que la persistencia en la desigualdad entre los estados es relativamente uniforme entre sectores, lo cual se puede explicar por múltiples factores estructurales y por la diferencia en el costo de provisión de servicios¹⁸ (véanse los gráficos 17 y 18).

¹⁷ La clasificación funcional se realizó asignando una función a cada dependencia de los gobiernos estatales para el capítulo 1.000; por ejemplo, Educación, corresponde a la Secretaría de Educación; Salud, a la Secretaría de Salud; Seguridad, a la Procuraduría General de Justicia; Fomento Económico, a la Secretaría de Desarrollo Económico y Social; etc.; Seguridad Social, a una partida específica que se reporta en la base del INEGI como “Seguridad Social”. En el caso del capítulo 4.000, están clasificadas por tipo de programa, por lo que se asignó una función a cada tipo de programa. Así, Educación es el gasto registrado en los programas de educación; Salud, es el gasto registrado en los programas de salud; etc.; y en el caso de Seguridad Social, se consideró la suma de programas de Seguridad Social y programas de Asistencia Social. Cabe señalar que los gastos que se exhiben en cada uno de estos rubros no se registran de manera uniforme y pueden aparecer observaciones vacías debido a reclasificaciones efectuadas por el estado.

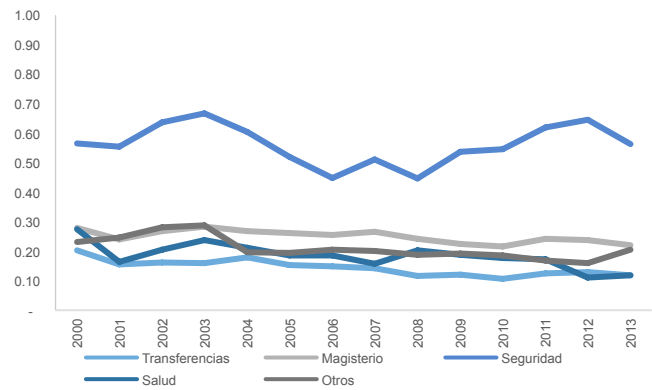
¹⁸ Para efectuar un examen detallado de la diferencia en el costo de provisión de bienes y servicios entre estados, se requiere un análisis de precios de los principales insumos de los bienes y servicios a proveer. Sin embargo, hay algunos factores estructurales que pueden incidir en el diferencial del costo de provisión de bienes y servicios, entre ellos: la densidad carretera, la productividad laboral, la infraestructura eléctrica, etc. Por ejemplo: en el caso de la productividad laboral, la cual suele ostentar ciertas rigideces e incide directamente en el precio de provisión de los servicios, presenta un cociente de 9,90 entre el estado más productivo y el menos productivo, de acuerdo con el análisis realizado por México Cómo Vamos para el segundo trimestre de 2015, lo cual indica una gran brecha de productividad laboral.

Gráfico 16
Índice de Gini de servicios personales per cápita, 1990–2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfico 17
Índice de Gini de transferencias y subsidios per cápita, 1990–2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

5. Capacidades de generación de ingresos, necesidades de gasto y propuestas de reforma

5.1. Estimación de la capacidad fiscal

De acuerdo con Bonet y Rueda (2012), el potencial fiscal estatal se entiende como la máxima recaudación que puede obtenerse a través del sistema legal vigente. En esta sección se presentan los resultados de las estimaciones del potencial fiscal estatal para el año 2013. Dichas estimaciones se basaron en el cálculo de la base fiscal de los ingresos propios a partir del análisis de las atribuciones impositivas y la base gravable. Los ingresos principales de las entidades federativas provienen del impuesto sobre la nómina (ISN) y el Impuesto Sobre la Tenencia y Uso Vehicular (ISTUV), cuyas metodologías de estimación se explican a continuación.

5.1.1. Impuesto sobre la nómina

La estimación de la recaudación potencial del ISN se realizó con base en la metodología propuesta por Sobarzo (2007) y Bonet y Reyes-Tagle (2010), con algunas variaciones. Para este cálculo se tomaron datos de empleo reportados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), salarios reportados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la tasa impositiva efectiva aplicable para cada estado según las páginas oficiales de las secretarías de Finanzas de cada estado. El cálculo se realizó de la siguiente manera:

$$Recaudación\ Potencial_{2013} = \sum_{i=1}^{31} (PO * PSB * 250)_{i2013}$$

Donde:

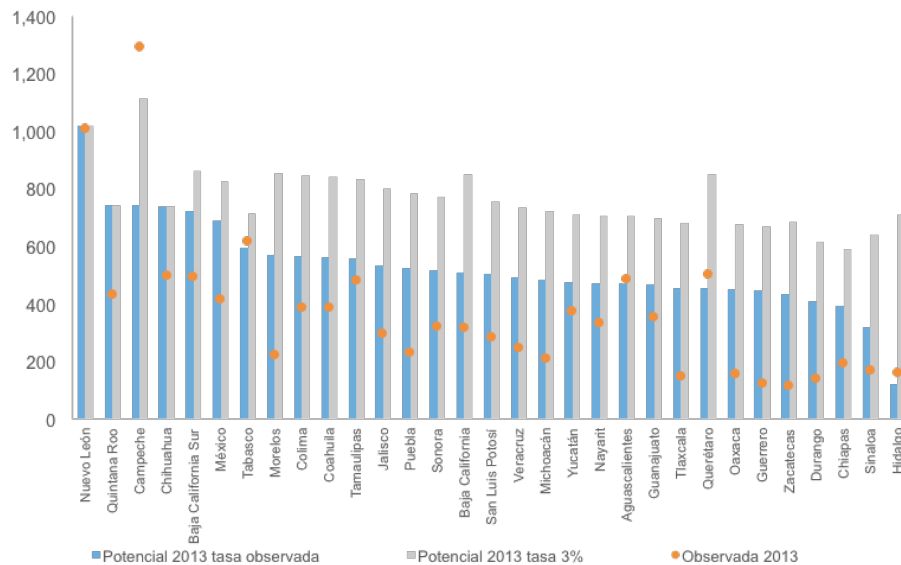
PO_{i2013} = Población ocupada de la entidad i en 2013.

PSB_{i2013} = Promedio diario del salario base de cotización de la entidad i en 2013.

t_{i2013} = Tasa impositiva de la entidad i en 2013, o máxima (3%), de acuerdo con el ejercicio.

A diferencia de Bonet y Rueda (2012), se toma el promedio del salario base de cotización diario (PSBCD) y se multiplica por el número comúnmente tomado de días hábiles en el año. Además, se consideró la población ocupada de la ENOE, principalmente para incluir a los trabajadores informales, ya que son potenciales contribuyentes (a diferencia de los trabajadores adscritos en el IMSS, por ejemplo).

Gráfico 18. Recaudación potencial y recaudación real del ISN en términos per cápita, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Un primer aspecto a destacar de los resultados es la obtención de un cociente de recaudación observada entre un potencial mayor al 100% en cinco estados, este resultado se puede atribuir a la divergencia entre la base recaudatoria estimada y la efectiva, debido a que la primera se obtiene de la ENOE, la cual se recopila en los hogares, mientras que la efectiva proviene de las entidades de trabajo, y toma en cuenta la movilidad de los trabajadores (por ejemplo, un trabajador puede estar registrado en la ENOE en un estado y trabajar en otro).¹⁹ Por otro lado, es posible que al tomar el PSBCD se esté sobreestimando el salario potencial total, dado que al tomar a la población ocupada, se considera a los empleados informales y es probable que estos sean menos productivos que los formales y por lo tanto tendrían un producto marginal del trabajo menor, por lo que tendrían un menor salario promedio.²⁰ Dicho esto, cabe consignar que el esfuerzo fiscal del ISN en términos per cápita es del 70% cuando se calcula con la tasa efectiva en cada estado en 2013, pero se reduce a un 48% cuando se supone una tasa del 3% en todos los estados, lo que deja ver que existe un margen importante por el cual los estados pueden mejorar sus ingresos tributarios.

5.1.2. Impuesto Sobre la Tenencia y Uso Vehicular (ISTUV)

El ISTUV se calculó con base en los registros históricos nacionales de ventas por modelo de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), el número de vehículos registrados en cada estado reportados en las bases de datos del INEGI y la tasa impositiva aplicable de cada modelo según la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (LISTUV).²¹

Dada la carencia de bases de datos confiables del valor del parque vehicular de las entidades federativas, se procedió a calcular el valor del flujo vehicular para cada año correspondiente al impuesto sobre la tenencia o el uso de vehículos cobrable en 2013, es decir, de 10 años para atrás. Para realizar este ejercicio, se estimó el valor del flujo de vehículos nuevos por año según los datos reportados por la AMIA, y para ello se cotizó cada modelo en las páginas oficiales de cada agencia automotriz.²² Posteriormente, se tomó la tasa aplicable según la LISTUV para cada modelo según el precio cotizado, considerando el "factor de depreciación" de esta misma ley. Una problemática observada fue la falta de datos de la AMIA de 2007 y años anteriores, por lo que las ventas o el flujo de estos años se estimaron suponiendo que el período que comprende de 2004 a 2007 exhibió la misma tendencia de crecimiento promedio que el período 2008–14. Dado que la base de la AMIA no cuenta con un

¹⁹ Los cinco estados en donde se registra esta divergencia son Campeche, Tabasco, Aguascalientes, Hidalgo y Querétaro. Los primeros dos son estados petroleros con elevada población flotante, los otros tres estados se caracterizan por la presencia de industria manufacturera que atrae mano de obra.

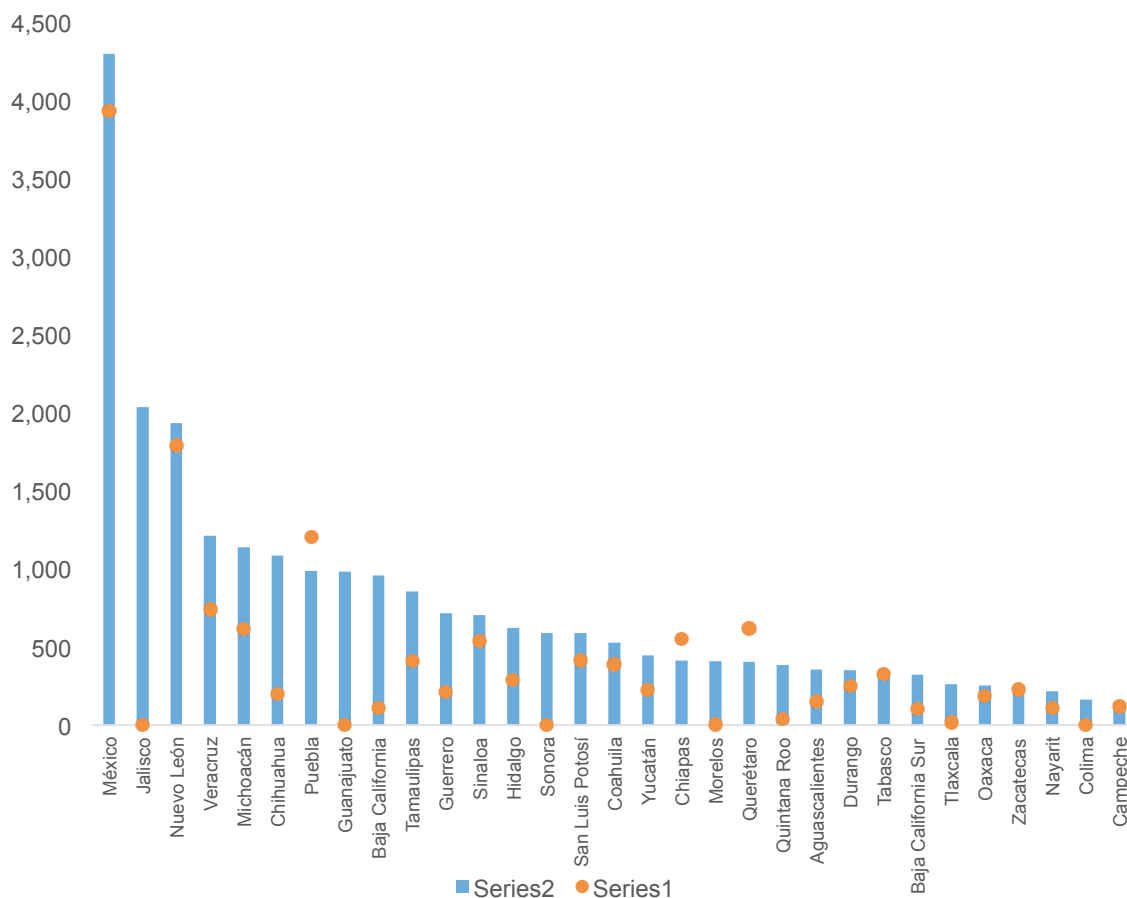
²⁰ Una posible solución sería calcular la diferencia entre la población ocupada y los trabajadores adscritos al IMSS, y suponer que su salario promedio base es el salario mínimo.

²¹ Impuesto federal abrogado a partir del 1 de enero de 2012.

²² Se obtuvieron los precios en 2015, por lo que para tener un estimado de los precios de años anteriores se ajustó por inflación. Para este punto se tomaron los precios más bajos para cada modelo, tratando de ser conservadores.

desglose a nivel de entidad, se tomó la base de vehículos registrados por estado del INEGI para prorratear el valor de la recaudación potencial para cada entidad.²³

Gráfico 19. Recaudación potencial vs. observada por concepto de tenencia, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, de la AMIA y de agencias automotrices.

El resultado principal es que se dejan de recaudar alrededor de 10 mmdp, con un escenario conservador. Al igual que en el caso del ISN, en cuatro entidades resulta mayor la recaudación observada que la potencial, lo que puede explicarse por errores de medición generados por el

²³ Es decir: si el estado *i* tiene en 2013 el 5% de los autos registrados según la base del INEGI, se le asigna el 5% del potencial de recaudación total de dicho año.

supuesto del prorrateo de vehículos registrados a la recaudación potencial²⁴ o la movilidad entre estados, ya sea para evitar la tenencia o para buscar una tasa menor.

5.1.3. Estimación de ingresos propios en 2013

Los ingresos propios de las entidades pueden desagruparse en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora. Asimismo, los impuestos pueden clasificarse de manera general en impuestos directos (los que gravan el ingreso y el patrimonio) e impuestos indirectos (los que gravan el consumo) (CEFP, 2010). El impuesto sobre la nómina y el ISTUV se pueden considerar impuestos directos, ya que gravan el ingreso y el patrimonio.²⁵ Con el objetivo de estimar el potencial de los ingresos propios, se consideró el esfuerzo fiscal del ISN e ISTUV –entendido como el cociente entre la recaudación observada y la recaudación potencial– como base para extrapolar los demás impuestos directos para los que no se cuenta con información suficiente para estimar la base recaudatoria. Para los impuestos indirectos y las demás subcategorías de ingresos propios se asumió que la recaudación observada es igual a la recaudación potencial. Estas dos categorías de ingresos representan en conjunto el 60% de los ingresos totales.

Además de las estimaciones mencionadas con anterioridad, se estimó la brecha de recaudación por REPECOS para el ejercicio 2013, a partir de la estimación realizada en “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes” (2011). Este cálculo se actualizó asumiendo que la brecha entre ingreso potencial e ingreso observado creció a la misma tasa que el crecimiento de los trabajadores independientes por cada entidad federativa.

El resultado de las estimaciones es que, a 2013, las entidades federativas presentaron una brecha fiscal de 101,317 mdp, lo cual significa que recaudaron alrededor del 52%-57% del potencial que presentaban, de acuerdo a la tasa del ISN que se suponga. La entidad que presenta mejor esfuerzo fiscal es Campeche, con un cociente de 82%-93%, mientras que la que exhibe el menor esfuerzo fiscal es Tlaxcala con 24%-28% (véase el cuadro 4).

²⁴ Cabe recalcar que los datos del INEGI presentan variaciones atípicas en algunos años, probablemente por depuración de los registros administrativos. La fuente de los datos son las secretarías de Finanzas de los estados.

²⁵ De acuerdo con las bases del INEGI, en 2013 representaron el 27,09% y 9,82% de los ingresos propios totales, respectivamente. En conjunto representaron el 36,92% de los ingresos propios totales en 2013.

Cuadro 4. Esfuerzo fiscal total, 2013

Entidad	Recaudación potencial (1)	Recaudación potencial* (2)	Recaudación observada (3)	(3) / (1)	(3) / (2)
México	42,740	44,990	24,590	58%	55%
Nuevo León	19,920	19,920	15,674	79%	79%
Jalisco	18,596	20,660	7,059	38%	34%
Puebla	13,611	15,195	6,641	49%	44%
Veracruz	11,989	13,927	5,039	42%	36%
Guanajuato	11,056	12,383	7,489	68%	60%
Chihuahua	9,567	9,567	7,003	73%	73%
Michoacán	8,979	10,069	3,124	35%	31%
Sonora	8,793	9,525	4,494	51%	47%
Tamaulipas	7,597	8,558	5,441	72%	64%
Oaxaca	7,404	8,293	3,880	52%	47%
Chiapas	7,036	8,040	4,726	67%	59%
Baja California	6,372	7,518	4,016	63%	53%
Coahuila	6,212	7,023	4,303	69%	61%
Sinaloa	5,322	6,259	3,402	64%	54%
Guerrero	4,927	5,710	2,142	43%	38%
Quintana Roo	4,888	4,888	2,720	56%	56%
Hidalgo	4,099	5,751	1,891	46%	33%
Yucatán	4,040	4,528	2,052	51%	45%
Querétaro	3,916	4,686	3,547	91%	76%
Morelos	3,882	4,413	1,391	36%	32%
Tabasco	3,768	4,045	2,712	72%	67%
San Luis Potosí	3,599	4,276	2,257	63%	53%
Durango	3,301	3,655	1,843	56%	50%
Colima	3,001	3,198	897	30%	28%
Zacatecas	2,678	3,067	1,527	57%	50%
Campeche	2,370	2,695	2,203	93%	82%
Nayarit	2,191	2,468	1,132	52%	46%
Aguascalientes	2,114	2,407	1,425	67%	59%
Tlaxcala	1,897	2,178	530	28%	24%
Baja California Sur	1,435	1,538	827	58%	54%
Total	237,297	261,427	135,980	57%	52%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE, AMIA, ITESM (2011).

* Tomando una tasa de ISN del 3% para todas las entidades.

5.2. Estimación de los factores determinantes del gasto

Las estimaciones de las necesidades de gasto se hicieron con base en la metodología de “determinación del gasto basado en la norma *top-down*” propuesta por Boex y Martínez-Vázquez (2007). El cálculo se realizó a partir de la estimación de los *clientes*, es decir, los usuarios potenciales de los servicios públicos para cada rubro con el que se cuenta con información agrupada. Esta metodología ya ha sido utilizada en algunos países como Ucrania y Reino Unido para el cálculo de las transferencias intergubernamentales.

Se estimaron las necesidades de gasto para cada uno de los siguientes rubros: educación, seguridad, salud y seguridad social, así como otros rubros.²⁶ Para estos cálculos se tomaron los siguientes insumos:

- 1) *Proxy* de la cantidad demandada de servicios por cada rubro de gasto.
- 2) Índices de inflación de las principales ciudades.
- 3) Ingresos totales por fondos de las entidades federativas.

Para proceder con el cálculo, inicialmente se calculó la demanda relativa por tipo de rubro de gasto; y posteriormente, se estimó un ajuste aproximado del diferencial de precios por entidad²⁷ calculando la inflación para el período 1995–2013. El resultado del cálculo descrito se ajustó por un escalar tal que la sumatoria del producto de la demanda relativa y el ajuste por inflación fuera igual a la unidad. Finalmente, el cálculo resultante fue usado como ponderador para distribuir los fondos federales destinados al rubro de gasto en cuestión. La fórmula estimada fue la siguiente:

$$N_i^{rg} = Demanda\ Relativa_i^{rg} \cdot \pi_i \cdot FA^{rg} \cdot \Phi^{rg}$$

Donde

N_i^{rg} es la necesidad de gasto en el rubro de gasto rg de la entidad i ,

$$Demanda\ Relativa_i^{rg} = \frac{Cantidad\ Demanda_i^{rg}}{\sum_i Cantidad\ Demanda_i^{rg}}$$

$$\pi_i = \frac{\acute{I}ndice\ de\ Precios_i^{2013}}{\acute{I}ndice\ de\ Precios_i^{1995}} - 1$$

²⁶ En este rubro se incluye todo el gasto estatal que no se puede clasificar en educación, seguridad y salud, y seguridad social, debido a que no se tiene el nivel de detalle del gasto.

²⁷ Para este cálculo se tomaron los datos de los índices de precios de las principales ciudades de cada entidad y se asignó el índice promedio de las ciudades a la entidad a la que pertenecen.

$FA^{rg} = \text{Fondos aplicables para el rubro de gasto "rg"}$

$$\Phi^{rg} = \text{Escalar de ajuste} = \frac{1}{\sum_i^l (\text{Cantidad Demanda}_i^{rg} \cdot \pi_i)}$$

Recuadro 4. Cálculo de las necesidades de gasto por rubro

Necesidades de gasto en educación

Para el cálculo de las necesidades de gasto en educación se utilizó, como aproximación de la cantidad demandada, la matrícula pública total del ciclo escolar 2013–14 reportada por el Sistema Nacional de Información Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La matrícula pública total se compone de la matrícula federal, federal transferida, estatal y autónoma.

El cálculo de la variable FA^{rg} se realizó considerando el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Necesidades de gasto en salud y seguridad Social

Para el cálculo de las necesidades de gasto en salud y seguridad social se tomó el número de personas sin seguridad social reportado en el estudio de medición de carencias sociales desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2012. El cálculo de la variable FA^{rg} se llevó a cabo tomando el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Seguro Popular.²⁸

Necesidades de gasto en seguridad

Dado que toda la población de la entidad es potencialmente beneficiaria de los servicios de seguridad, la variable elegida para calcular las necesidades de seguridad fue la población total. La variable FA^{rg} tomó el valor del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F. (FASP).

Necesidades de gasto en otros rubros

Al igual que en el caso del cálculo de las necesidades de gasto en seguridad, se tomó como potencial beneficiario a la población total, dado que es factible que sean clientes potenciales de este conjunto de funciones. Los fondos que se consideraron aplicables a este rubro fueron el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, el Fondo de Fortalecimiento de las Entidades Federativas y las Demarcaciones del Distrito Federal (FAFEF), los recursos federales Reasignados y los recursos federales diversos.

Cabe destacar que, en todos los casos, se excluyeron del análisis los recursos correspondientes a fondos que van directamente a los municipios, como el Fondo de Fomento Municipal, el 20% del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios, ya que estos fondos solventan las necesidades de gasto únicamente de los municipios y no del gobierno estatal.

²⁸ Para desagregar el Seguro Popular de los convenios de salud contenidos en la variable recursos federales reasignados, se sustrajo el monto de Seguro Popular del monto reportado en la variable de convenios de salud.

5.3. Estimación de las transferencias intergubernamentales bajo distintos modelos

Una vez estimadas las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de las entidades federativas, se realizaron simulaciones de distribución de las transferencias a las entidades que consideran esta información, con el propósito de representar diferentes métodos de cálculo de las transferencias que obedezcan a mejores criterios de distribución y evaluar su efecto igualador. Para ello, es importante recordar que el efecto igualador generado por el esquema de coordinación fiscal actual ya es significativo cuando se le analiza desde diferentes ángulos, como se mostró anteriormente en este documento.

Los distintos modelos de reparto utilizados para los cálculos son los siguientes:

- 1) Método de asignación de las transferencias intergubernamentales que impliquen un *reset* del cálculo del total de las transferencias, y cuya nueva asignación se realice exclusivamente con base en las necesidades de gasto calculadas.
- 2) Modelo de asignación de la totalidad de las transferencias igualadoras que se basa en la brecha fiscal, es decir, en las diferencias entre las capacidades fiscales y las necesidades de gasto.
- 3) Reasignación de los recursos federales asignados por convenios especiales exclusivamente a partir de la brecha fiscal.
- 4) Reasignación del monto de los convenios especiales con base en un esquema de resultados en la lucha contra la pobreza, medidos a través de variables objetivas, relevantes, monitoreables y no manipulables.

Opción 1: *Reset* con necesidades de gasto

A modo de ejercicio, se estimó un modelo hipotético en el que todos los recursos transferidos a las entidades federativas por concepto de aportaciones, participaciones y demás recursos federales transferidos se reparten a partir del cálculo de la necesidad de gasto exclusivamente. Este método supone que la totalidad de los recursos federales transferidos son de libre disposición, por lo que se pierden las etiquetas de gasto. Este caso simula un escenario en el que el gobierno federal busca cubrir las necesidades de los estados sin considerar las capacidades fiscales. Se propone este análisis al ser un mecanismo de asignación de corte asistencialista, en el que la federación no pondera la capacidad de las entidades federativas para generar ingresos propios y solamente se enfoca en las necesidades de gasto.

Opción 2: Transferencias de igualación considerando la brecha fiscal

Este método utiliza el mismo método de Ahmad et al. (2007), de acuerdo con el cual se calculan las transferencias de igualación a partir de la estimación de la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre la capacidad fiscal considerando el esfuerzo fiscal promedio y las necesidades de gasto calculadas. A diferencia de Ahmad et al. (2007), la capacidad fiscal se calculó con la base fiscal de los ingresos propios exclusivamente, es decir, a partir del análisis de las atribuciones impositivas que se expuso en la sección anterior. Como segundo factor se incluye el esfuerzo fiscal promedio, que se calcula como el cociente entre la recaudación observada y la potencial para cada entidad federativa, es decir²⁹:

$$CF_i = RP_i \times \overline{EF}$$

donde

$$\overline{EF} = \frac{\sum_{i=1}^n (RO_i / RP_i)}{n}$$

Así, CF_i es la capacidad fiscal del estado i , RO_i es la recaudación observada de ingresos propios, RP_i es la recaudación potencial estimada de ingresos propios, y n es el número de estados. Por lo tanto, la brecha fiscal se calcula como:

$$BF_i = N_i - CF_i$$

De esta manera, las transferencias igualatorias se estiman:

$$TI_i = \frac{P}{\sum_{i=1}^n BF_i} \times BF_i$$

En donde TI_i es igual a las transferencias totales al estado i , P es el presupuesto total a transferir –en este caso $P=1.247.371.651.466$ en 2013–, N_i equivale a las necesidades de gasto del estado en cuestión y CF_i es su capacidad fiscal calculada a partir de las atribuciones locales de recaudación y el esfuerzo fiscal promedio.

²⁹ El esfuerzo fiscal promedio es de un 70% si se supone que la tasa del ISN es uniforme igual al 3%, y de un 80% si se consideran las tasas efectivas del ISN en 2013. Los resultados mostrados se refieren al primer caso.

Opción 3: Ordenamiento de recursos transferidos por convenios a partir de la brecha fiscal

Esta aproximación considera un escenario más conservador –y por ende políticamente más factible– que la Opción 2, en el que se toma en cuenta la brecha fiscal únicamente para la asignación de los recursos federales transferidos por convenios específicos. De esta forma, las participaciones (P_i) y las aportaciones (A_i) se mantienen con la misma fórmula utilizada actualmente, por lo que las necesidades de gasto consideradas para el cálculo de la brecha fiscal es para aquellas necesidades de gasto *no cubiertas por las participaciones y aportaciones*, es decir:

$$N'_i = N_i - P_i - A_i$$

Entonces la brecha fiscal se calcula como:

$$B'_i = N'_i - CF_i.$$

Opción 4: Ordenamiento de recursos transferidos por convenios a partir de resultados

Este escenario implica que las aportaciones y participaciones se distribuyen siguiendo la fórmula actualmente utilizada, y que solamente el monto de recursos federales transferidos por convenios especiales se asigna a partir de los resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza multidimensional, en particular en los ámbitos de educación, salud e infraestructura social. Este método explora la incorporación de un cambio de paradigma en el sistema de transferencias intergubernamentales, con la inclusión de un nuevo criterio: el resultado en la mejora de los indicadores en los que las políticas estatales pueden incidir, considerando como marco conceptual el utilizado en la metodología de medición de la pobreza multidimensional utilizada en México. Para ello se considera el cambio de los últimos cinco años para los que se cuenta con información disponible para las siguientes variables agrupadas en las siguientes dimensiones:³⁰

- 1) Rezago educativo: Población analfabeta y población sin escuela primaria.
- 2) Acceso a la salud: Tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad materna.
- 3) Calidad de los espacios y vivienda: Población con hacinamiento en la vivienda y población cuya vivienda tiene piso de tierra.

³⁰ Véase la página del Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.

4) Acceso a los servicios básicos en la vivienda: Población sin acceso a agua potable y población sin acceso a drenaje.

Para cada dimensión m se calculó un ponderador s_i que tiene la forma funcional siguiente:

$$s_i = \frac{\sum_{m=1}^M s_{im}}{M}$$

donde

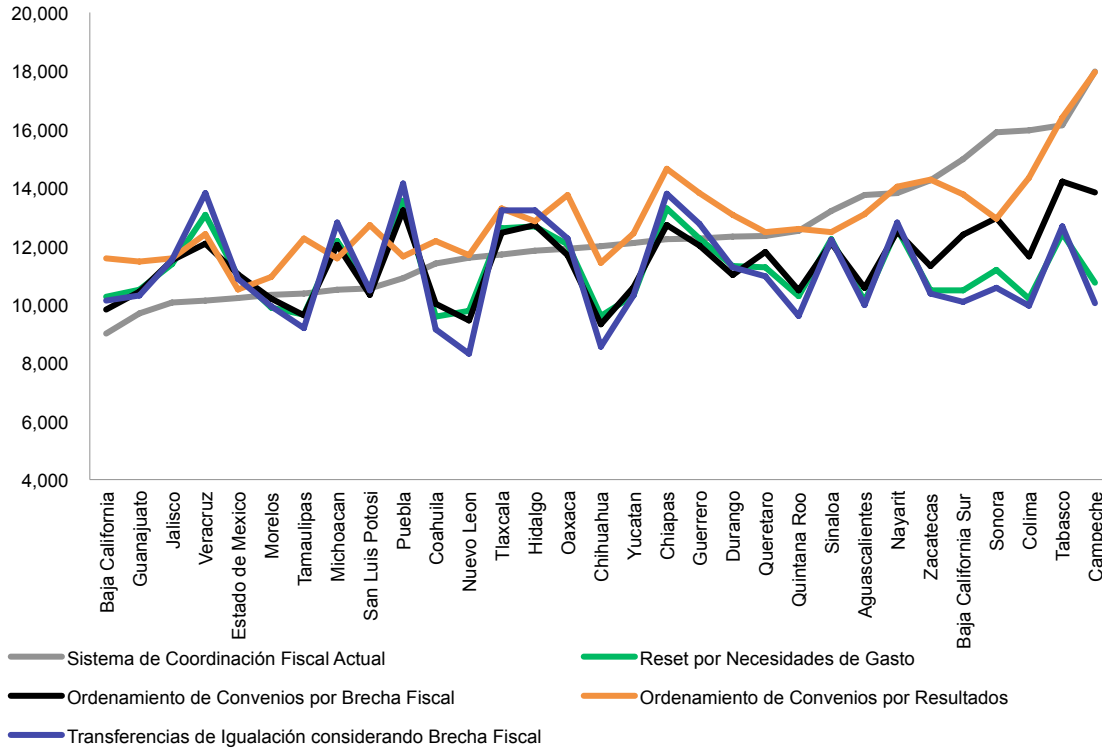
$$s_{im} = \frac{pob_{im} \cdot \Delta x_m}{\sum_i pob_{im} \cdot \Delta x_m}$$

y

$$\Delta x_m = \frac{\sum_{q=1}^Q \Delta x_{qm}}{Q}$$

Donde Δx_{qm} es el cambio porcentual promedio de los últimos cinco años para los que se cuenta con información para la variable q de la dimensión $m \in M$, y Q es el número de indicadores utilizados en dicha dimensión. Es decir, el ponderador de cada estado se calcula con base en el promedio del cambio porcentual de los indicadores de cada dimensión, ponderando por el tamaño relativo de la población, el cual a su vez se promedia por todas las dimensiones para obtener el ponderador único del estado, cuyo valor se ubica entre 0 y 1.

Gráfico 20. Simulación de recursos federales per cápita transferidos a los estados bajo diferentes opciones de sistemas de transferencias



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Como se observa en el gráfico 20, las diferentes opciones de reforma planteadas se pueden agrupar en dos grupos: los sistemas de transferencias que consideran las necesidades de gasto y los que consideran resultados en la lucha contra la pobreza.

En cuanto al primer grupo, los resultados indican que cuando se consideran exclusivamente las necesidades de gasto (Opción 1) o la brecha fiscal (Opción 2) las transferencias a los estados resultan más igualatorias en el primer caso al registrar menor coeficiente de variación, menor cociente máximo-mínimo y menor índice de Gini (véase el recuadro 4). Por otra parte, el efecto igualador de reasignar exclusivamente los recursos federales transferidos por convenios (Opción 3) es mayor al caso en el que el monto de los recursos a repartir abarca la totalidad de los recursos recibidos por los estados (Opción 2), visto desde el punto de vista de las tres métricas analizadas: coeficiente de variación, cociente entre el máximo y el mínimo, e índice de Gini (véase el cuadro 5).

En el caso del reparto de recursos de convenios con base en los resultados de la lucha contra la pobreza multidimensional (Opción 4), los recursos totales per cápita presentan un

menor cociente entre el máximo y el mínimo, y el coeficiente de variación y el índice de Gini con respecto al arreglo actual. De hecho, cuando se comparan las cuatro opciones alternativas analizadas con el arreglo actual, las tres opciones presentan mayor variabilidad y desigualdad (cuadro 5).

Cuadro 5. Transferencias totales per cápita por aproximación y efecto igualador

Métrica	Sistema de Coordinación Fiscal actual	Reset por necesidades de gasto	Transferencias de igualación considerando la brecha fiscal	Ordenamiento de convenios por brecha fiscal	Ordenamiento de convenios por resultados
Coefficiente de variación	0,175	0,107	0,147	0,112	0,121
Máximo/Mínimo	1.997	1.414	1.703	1.524	1.708
Índice de Gini	0,094	0,060	0,082	0,063	0,062

Fuente: Análisis propio con datos del INEGI.

6. Conclusiones

Un análisis exhaustivo del sistema de transferencias intergubernamentales en México permite tener un entendimiento profundo del diseño general y de las implicaciones para reducir las brechas entre las entidades federativas, generadas por su capacidad fiscal y por las necesidades de gasto. Un resultado central de este estudio es descubrir que el Sistema de Coordinación Fiscal ha tenido un efecto igualador importante y creciente en cuando a la reducción de las inequidades regionales desde el punto de vista de los ingresos. En este ámbito, resulta valioso destacar que tanto el esquema de repartición de las aportaciones federales o del “gasto etiquetado” como de las participaciones han tenido un impacto igualador similar. De esta forma, se puede afirmar que el sistema de transferencias intergubernamentales que se rige por fórmulas de repartición explícitas y transparentes contribuye de manera general a la igualación fiscal, al reducir las desigualdades entre entidades federativas *a través de la transferencia de ingresos federales con finalidad específica*. Sin embargo, existen dos fuentes de desigualdad: en primer lugar, los recursos transferidos por convenios específicos que no tienen una metodología de asignación transparente, y en segundo lugar, las participaciones que se pagan exclusivamente a los estados con actividad petrolera que, aunque tienen una fórmula explícita de repartición por diseño, incrementan la desigualdad de ingresos de los estados cuando se miden en términos per cápita.

En cuanto al gasto agregado, el sistema actual también ha permitido una reducción de las desigualdades entre estados de manera generalizada. Un análisis granular permitió

identificar que esto no ha sucedido en los rubros de servicios personales e inversión, donde el efecto ha sido contrario. Un análisis funcional del gasto refuerza la conclusión de que, en cuanto a los principales rubros del gasto operativo, llámense servicios personales y transferencias, asignaciones y subsidios, no se ha cerrado la brecha existente entre estados, lo cual puede reflejar la diferencia de costos en la provisión de los servicios o ineficiencias intrínsecas en la asignación del gasto.

Al analizar a capacidad fiscal de los estados, se observa que se dejan de recaudar alrededor de 10 mmdp en un escenario conservador, que equivale a una parte menor de los ingresos de los estados, pero que en promedio refleja que los estados recaudan solamente entre un 70% y un 80% de la recaudación potencial de sus ingresos propios, dependiendo de los supuestos utilizados, lo que indica que el esfuerzo fiscal está lejos del óptimo. Además, existe una gran variabilidad en el esfuerzo fiscal, siendo la entidad que presenta mejor esfuerzo fiscal Campeche, con un 82%-93% de su base fiscal, mientras que la que presenta menor esfuerzo fiscal es Tlaxcala con un 24%-28%. No obstante, las fórmulas de repartición de las participaciones consideran la mejora en la recaudación y parece ser que no es un incentivo suficiente, en especial si en promedio el 90% de los ingresos de las entidades federativas proviene de la Federación.

Finalmente, se plantearon cuatro modelos alternativos de reforma al sistema de transferencias intergubernamentales en los que se consideran tres insumos principales: las necesidades de gasto estimadas, la capacidad fiscal y los resultados en la lucha contra la pobreza. Se concluye que los cuatro esquemas resultan en una asignación de recursos con mayor igualdad que el sistema actual. De hecho, aquel que considera los resultados en términos del cambio en indicadores de pobreza enmarcados en la medición multidimensional utilizada en México reduce la inequidad entre estados, además de proponer un cambio de paradigma en la formulación de las transferencias que amerita una discusión a fondo sobre este tema.

7. Recomendaciones de reformas bajo consideraciones de economía política

El diseño de un esquema de transferencias intergubernamentales que busque la igualación en las capacidades de provisión de bienes y servicios públicos de las entidades federativas comparte características y retos troncales con cualquier sistema que busque reducir inequidades a través de transferencias monetarias, independientemente del sujeto del beneficio, ya se trate de estados o de individuos. Por ejemplo, en términos de diseño, el cálculo de las subvenciones debe considerar una estimación de la capacidad de generar ingresos propios, las necesidades ex ante de gasto y los costos. Como reto primordial debe considerar que las subvenciones pueden reducir inequidades y a la vez generar incentivos que produzcan la persistencia de las inequidades mismas. De tal forma, en un marco de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, el diseño de transferencias a estados debería incorporar dos objetivos primordiales: i) el fomento de la inversión en capacidades para la generación de ingresos propios y ii) la mejora en la asignación del gasto. Debido a que tanto la capacidad fiscal como

las necesidades de gasto son funciones de la fortaleza institucional y se refuerzan mutuamente, un sistema de transferencias debe por lo tanto considerar esta interacción para lograr reducir el desequilibrio horizontal *sin afectar la capacidad de reducir el desequilibrio vertical*, con el fin último de mejorar los resultados en el bienestar de la población.

En México, las recientes reformas del Sistema de Coordinación Fiscal han avanzado en la dirección adecuada en muchos sentidos. Por ejemplo, en cuanto a los cambios en las reglas para el ejercicio y la distribución de transferencias federales de 2006 y 2007, se buscó otorgar mayor equidad entre las entidades federativas y darles mayor responsabilidad e impulso para incrementar la recaudación local, aunque no se consideró que para lograrlo se requiere, en tanto objetivo último, dotarlas de fortaleza institucional como insumo principal para alcanzar mejores resultados. Por otro lado, el incremento en los recursos canalizados a los estados que no está ligado al esfuerzo fiscal –ya sea para su uso discrecional o focalizado– puede ahondar la debilidad fiscal al incrementar la dependencia fiscal de las entidades federativas. Por otra parte, se mantuvo la diversidad de fondos de libre disposición y etiquetados a través de los cuales se transfieren recursos a las entidades federativas, cada uno con diferentes objetivos, mecanismos e incentivos cuya interacción complica aún más el alcance de objetivos y dificulta la rendición de cuentas. Destaca el crecimiento importante de los recursos federales asignados a través de convenios específicos que no obedecen a una fórmula explícita sino a un proceso de economía política.

Tomando en cuenta que el sistema intergubernamental de transferencias en México ha experimentado cambios importantes en 2007 y 2013, y que la economía política de los mismos indica que los ajustes viables son los incrementales, es decir, respetando la asignación existente de los recursos ya asignados a través de fórmulas y esquemas transparentes (esto es, ningún estado recibe menos de lo que recibió anteriormente en el caso de los fondos que se rigen por un método de asignación preacordado, transparente y de conocimiento común), se recomiendan las siguientes reformas en tres diferentes niveles.

En cuanto al marco institucional se propone reasignar, o en su defecto reducir, el monto y número de los fondos asignados de manera discrecional, en especial, a través de convenios específicos cuyo método de asignación obedece a presiones y/o negociaciones de orden político que parecen ser fuente de desequilibrios horizontales. De manera puntual, significa que en 2013 los recursos que podrían haber sido asignados por estos métodos sumaron hasta 287,3 mmdp, cifra equivalente al 23% del total de los recursos asignados a los estados por parte de la Federación. Estos recursos se pueden reasignar a través de fórmulas transparentes a partir de indicadores monitoreables, económicos, no manipulables y relevantes. Una opción es asignarlos a partir de los resultados en la lucha contra la pobreza multidimensional, enfocando la evaluación exclusivamente en las dimensiones en las que los estados tienen obligaciones directas, es decir, educación, salud, calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda. De esta manera, se propone un nuevo paradigma de asignación del gasto que permite que *una parte incremental* de los recursos se asigne con base en los resultados, en congruencia con el enfoque del presupuesto basado en resultados (PbR). Una segunda opción, que puede ser complementaria de la recién descrita, es que estos recursos

federales transferidos por convenios se transfieran con base en el cálculo de la brecha fiscal, con base en un principio igualatorio.

En el ámbito de la arquitectura institucional se sugiere contar con un órgano que determine los criterios óptimos de gasto de calidad requeridos para la evaluación del uso de los recursos estatales. En una primera instancia las entidades federativas necesitarán directrices para enfocar los esfuerzos de reasignación del gasto para lograr los mejores resultados. Aunque actualmente las instancias fiscalizadoras verifican que los recursos se hayan asignado siguiendo los procesos administrativos adecuados, obedeciendo a la normativa y para los fines específicos asignados, no se evalúa la calidad del gasto desde una perspectiva globalizadora. Con el afán de establecer reglas óptimas de ejecución del gasto sin incrementar la estructura burocrática, puede ser la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas o la Unidad de Evaluación del Desempeño, ambas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que establezca estos principios generales de gasto, y la Auditoría Superior de la Federación la que los verifique. Esta información no necesariamente debería alimentar el cálculo de las transferencias, en especial, si los resultados en la lucha contra la pobreza ya se integran como se propuso anteriormente.

En términos operativos se propone llevar a término la implementación de la Armonización Contable y de manera general la Ley de Contabilidad Gubernamental. El diseño de un sistema de transferencias efectivo y eficiente depende en gran medida de la disponibilidad y calidad de la información disponible. El instrumento en México ya existe, pero no se ha promovido su cabal cumplimiento, y es un insumo vital para cualquier análisis del gasto.

En México se ha avanzado considerablemente en la igualación de los ingresos y gastos de los estados desde la instauración del actual sistema intergubernamental de transferencias establecido en la década de 1990; sin embargo, el gran reto se encuentra en la homologación de procesos e información y la transparencia. Aunque son deseables las reformas de gran calado (“REFORMAS” con mayúsculas), la economía política del país es compleja y puede dificultar su aprobación e implementación, aunque sean de corte incremental como se acaba de describir. Se cuenta ya con los instrumentos básicos para detonar cambios importantes a través de la generación de información, estandarización de procesos, eliminación de discrecionalidades y mecanismos de retroalimentación. Elementos existentes como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y la fortaleza institucional y técnica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación resultan piezas clave para la mejora de sistema.

Bibliografía

- Ahmad, E. y B. Searle. 2005. "On the Implementation of Transfers to Subnational Governments." Documento de trabajo WP/05/130 (junio). Documento de trabajo del FMI, Departamento de Asuntos Fiscales (octubre). Washington, D.C.: FMI.
- Ahmad, E., J. González Anaya, G. Brosio, M. García-Escribano, B. Lockwood y E. Revilla. 2007. "Why Focus on Spending Needs Factors? The Political Economy of Fiscal Transfer Reforms in Mexico." Documento de trabajo del FMI, Departamento de Asuntos Fiscales (octubre). Washington, D.C.: FMI.
- Amieva-Huerta, J. 2003. *Finanzas públicas en México*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Blöchliger, H. 2014. "Fiscal Equalisation –A Cross-Country Perspective." OECD Network on Fiscal Relations across Government Levels. París: OCDE.
- Blöchliger, H. y C. Charbit. 2008. "Fiscal Equalisation." *OECD Economic Studies* Núm. 44, 2008/1. París: OCDE.
- Boex, J. y J. Martínez-Vázquez. 2007. "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons." En: *Fiscal Equalization, Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, pp. 291-343. Berlín: Springer.
- Bonet, J. y Reyes-Tagle. 2010. "Evolución y determinantes de los ingresos propios en los Estados Unidos Mexicanos. Los casos de Baja California y Michoacán". Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J. y F. Rueda. 2012. "Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos". Washington, D.C.: BID.
- Cabrera Castellanos, L. F. y R. L. Lozano Cortés. 2010. "Un fondo de nivelación para México basado en la medición de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal". Premio Nacional de Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas públicas (CEFP), H. Cámara de Diputados.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). 2010. *Estudio comparativo de la recaudación y composición tributaria entre países de América Latina*. Ciudad de México: CEFP.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). s/f. "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza". Ciudad de México: Coneval. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.
- Conac (Consejo Nacional de Armonización Contable). s/f. Consultas a la página web en <http://conac.gob.mx>.
- Cowell, F. A. 1995. "Measuring Inequality." En: A. Marshall, I. Olkin y B. Arnold, *Inequalities: Theory of Majorization and Its Applications*. Berlín: Springer (Nueva York: Academic Press, 1979).

- , 2000. "Measurement of Inequality." En: A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*. Ámsterdam: North Holland.
- Gutiérrez F., J. 2003. "Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política". En: J. Martínez Uriarte y A. Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Ciudad de México: CIDAC-Porrúa.
- Peña Ahumada, J. A. y L. A. Wence Partida. 2011. "Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?" *Hacienda Municipal*, Revista Trimestral, Núm. 115 (octubre-diciembre), Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Revilla, E. 2012. "Subnational Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises." En: O. Canuto (ed.), *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, pp. 145-176. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Rowland, A. y G. Caire. 2001. "Federalismo y federalismo fiscal en México, una introducción". Documento de trabajo Núm. 94, División de Administración Pública, CIDE.
- Sobrazo, H. 2007. "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México: un sistema fiscal representativo". *Trimestre Fiscal* 85: 167-222. Guadalajara: Indetec.
- Watts, R. L. 1999. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.