

Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas

*Gustavo Merino**

Sumario

La nueva realidad de México hace cada vez más urgente una profunda reforma de las relaciones intergubernamentales. El sistema fiscal vigente no corresponde a esta realidad, ni a las nuevas condiciones y muestra síntomas de caducidad. Por esta razón, la reforma necesaria debe tener una visión de largo plazo, debe también vincular de manera más responsable las potestades de ingreso fiscal y la responsabilidad de gasto de las entidades. El presente capítulo ofrece un diagnóstico del federalismo fiscal actual y hace propuestas para contribuir a la definición de la agenda de la reforma de las relaciones intergubernamentales en México.

1. Introducción: hacia una visión integral del federalismo fiscal

La lógica del sistema fiscal vigente corresponde a un México muy distinto al que tenemos ahora, más democrático, abierto a la economía mundial y con gobiernos locales y estatales asumiendo cada vez más funciones a través de procesos de descentralización y de cambio político. Se trata de un sistema que no responde bien a las nuevas condiciones, que muestra síntomas de caducidad.

La apertura comercial tiene un impacto diferenciado entre las entidades. Algunas, típicamente las que cuentan con mayor capital humano y físico, mejor infraestructura y mayor tradición democrática, han entrado en un círculo virtuoso que impulsa su crecimiento y les permite responder mejor a los ciclos económicos. Otras, las que no han podido beneficiarse de la nueva realidad económica, pueden quedar atrapadas en un círculo vicioso de pobreza y marginación. La capacidad del sistema federal como mecanismo de nivelación y seguro entre regiones se vuelve cada vez más importante.

Al otorgar nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales y locales, los recientes procesos de descentralización pueden cambiar la estructura de nuestro

* Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM. En la elaboración de este capítulo tuve el beneficio de contar con los comentarios y sugerencias del Dr. Arturo Fernández, Dr. Ignacio Trigueros, Dr. Fernando Sánchez Ugarte, Dr. Francisco Gil Díaz, C.P. Valentín Villa, y C.P. José Merino. Los errores son responsabilidad del autor.

federalismo y promover una mejor administración pública, pero requiere también de un sistema fiscal adecuado a las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales.¹ El impulso democrático, a su vez, genera presiones adicionales sobre las relaciones fiscales intergubernamentales. La forma que tome un nuevo federalismo fiscal, por su parte, también influirá en el tipo de democracia que desarrollemos.

Los cambios mencionados hacen cada vez más urgente una reforma profunda de las relaciones intergubernamentales. Esta reforma debe tener una visión integral y de largo plazo. Integral en el sentido de formar parte de una reforma fiscal general, que vincule de manera estrecha las potestades e ingresos fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno. También que promueva políticas fiscales locales y federales que arrojen una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo, mayor rendimiento de cuentas de las autoridades, y un sistema de coordinación más equitativo.

A continuación se presenta el marco conceptual utilizado en el análisis. En la segunda sección se presenta el diagnóstico del federalismo fiscal actual y en la tercera sección, catorce propuestas de reforma. Con ello se busca contribuir a la definición de la agenda para una reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

1.1. Marco conceptual

La literatura económica sugiere una división de funciones de gasto e impositivas entre órdenes de gobierno basada en criterios relacionados con la eficiencia y la equidad. En un estudio clásico, Musgrave [1989] identifica tres funciones económicas tradicionales de los gobiernos: mantener la estabilidad económica, alterar la distribución de recursos y promover la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En principio, las dos primeras funciones deben ser asignadas al Gobierno Federal ya que los gobiernos locales no tienen control sobre los precios, el empleo y la actividad económica dado su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones. En cambio, las autoridades nacionales sí pueden afectar las variables mencionadas y, generalmente, se les

¹ Por gobiernos locales se refiere a gobiernos estatales y municipales a menos que se haga referencia explícita a alguno de ellos.

asignan facultades exclusivas en materia de política monetaria.² A su vez, se considera que el gobierno nacional tiene mejores herramientas para la redistribución de recursos entre personas y entre regiones, considerando la movilidad de personas y bienes.

Sin embargo, la intervención gubernamental en la economía para promover la asignación de recursos públicos con base en las preferencias de la sociedad es consistente con la participación de todos los órdenes de gobierno. En este caso, el objetivo es asegurar el funcionamiento competitivo del mercado, y la prestación de servicios públicos que éste no puede ofrecer de manera eficiente (ver Fischer [1996]). La asignación de responsabilidades entre gobiernos, por lo tanto, debe considerar la presencia de externalidades territoriales (es decir, más allá de las fronteras de cada jurisdicción), el que existan economías de escala o de alcance en la producción de los bienes públicos, el alcance territorial del servicio y el grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos entre regiones.

De esta manera, un bien público que afecta por igual a todos los ciudadanos como sería la defensa nacional, debe asignarse al Gobierno Federal. A su vez, un bien público en el que están presentes economías de escala o externalidades sobre otras regiones, como sería la educación pública, puede ser asignado a un nivel intermedio de gobierno.³ Finalmente, un bien cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas ni está asociado con economías de escala, pero respecto del cual pueden diferir las preferencias de los ciudadanos entre regiones, debe ser puramente local. Tal sería el caso de la recolección de basura o el diseño y cuidado de los parques públicos. Oates [1972] retoma este argumento y pone énfasis en la información disponible a las autoridades respecto de las preferencias de los ciudadanos y la heterogeneidad de éstas. Señala que por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tendrán mejor información que el gobierno nacional y que el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala

² La actividad fiscal, y sobre todo el endeudamiento de los gobiernos locales puede tener un efecto sobre la economía nacional, de no establecerse reglas claras que eviten el rescate consuetudinario de entidades endeudadas en exceso.

³ En el caso de la educación, sin embargo, puede haber objetivos nacionales que sugieran una intervención federal, o gran disparidad en las preferencias locales que sugieran provisión por los gobiernos locales.

en la producción mencionadas anteriormente. Este es uno de los argumentos principales para la promoción de la descentralización fiscal.

La asignación óptima de las potestades tributarias también obedece a criterios de equidad y eficiencia. Si una de las funciones económicas asignada al gobierno nacional es la redistribución, como se indicó anteriormente, entonces las bases gravables que inciden de manera significativa sobre la redistribución deben asignarse a dicho orden de gobierno. Lo anterior no excluye que los gobiernos locales tengan algunas facultades concurrentes en la materia. Los impuestos sobre los factores de la producción de alta movilidad, como es el capital, deben asignarse también al gobierno nacional de modo que no se distorsionen las decisiones de localización, por lo que el impuesto sobre la renta a las empresas debe ser nacional. De manera opuesta, los impuestos sobre factores poco movibles, como aquellos sobre la tierra o edificios, pueden asignarse a los gobiernos locales. Los impuestos al consumo complejos como el IVA son mejor administrados por el gobierno nacional, mientras que los impuestos al consumo simples pueden ser igualmente administrados por gobiernos locales y el nacional. La eficiencia económica también sugiere que los recursos naturales se graven por el gobierno nacional. A pesar de ser inamovibles, su distribución desigual a lo largo del territorio puede exacerbar las desigualdades interregionales, distorsionar las decisiones de localización al inducir la migración hacia zonas ricas en recursos o inducir la explotación ineficiente de los recursos naturales en cuestión (ver Shah [1994]).

En la asignación de las potestades tributarias es recomendable tomar en cuenta las responsabilidades de gasto. En principio, promover una adecuación entre ambas a nivel local conduce a un manejo más eficiente y responsable de las finanzas públicas por parte de los gobiernos locales. Con base en lo expuesto anteriormente, sin embargo, cierta centralización fiscal es recomendable, por lo que se generará un desequilibrio vertical, en cuyo caso será necesario recurrir a transferencias del gobierno nacional. La manera como se distribuyan los recursos tendrá entonces un efecto sobre la cantidad y tipo de servicios y bienes públicos prestados por los gobiernos locales.

Si los gobiernos locales dependen de manera excesiva de las transferencias del gobierno nacional se pueden generar una serie de distorsiones como el uso ineficiente de los recursos públicos al no enfrentar las autoridades locales los costos de generar ingresos. Al romper el vínculo entre fuentes de ingreso y objetos de gasto se afecta incluso el desarrollo del proceso democrático, lo cual

tiene un impacto sobre la efectividad del gasto público. Para evitar este problema es necesario que al menos en el margen, el gobierno estatal o municipal que quiera aumentar su gasto, tenga que elevar sus impuestos o mejorar su recaudación. Con ello se crea un compromiso estrecho entre la autoridad y los ciudadanos.

2. Diagnóstico

2.1. La distribución de funciones de gasto

El Gobierno Federal se involucra en un mayor número de funciones que las sugeridas por la literatura económica, tanto por las funciones asignadas por la legislación a este orden de gobierno, como en las que participa *de facto*. Si bien la Constitución asigna poderes residuales amplios a las entidades, no están claramente definidas sus funciones de gasto. Esto se debe a que las potestades principales las ejercen de manera concurrente con la federación y en ocasiones con los municipios, sin delimitar la participación de cada orden de gobierno.⁴ En el primer caso, la federación tiende a dominar por su mayor control sobre los recursos públicos y porque el Congreso gradualmente incrementó las atribuciones de la federación en casos de concurrencia, o simplemente gracias a la mayor capacidad política o administrativa.

La cultura arraigada en México de pedir al Ejecutivo que resuelva problemas aun de índole local, refuerza la hegemonía federal. Los estados, como la federación, tienen a su vez injerencia sobre algunas funciones del orden municipal.

La falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes. Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno.

⁴ La Constitución sí establece potestades exclusivas de la federación y de los municipios.

2.1.1. El gasto federal y estatal

Hasta hace poco, el gasto federal fue significativamente superior al de los gobiernos locales. Desde 1998 y como resultado de los procesos de descentralización recientes, los gobiernos locales ejercen más recursos que la federación, a través de las transferencias que ésta otorga para financiar múltiples servicios. Como se verá más adelante, los recursos transferidos no se traducen necesariamente en mayor poder discrecional para los gobiernos locales.

La federación gasta de diversas maneras en las entidades. En primer lugar, lo hace directamente a través de inversión pública federal o en la prestación de algunos servicios. El monto de la inversión pública federal varía de año en año y entre estados y su asignación se define de manera relativamente independiente del gasto que las entidades consideran prioritario en un momento dado, obedeciendo más bien a los planes y programas de las secretarías de estado federales y a factores políticos (ver Díaz [1997]).

Otro tipo de gasto, llamado bipartita, es el que realizan conjuntamente estados y federación. Un ejemplo es el gasto en las universidades estatales, en donde la federación y cada estado otorgan recursos en una proporción relativamente estable, pero que varía de estado a estado. Destaca, por otra parte, el gasto referente a los Convenios de Desarrollo Social (CEDES), aplicado a algunos proyectos de desarrollo urbano, obra pública y ciertos programas sociales en donde vienen atados a una contribución por estados o municipios, cuyo monto varía de acuerdo con negociaciones bilaterales.

A partir de 1996 se promovieron cambios a los CEDES. Uno de ellos es la introducción de fórmulas transparentes para la distribución de ciertos recursos federales para el desarrollo social, relacionadas con índices de pobreza, marginación y rezago. Entre los otros cambios significativos se encuentran la reducción de las aportaciones estatales para ciertos programas y, en principio, mayor poder discrecional para los gobiernos locales en la elección de proyectos que serán financiados por este medio (INDETEC [1997]). Sin embargo, según algunos funcionarios estatales, si bien estados y municipios buscan influir en el objeto de dicho gasto, muy seguido han de atenerse a los criterios que determinen las secretarías de estado federales responsables de la asignación de los recursos, lo que redundaría en que no se gaste necesariamente en lo que los

estados o municipios consideren como lo de mayor importancia.⁵ Los compromisos de gasto que derivan de los CEDES implican para las entidades una reducción en la capacidad para decidir discrecionalmente su gasto, financiado principalmente por participaciones y por los ingresos propios.

El llamado gasto descentralizado forma el mayor componente del gasto federal en los estados. Se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales para su ejercicio en áreas específicas en las cuales se ha llevado a cabo un proceso de descentralización de funciones que previamente ejercía directamente la federación en los estados. El caso más notable es el de la educación básica por la magnitud de los recursos humanos y materiales involucrados y por el impacto en las finanzas estatales, aunque también se han llevado a cabo reformas similares para ciertos servicios de salud y de desarrollo social.

2.1.2. Avance y problemas en la descentralización de servicios públicos

Los procesos de descentralización se presentan como un gran avance en el fortalecimiento del federalismo, al quedar las entidades como responsables de la operación de los servicios públicos. Sin embargo, también se presentan problemas que reducen la efectividad de este tipo de medidas tanto para fortalecer el sistema federal como para mejorar la prestación de servicios públicos. Esto se ilustra con el caso de la educación básica, que sirvió de modelo para la descentralización de otros niveles educativos y de los servicios de salud.

Hasta 1992, la federación operaba y financiaba el 75% de las escuelas de este nivel educativo. Sin embargo, lo hacía de manera asimétrica en las entidades. En algunos estados como Oaxaca y Aguascalientes, la federación prestaba casi todos los servicios escolares, en otros, como México, Nuevo León y Baja California, el gobierno estatal mantenía un sistema escolar paralelo que matriculaba cerca de la mitad de los alumnos.

A través de la descentralización, o como se le denominó oficialmente, “federalización” de la educación básica, instrumentada en 1992, se le transfiere a los estados la responsabilidad de operar el sistema educativo a ese nivel, junto con todas las escuelas, maestros y otros activos que antes eran federales. La federación se queda con las principales potestades normativas y de diseño de política educativa, y se mantiene como la principal fuente de financiamiento.

⁵ Entrevistas realizadas por el autor.

Esta medida exacerbó el desequilibrio vertical o brecha fiscal que enfrentan las entidades entre sus responsabilidades de gasto y sus ingresos. Para cerrar la brecha, la federación asigna actualmente transferencias monetarias a las entidades, cuyo monto por estado, al menos en el caso de la educación básica, se basa en lo que la federación erogaba directamente en cada entidad a lo que se agregan recursos que reflejan aumentos en salarios de los docentes y otros rubros.

Como en el caso de los compromisos derivados de los CEDES, los procesos de descentralización afectan también las decisiones de gasto estatal al obligar a las entidades a elevar los recursos destinados a los servicios descentralizados a costa de reducir el presupuesto para otros servicios o bienes públicos. En el caso de la educación básica, por ejemplo, se observa que entre 1992, año en que se instrumenta esta reforma, y 1996, el gasto educativo total de las entidades financiado con recursos propios, creció de 22 a 26% como proporción del gasto estatal total. No sólo se vieron afectados los servicios distintos a la educación. La mayor parte del crecimiento observado en el gasto educativo corresponde al nivel básico, y fue financiado en parte por reducciones al gasto en otros niveles educativos (ver Merino [1999]).

El aumento en el gasto educativo no se deriva necesariamente de un renovado interés de las entidades por este servicio, aunque la educación ha ganado importancia política y social en ciertas entidades.⁶ Refleja en gran medida los costos asociados a la reforma, muchos de los cuales están fuera del control de las entidades. Casi la totalidad del gasto educativo, incluyendo las transferencias federales, se destina a pagar salarios, pero estos se negocian centralmente entre las autoridades educativas y hacendarias federales y el SNTE, con poca participación de los estados. Para aquellos estados que contaban con un sistema educativo propio, la descentralización ha sido particularmente onerosa como resultado de la homologación salarial y de prestaciones. De esta manera, se reduce el poder discrecional con que supuestamente cuentan las entidades para ejercer el gasto educativo. Si a ello se le agrega que las facultades de política educativa de las entidades son limitadas, se tiene como resultado una menor capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias locales de la que habría con un proceso de descentralización más

⁶ Esta medida fue impuesta desde la federación y no hay evidencia de que los estados la pidieran e incluso en algunos casos, como el de Baja California, había renuencia a aceptarla por los altos costos que implicaba.

profundo. En este sentido, la revisión de las relaciones fiscales intergubernamentales debe incluir los procesos de descentralización y en especial el de la educación básica.

2.2. La distribución de potestades tributarias

La federación tiene potestades sobre las bases tributarias principales y más amplias, como son el impuesto sobre la renta, el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios. También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos. En cambio, las facultades tributarias de los municipios, y en especial de los estados son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres y en algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas. La principal potestad para los municipios en la materia es el impuesto predial y algunos derechos. Para las entidades destacan el impuesto sobre nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas.

Como resultado de esta división de potestades, la recaudación de los ingresos públicos está altamente concentrada en la federación. Alrededor del 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, mientras que el 14% lo recaudan los estados, 2.4% los municipios y el remanente el D.F.⁷ En comparación, en otros sistemas federales los gobiernos locales recaudan una mayor proporción de los ingresos públicos, como se observa en la Gráfica 1.⁸

El alto grado de centralización en materia de ingresos es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que data de 1980. Mediante el SNCF, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. Con el SNCF se logró eliminar la

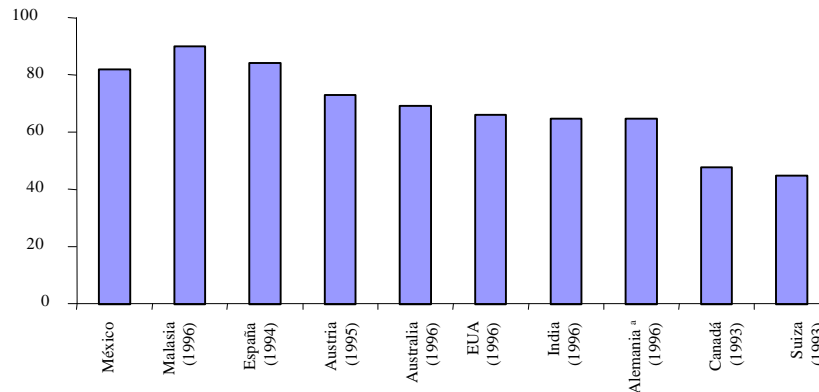
⁷ Para el Gobierno Federal, esta cifra incluye los ingresos tributarios y no tributarios, y para los gobiernos estatales y municipales, el ingreso propio excluyendo transferencias de terceros, endeudamiento y participaciones.

⁸ España no es formalmente una federación pero en la práctica tiene muchos elementos de un sistema federal, especialmente en materia fiscal.

doble tributación y otras prácticas ineficientes, a la vez que se incrementó la recaudación. Sin embargo, derivó en un alto grado de centralismo fiscal y otros problemas que se describen a continuación.

Gráfica 1

Ingresos del Gobierno Federal antes de transferencias como porcentaje de los ingresos públicos



^a La constitución alemana especifica que la recaudación de ciertos impuestos será tratada como perteneciente a los estados, en cuyo caso la proporción sería 24.3%.

Fuente: para México: Díaz [1995] y Merino [1999].

2.2.1. Las participaciones y otros ingresos de los estados

El sistema de participaciones originalmente cumplía una función resarcitoria a los estados por los ingresos que dejarían de percibir al formar parte del SNCF, pero con el tiempo fueron evolucionando los criterios de asignación, aunque sigue habiendo un sesgo a favor de las entidades que percibían más al ser productores de petróleo. El Fondo General de Participaciones es el componente principal del sistema de participaciones, que en 1998 representó el 84% del total. El 45.17% de este fondo se distribuye con base en la población en cada entidad, como medida para promover mayor equidad. Una proporción equivalente se distribuye bajo el criterio de territorialidad con base en los impuestos asignables, es decir, aquellos que se asignan al lugar donde se

generan independientemente de donde se recauden.⁹ El resto en proporción inversa a las participaciones por habitante.

El monto de los recursos transferidos como proporción de la recaudación federal participable aumentó del 13% al iniciar el sistema, al 20% actualmente. De lo que reciben los estados, transfieren al menos 20% a sus municipios. La fórmula de asignación de los recursos es transparente y permite estimar con un alto grado de certidumbre las participaciones que corresponden a cada entidad. Sin embargo, los componentes de la misma implican que las entidades tienen poca incidencia directa sobre el monto que reciben por concepto de participaciones, por lo que no promueve un esfuerzo recaudatorio propio. En principio, sólo pueden influir sobre una porción del componente del fondo que se distribuye con base en los impuestos asignables por medio de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, pero éstos representan una porción pequeña del total: 12.4% en 1995 de acuerdo con un estudio de INDETEC. La mayor parte de los ingresos asignables, alrededor del 70% en 1995, los paga un sólo contribuyente, Pemex, y corresponden al impuesto especial sobre gasolinas. Adicionalmente, las entidades no verifican las cantidades erogadas por los contribuyentes ya que éstos directamente asignan la cantidad correspondiente a cada entidad.

Por lo que se refiere al componente poblacional, se arguye que es una medida valiosa al promover la equidad en la asignación de recursos federales. Sin embargo, no es claro que ésta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que el criterio poblacional de distribución de recursos no toma en cuenta las diferencias que se observan entre entidades respecto de sus necesidades, los costos de prestar servicios públicos y su capacidad fiscal. De manera similar, no fomenta el esfuerzo fiscal de las entidades y promueve un sesgo a favor de las entidades más grandes.

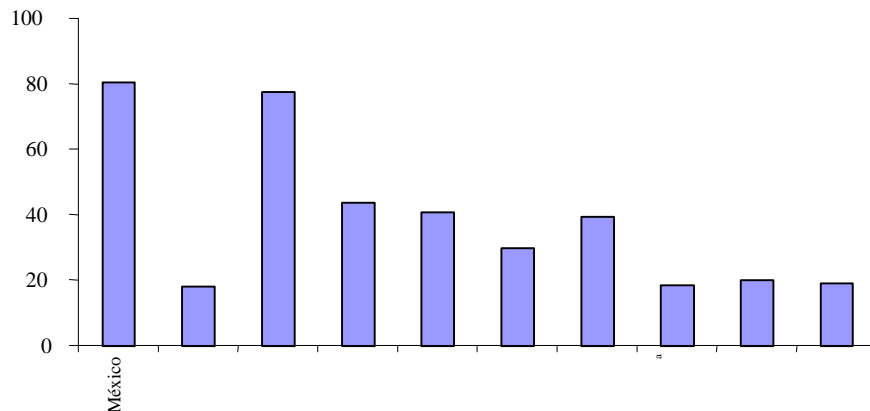
El monto de las participaciones representa alrededor del 3% del PIB (en 1998, 113,578 millones de pesos). Si se consideran las participaciones como

⁹ Concretamente, esta parte del fondo se distribuye con base en la proporción que representa el producto de la tasa de crecimiento que tengan los impuestos asignables de los dos años inmediatos anteriores a aquél para el que se realiza el cálculo, por el factor de participaciones que correspondió a la entidad el año anterior en la misma parte del fondo, respecto de la suma de la misma operación para las 32 entidades. Los impuestos asignables son: tenencia sobre automóviles nuevos, especiales sobre producción y servicios, gasolina, diesel y gas natural, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados. Para un breve recuento de la evolución del SNCF ver Colmenares [1999].

parte del ingreso propio, la proporción de los recursos públicos con que cuentan estados y municipios representan 25.8 y 5.23% respectivamente.¹⁰ A su vez, los ingresos por participaciones representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos totales de las entidades (ingresos propios más participaciones, excluyendo al Distrito Federal), reflejando que las entidades tienen un alto grado de dependencia de los recursos federales, es decir, que la brecha vertical en México es elevada. En muchas otras federaciones, como se ilustra en la Gráfica 2, la dependencia de transferencias federales tiende a ser menor. Aun si las entidades explotaran de manera óptima sus facultades tributarias, la brecha fiscal seguiría siendo amplia, pero es claro que podrían mitigar este problema con una mejor recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles. Sólo cinco estados y el Distrito Federal gravan todas las actividades y servicios permitidos por la legislación (Coahuila, México, Guerrero, Nayarit y Puebla). El impuesto a la nómina, por ejemplo, lo aplican solamente 22 estados (ver Moreno [1999]).

Gráfica 2

Transferencias (participaciones) como porcentaje de los ingresos estatales



^a Excluye participaciones federales transferidas a municipios y transferencias del Ramo 33 que no se consideran ingresos propios.

Fuente: para México, cálculos propios con los datos de SHCP. Otros, Watts [1999].

¹⁰ En este cálculo se asignan los ingresos por participaciones al nivel de gobierno que los recibe en última instancia, para evitar la doble contabilización.

2.2.2. Ingresos municipales

Para los municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente. La recaudación del predial en México actualmente representa alrededor del 0.2% del PIB. Aun en años de alta recaudación, ésta no ha logrado alcanzar 0.3% del PIB y en algunos años ha sido cercana o menor al 0.1%. Estas cifras se comparan de manera desfavorable con las observadas en otros países. La recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB.¹¹

Por gravar bienes con alto grado de inamovilidad, el que se asigne este impuesto a los municipios es congruente con la eficiencia económica. El que sea un impuesto altamente perceptible para los contribuyentes –en tanto que es muy claro cuánto y cuándo pagan, es a la vez una virtud de dicho impuesto y un obstáculo para su recaudación. La perceptibilidad del impuesto facilita el que los contribuyentes exijan que las autoridades rindan cuentas adecuadamente. Sin embargo, también hace el pago más “doloroso” cada bimestre. Por otra parte, el impuesto predial es inelástico, en tanto que la base fiscal por lo general no aumenta significativamente en el tiempo una vez que se actualizó el sistema catastral, y los ingresos reales no necesariamente aumentan con las necesidades de gasto.¹²

Los municipios también obtienen ingresos de derechos, licencias y otros conceptos. Estas fuentes tampoco son explotadas de manera óptima. Los precios de los servicios muchas veces no reflejan los costos reales de proveerlos, o la cobranza es irregular. A su vez, son pocos los municipios que hacen uso del sector privado en la prestación de servicios públicos, lo que podría mejorar la eficiencia de los mismos y liberar recursos para otros fines.

Entre los obstáculos para alentar una mayor recaudación a nivel municipal se encuentran la corta duración de las administraciones municipales y la regla

¹¹ Datos de SHCP, Subsecretaría de Ingresos.

¹² La base sí aumentaría si por alguna razón se está revalorando el valor de la tierra o los inmuebles, pero por lo general este efecto es pasajero.

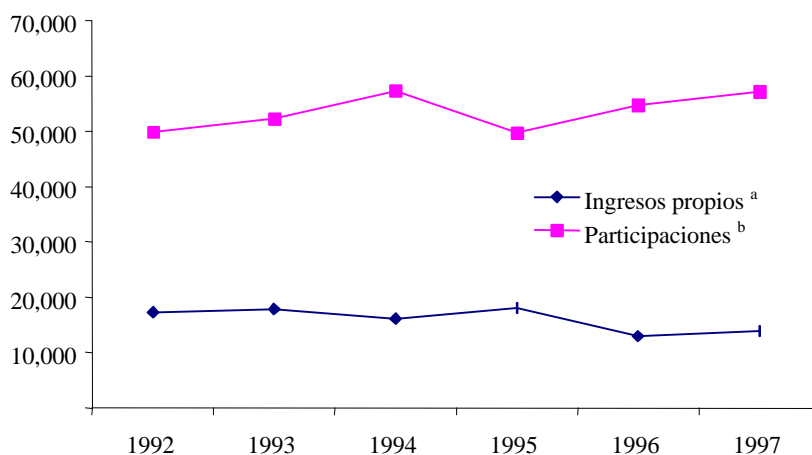
de no reelección. Estos factores institucionales desalientan la introducción de reformas fiscales, que pueden tener altos costos políticos inmediatos, pero cuyos beneficios en términos de mayor recaudación no se obtienen sino hasta algunos años más adelante. Las restricciones que limitan la capacidad del municipio para legislar directamente sobre materias fiscales son también un obstáculo para mejorar la recaudación municipal.

2.2.3. Evolución de las participaciones y los ingresos propios

El monto de las participaciones asignadas a las entidades varía de acuerdo con cambios en la recaudación federal, por lo cual es sensible a los ciclos económicos. La Gráfica 3 muestra la evolución de las participaciones netas a los estados (excluye las transferidas a municipios) y de los ingresos estatales. La diferencia entre el monto de las participaciones y los ingresos estatales es notoria. También se observa que durante este periodo, las participaciones fueron algo más volátiles que los ingresos propios, y se vieron más afectadas que éstos por la crisis de 1995-1996, lo cual tuvo un impacto importante sobre las finanzas estatales. Cabe señalar que los ingresos propios mostraron mayor crecimiento entre 1990 y 1993. De acuerdo con INDETEC, el crecimiento observado puede reflejar la respuesta de las entidades a cambios en la recaudación federal participable, un mayor esfuerzo recaudatorio y mayor eficiencia administrativa. En la Gráfica 3 se observa que los ingresos propios también se redujeron en 1996, mostrando una incipiente recuperación en 1997.

Gráfica 3

Ingresos propios y participaciones netas de los estados



^a Impuestos, derechos y aprovechamientos.

^b Excluye participaciones a municipios.

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP. Excluye al Distrito Federal.

2.2.4. Diferencias entre estados en relación a las participaciones y los ingresos propios

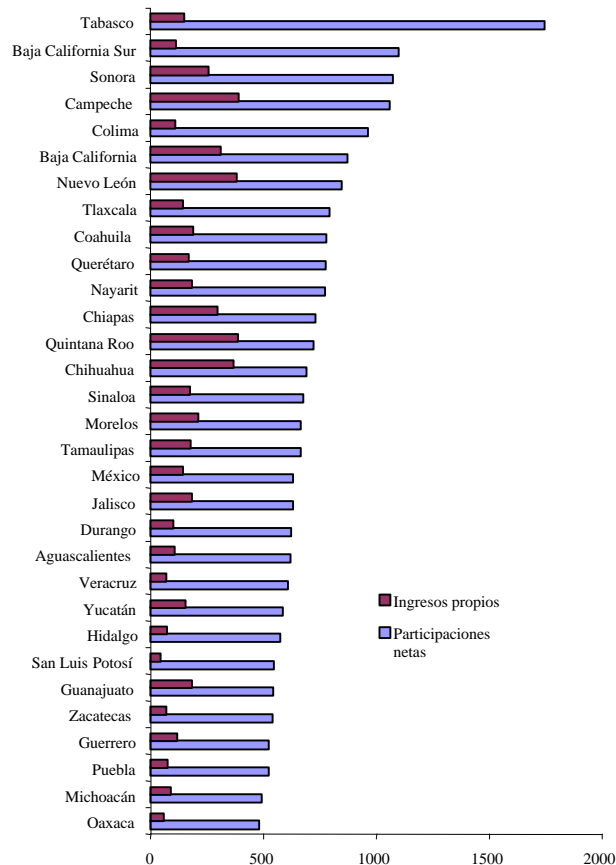
Existe una variación significativa entre los estados en lo que se refiere a la proporción del ingreso que representan las participaciones. Mientras que en Nuevo León y Chihuahua, por ejemplo, las participaciones representaron en promedio 66% y 69% respectivamente de los ingresos del estado, en Colima, Tabasco, San Luis Potosí y Baja California Sur sumaron durante el mismo periodo entre 89% y 92% de los ingresos del estado.¹³ Esta variación no sólo obedece a lo que reciben en términos de participaciones sino también a lo que recaudan de sus propias bases, como se observa en la Gráfica 4 que muestra las diferencias entre estados por ambas fuentes de ingreso. Tabasco recibe sustancialmente más participaciones per capita que el siguiente estado, reducto del trato especial que percibieron los estados productores de petróleo al iniciar el SNCF. Por la misma razón, Campeche y Chiapas se encuentran entre los que reciben mayores participaciones per capita.

¹³ Datos de 1997. Cálculos propios con base en datos de SHCP, Subsecretaría de Egresos.

En cuanto a los ingresos propios per capita, también observamos una gran variación entre estados, aunque no tan dramática como en el caso de las participaciones. En la gráfica también observamos sólo una tenue relación entre las participaciones per capita y los ingresos propios de los estados (la correlación entre estas variables es 0.31, excluyendo al Distrito Federal). En conjunto, estas diferencias demuestran que en México enfrentamos un desequilibrio horizontal considerable.

Gráfica 4

Participaciones e ingresos propios per capita



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

2.2.5. Esfuerzo recaudatorio y capacidad tributaria

La diferencia observada en los ingresos propios per capita entre los estados es producto de diversos factores. Por un lado, existen diferencias en la capacidad de las entidades para generar ingresos, ya sea por diferencias en las bases gravables resultantes del grado de desarrollo económico y el tipo de actividades productivas en cada región, así como diferencias en la administración pública de cada estado. En ambos casos influye el desarrollo político de la entidad, ya que en donde está más arraigada una cultura de rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos y en donde es más común la alternancia política o hay una mayor competencia entre partidos, la administración pública tiende a ser más eficiente y el desarrollo económico mayor.

Por otra parte, el sistema de coordinación actual crea una serie de alicientes adversos al esfuerzo recaudatorio en general, pero que pueden afectar de manera diferenciada a las entidades. Considerando que las bases fiscales que pueden explotar los estados directamente son por lo general estrechas y en ocasiones pobres, los costos políticos y administrativos de elevar la recaudación pueden ser muy altos para los ingresos adicionales que se obtienen, sobre todo en comparación con lo que reciben por concepto de participaciones y otras transferencias federales. Aunado a lo anterior, las entidades frecuentemente enfrentan dificultades para gravar a empresas paraestatales, las cuales en ocasiones se niegan a pagar impuestos locales aunque reciban los beneficios del gasto estatal y municipal.

A su vez, el centralismo fiscal y político promueve una cultura de cabildeo ante las autoridades federales para obtener recursos adicionales, inversión federal u otros beneficios, sustentada en parte en la capacidad del ejecutivo federal para otorgar fondos e inversión de manera discrecional. El esfuerzo necesario para realizar las gestiones pertinentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ser menor que el esfuerzo administrativo para recaudar fondos adicionales. Quizá la cultura de cabildeo vaya disminuyendo en la medida que prosigan las acciones recientes para otorgarle menor poder discrecional al ejecutivo en materia de las asignaciones a los estados y para hacer responsables a las entidades cuando éstas tengan déficits o estén endeudadas en exceso. La derrota electoral del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, probablemente contribuirá también a romper con el centralismo político imperante hasta ahora.

Finalmente, la federación ha utilizado el sistema de coordinación fiscal y la asignación de las participaciones para someter decisiones tributarias de los gobiernos locales, aun cuando la eficiencia económica no lo justifique y frecuentemente esté bajo presión de grupos de interés.¹⁴

2.3. Promoción de la equidad y sistemas de nivelación fiscal

Si las participaciones federales compensaran por las diferencias en la capacidad fiscal de las entidades, observaríamos una correlación negativa entre estas variables. Sin embargo, la correlación entre participaciones y el producto estatal bruto, como medida de capacidad fiscal es alta y positiva (0.87 en 1996).

La distribución de otras transferencias tampoco muestra un claro intento por promover mayor equidad, ya sea respecto de la capacidad fiscal o indicadores de desarrollo. Ejemplo de ello son las transferencias federales para la educación básica, que en su monto total representan una cantidad similar a las participaciones y forman dos terceras partes del Ramo 33. La falta de criterios de equidad en la distribución de este fondo queda ilustrado en la Tabla 1, que presenta coeficientes de correlación de rangos de Spearman entre las transferencias para la educación básica por habitante en edad escolar y diversos indicadores, comparando el coeficiente obtenido con el esperado de ser consistente la asignación de las transferencias educativas con un criterio de equidad.¹⁵ Como se observa en la tabla, el coeficiente obtenido tiene en casi todos los casos un signo distinto al esperado y en ningún caso es muy alto. En aquellos casos en que el signo del coeficiente es igual al esperado, el valor del mismo es muy cercano a cero, sugiriendo que casi no hay relación entre estas variables. Sin embargo, es importante notar que con el tiempo los coeficientes tienden a cambiar en la dirección del signo esperado, lo cual sugiere que hay

¹⁴ Por ejemplo, con el objeto de controlar la tasa máxima del impuesto sobre adquisición de inmuebles, que es local, la federación aplica un impuesto adicional en aquellos casos en que la tasa local exceda dicha tasa máxima. De la misma manera, existe evidencia anecdótica de que se ha utilizado la fecha de entrega de las participaciones como medida de presión, amenazando retrasos si los gobiernos no llevan a cabo alguna acción en específico.

¹⁵ Los coeficientes de correlación de rangos de Spearman muestran si existe una relación entre dos variables que representan el rango de los estados respecto de ciertos indicadores, en este caso, las transferencias para la educación básica y algunos estimadores de desarrollo. Se utiliza el rango en vez del valor numérico observado ya que en principio las autoridades federales tomarían en cuenta la posición de cada estado en relación a los demás, si se buscara promover la equidad.

cierto progreso en términos de la promoción de la equidad, sin con ello decir que ya se alcanzó.¹⁶

No todos los fondos dentro del Ramo 33 se distribuyen sin considerar criterios objetivos y promotores de la equidad. Por ejemplo, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina con base en un índice de pobreza y rezago regional, mientras que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determina con base en la población de cada municipio. Sin embargo, estos fondos representan solamente alrededor del 9% y 8% del total del Ramo 33 respectivamente.

Tabla 1

Coefficientes de correlación de Spearman entre las transferencias federales para la educación básica por personas en edad escolar y otros indicadores¹⁷

Indicador	Signo esperado	Coeficiente (ρ de Spearman)		
		1992	1996	1999
Escolaridad promedio	-	0.30	-0.04	0.05
Eficiencia terminal (escuela primaria)	-	0.27	0.25	0.13
Tasa de analfabetismo	+	-0.34	-0.02	-0.08
Cobertura escolar ^a	-	0.32	0.27	0.37
Producto estatal bruto ^b	-	0.40	0.04	0.05

La estimación del coeficiente ρ entre las transferencias federales de 1992, 1996 y 1999 con los demás indicadores es para los años 1990, 1994 y 1996 respectivamente, con el objeto de tomar en cuenta el rezago en las decisiones de gasto. El resultado es similar si se utilizan los mismos años.

^a La cobertura escolar se calcula como proporción de los alumnos matriculados en educación básica respecto de la población entre 5 y 14 años de edad.

^b Para el cálculo del coeficiente de correlación correspondiente a las transferencias federales de 1992 y 1996, se utilizó el PEB de 1993.

Fuente : Merino [1999].

¹⁶ La razón de las transferencias a la educación básica en los seis estados con el PEB más alto respecto de los 6 estados con el más bajo, pasa de 1.35 en 1992 a 1.01 en 1999 (Merino [1999]).

¹⁷ Excluye al D.F. por no participar en la descentralización de la educación básica.

2.4. Sistemas de nivelación fiscal

Es posible diseñar sistemas de nivelación fiscal (*fiscal equalization*) que tomen en cuenta las diferencias en la capacidad fiscal de los gobiernos locales así como sus necesidades, pero sin generar incentivos para abusar del sistema reduciendo el esfuerzo fiscal. Para lograrlo, es necesario asegurar que los gobiernos estatales y locales enfrenten el costo marginal de recaudar mayores ingresos. Es decir, las transferencias de nivelación deben ser intra-marginales. Ejemplo de ello es el mecanismo denominado “Sistema Impositivo Representativo” (*Representative Tax System*) que compensa a los estados con menor capacidad fiscal, permitiéndoles alcanzar cierto umbral determinado con base en la capacidad fiscal promedio o a alguna otra medida similar. Para ello, toma en cuenta la capacidad potencial para recaudar o prestar cierto servicio a un nivel determinado.¹⁸

2.4.1. Sistemas de nivelación fiscal en diversos países

En este apartado se describen los sistemas adoptados en Canadá, Alemania y Australia que tienen esta característica. Se contrastan dichos enfoques con el aplicado en Estados Unidos, que no cuenta con un sistema de nivelación formal pero hace uso extensivo de transferencias condicionadas federales a los gobiernos locales. Para mayor información de estos programas ver Watts [1999], Shah [1994] y Donahue [1997].

Canadá: uso del sistema impositivo representativo

En Canadá se aplica el Sistema Impositivo Representativo. El Gobierno Federal otorga transferencias no condicionadas a las provincias que demuestran tener una capacidad para recaudar ingresos por debajo de cierto umbral determinado con base en criterios transparentes. En términos generales, el gobierno nacional calcula el ingreso per capita potencial en cinco provincias si estas usaran la tasa

¹⁸ Una fórmula para calcular la transferencia compensadora puede ser la siguiente (ver Inman [1997]):

$$T_{pt} = \left[\frac{Y_{nt}^*}{Y_{pt}} - 1 \right] [\tau_{pt} \cdot Y_{pt}], \text{ en donde:}$$

Y_{nt}^* = La capacidad fiscal nacional por habitante que se quiere alcanzar para los impuestos estatales en el año t .

Y_{pt} = La capacidad actual por habitante en el estado p durante el año t .

τ_{pt} = La tasa impositiva en el año t en el estado p , de modo que $[\tau_{pt} \cdot Y_{pt}]$ son los ingresos propios del estado ese año.

impositiva nacional. Compara el resultado obtenido con el ingreso potencial per capita si la provincia utilizara la tasa impositiva nacional promedio en su propia base fiscal. Si el segundo coeficiente es mayor que el primero, la provincia recibe una transferencia por la diferencia. Aunque el sistema es transparente y evita comportamiento estratégico por parte de las provincias para obtener recursos adicionales sin realizar un esfuerzo recaudatorio correspondiente, al tomar en cuenta sólo los ingresos, su defecto principal es que supone que las necesidades de gasto son las mismas entre regiones.

Alemania: nivelación entre estados

La constitución establece que el nivel de vida debe ser uniforme en el territorio nacional, lo que en la práctica se ha entendido como que los estados tienen que asegurar cierto estándar mínimo en la calidad y cantidad de los servicios públicos prestados. Para el cálculo de las transferencias compensatorias, se obtiene la capacidad recaudatoria ajustada de cada estado, que incluye sus fuentes de ingreso y deducciones por gastos extraordinarios. La capacidad ajustada se compara con la capacidad fiscal promedio de todos los estados, y la diferencia, de ser negativa, representa lo que recibe el estado. En el cálculo de la base utilizada para la comparación se toma en cuenta la densidad de población y algunas características de estados específicos. Si bien el sistema lo administra el Gobierno Federal, el sistema alemán es único entre las federaciones en tanto que lo financian principalmente los propios estados.

Australia: la fórmula incluye diferencial de costos y de capacidad fiscal

Australia es un país altamente centralizado fiscalmente y hace uso intensivo de transferencias para promover uniformidad en los servicios públicos. Se distingue de otros sistemas federales en tanto que en el cálculo de las transferencias se toma en cuenta tanto la capacidad para recaudar ingresos como las diferencias en las necesidades de gasto. Para recomendar al gobierno nacional la proporción de los recursos a transferir que corresponden a cada estado, la Comisión Federal de Transferencia (*Commonwealth Grants Commission*) toma en cuenta el diferencial de costos para cada estado de proveer cierto nivel de servicios, suponiendo que estos se prestan bajo un estándar de eficiencia determinado. Este procedimiento fomenta la eficiencia en el gasto público de los estados.

Estados Unidos: sistema de transferencias condicionadas

Estados Unidos carece de sistema formal para fomentar la equidad fiscal, lo que redundaría en un mayor desequilibrio fiscal que el observado en algunos países industrializados. En vez de ello, se recurre a múltiples transferencias cuya fórmula incluye un componente de equidad. Dichas transferencias típicamente vienen condicionadas. Estados Unidos es un país altamente descentralizado, en donde la mayor parte del gasto público lo realizan estados y ciudades. Las mayores facultades tributarias y de gasto de algunos estados, especialmente los del sur, han promovido exitosamente la creación de empleos y la atracción de nuevas industrias, presentando también el mayor crecimiento de la unión. La gran movilidad de personas y capital característica de este país contribuye al desarrollo de estas regiones antes rezagadas. Como costo se tiene, por otro lado, una mayor competencia por capital entre estados que resulta en menor recaudación y gasto social.

La experiencia internacional sugiere, sin embargo, que hay límites a la promoción de la equidad por razones prácticas como sería la necesidad de mantener estabilidad política y crear incentivos para que las regiones ricas estén dispuestas a formar parte del pacto federal. En las palabras de Bird y Vaillancourt [1998], “el diseño de las transferencias intergubernamentales es siempre y en todo lugar, un ejercicio no sólo de economía normativa sino de economía política”. La clave está en tratar de mantener el trato preferencial para ciertas regiones por fuera del sistema de nivelación fiscal y sujetarlo a reglas claras y transparentes.

2.5. Endeudamiento estatal

Para financiar su gasto, los estados han acumulado deuda a una tasa bastante elevada, 62% anual desde 1988 en términos reales, (ver Gamboa [1998]). Para 1997 el saldo de la deuda total promedio entre los estados, representó el 54% de los ingresos estatales incluyendo participaciones federales, aunque con una variación significativa de estado a estado y en el tiempo. Por ejemplo, para el Estado de México, Nuevo León, Sonora y Chihuahua, el saldo de la deuda total representó respectivamente el 174%, 153%, 127% y 122% de los ingresos estatales incluyendo las participaciones, mientras que para Hidalgo, Veracruz y Michoacán, las cifras relevantes fueron 1%, 3% y 12% respectivamente.¹⁹

¹⁹ Cifras de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Si bien el endeudamiento de muchas entidades como proporción de los ingresos estatales totales no es tan alto, sí lo es en relación a los ingresos propios de los estados, es decir, excluyendo los recursos que les transfiere el Gobierno Federal. Para 1997, en promedio el saldo de la deuda estatal total representó el 290% de los ingresos estatales excluyendo participaciones.²⁰ Esto refleja también la tendencia creciente del endeudamiento estatal, ya que en 1990 representaba el 70% de los ingresos propios de los estados y en 1994 el 274% (ver Sempere y Sobarzo [1999]).

La alta tasa de endeudamiento estatal por una parte refleja el desequilibrio vertical en las finanzas públicas, en tanto que los estados cuentan con pocos recursos propios y crecientes necesidades de gasto, aunque no es claro en que medida la necesidad de ingreso adicional refleja aumentos en el costo de prestar los servicios. El artículo 117 constitucional establece que los ingresos por deuda deben aplicarse a inversiones productivas. Sin embargo, en muchas entidades parte de los recursos se han destinado a cubrir gasto corriente.

Por otra parte, el elevado índice de endeudamiento refleja la garantía implícita que otorga el Gobierno Federal a los estados en tanto que frecuentemente ha reestructurado y absorbido deuda estatal o simplemente otorgado recursos adicionales extraordinarios. Con esta garantía, se abarata el crédito para las entidades. El rescate de las entidades endeudadas en exceso representa para las entidades una especie de seguro, que puede alentar políticas fiscales irresponsables. No sólo el costo lo enfrentarán administraciones futuras, sino que en un momento dado puede ser más fácil obtener créditos que mejorar la recaudación propia. Un problema adicional, que en países como Brasil y Argentina a exacerbado crisis fiscales nacionales, es que el rescate de las entidades puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica, sobre todo si se recurre a la emisión de dinero.

En los últimos años se realizaron reformas que redundarán en un manejo más eficiente de deuda estatal. A través de cambios presupuestales se reduce el monto de los recursos que el ejecutivo federal puede utilizar de manera discrecional, parte de los cuales se utilizaba para reestructurar o absorber deuda estatal. En abril del 2000, la SHCP estableció nuevas reglas para el financiamiento de los estados. Entre las medidas principales se exige que la deuda estatal sea calificada por al menos dos agencias independientes.

²⁰ Cálculos propios utilizando cifras de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Los estados y municipios deben contar con la capacidad de endeudarse, pero también deben enfrentar los costos reales del endeudamiento. Con mayor democracia y los cambios mencionados se promueve un mejor manejo de las finanzas estatales incluyendo el endeudamiento. Sin embargo, la persistente dependencia de los recursos federales y el que el mercado financiero no ejerza disciplina sobre el endeudamiento, entre otros factores, generan incentivos contrarios a este objetivo.

2.6. Aspectos institucionales

El centralismo político y económico que ha vivido México a lo largo de los años debilitó las instituciones relevantes para el federalismo mexicano, desde el Senado de la República, hasta los organismos de coordinación fiscal y los propios gobiernos estatales y municipales. Las atribuciones de algunas de dichas instituciones son limitadas. El Senado, que en principio es la institución en donde se representan los intereses de los estados, cuenta con menores atribuciones en materia fiscal que la Cámara de Diputados, sobre todo en materia presupuestal. Aunado a este problema, las reformas a la estructura del Senado en fechas recientes, diseñadas para convertirlo en un órgano más plural, tuvieron el efecto secundario de reducir su potencial para actuar como institución federalista. Dichas reformas duplicaron el número de senadores, al agregar un tercer senador para cada estado electo con base en la “primera minoría”, y 32 senadores con base en el principio de representación proporcional de cada partido. Como resultado, en el Senado será tan o más importante la línea partidista que la representación de las entidades.²¹

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, órgano máximo de la SNCF, tiene facultades más bien consultivas y sus recomendaciones no tienen que ser acatadas. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales discute y aprueba la asignación de participaciones y actúa como órgano de vigilancia, pero tampoco tiene facultades para modificar los aspectos principales del sistema de coordinación fiscal. Existe evidencia anecdótica de que ambas instituciones fiscales no eran sino el foro a través del cual la SHCP indicaba a las autoridades

²¹ No es que antes de las reformas el Senado funcionara ya como una institución federalista (la hegemonía del PRI lo impedía), pero en un México más democrático, la estructura original del Senado sería más propicia para alcanzar una verdadera representación de los intereses de las entidades que la estructura actual.

hacendarias estatales los lineamientos a seguir, en ocasiones a pesar de la oposición de algunas entidades.

Algunas de las instituciones y autoridades relevantes para el federalismo también carecen de la capacidad administrativa, técnica o económica para ejercer las facultades y responsabilidades con que cuentan, como ocurre con la mayoría de los gobiernos municipales respecto de sus atribuciones establecidas en el artículo 115 constitucional. Finalmente, pero no por ello menos importante, la hegemonía del PRI y el control directo e indirecto por parte del presidente en turno de todas las candidaturas a puestos de elección popular y de los puestos en la administración pública en general, modificaban los incentivos de los actores políticos, promoviendo principalmente que la rendición de cuentas se diera hacia el presidente y el partido, quedando los representados en segundo plano.

En la construcción de un nuevo federalismo fiscal, será necesario fortalecer las instituciones existentes o quizá crear nuevas, considerando que la estructura de las mismas, las facultades que se les asignen y el apoyo político del que gocen, serán elementos determinantes de su éxito o fracaso como promotoras y defensoras del federalismo fiscal. Se debe poner particular atención en los mecanismos de representatividad de los intereses regionales en las decisiones nacionales, sin que ello conduzca a la burocratización excesiva.

3. Propuestas

A continuación se presenta una serie de propuestas de reforma al sistema de federalismo fiscal. Algunas consisten en cambios regulatorios relativamente sencillos, otras requerirán reformas constitucionales y otras más modificaciones institucionales severas. Modificar las relaciones fiscales intergubernamentales no será tarea fácil, pero debe partir de una visión integral y de largo plazo. Las propuestas tienen en común los siguientes elementos:

- La rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia los ciudadanos es crucial para mejorar la efectividad del gasto público. Para fomentarla, las autoridades encargadas de ejercer el gasto deben enfrentar los costos de recaudar ingresos, al menos en el margen, y presentar cuentas detalladas y públicas sobre los ingresos y el gasto.
- La solución al centralismo excesivo en materia fiscal no descansa en aumentar los recursos disponibles a los gobiernos locales vía transferencias federales, ni en la descentralización indiscriminada de potestades

tributarias. Requiere, en cambio, de mayor responsabilidad fiscal a nivel local, pero sustentada en una división de potestades tributarias congruente con la eficiencia económica.

- La promoción de la equidad debe sustentarse en criterios objetivos y transparentes y promover el esfuerzo recaudatorio.
- El funcionamiento del sistema de federalismo fiscal no depende sólo del marco legislativo vigente sino también del funcionamiento de sus instituciones.

A continuación se detallan las propuestas específicas:

1. Esclarecer las responsabilidades de cada orden de gobierno en las áreas en que actualmente existe concurrencia.

Si las responsabilidades respectivas de cada orden de gobierno dentro de las funciones compartidas no están bien definidas, se reduce el rendimiento de cuentas con el consecuente detrimento en la prestación de los servicios. El esclarecimiento de funciones en caso de concurrencia no requiere reformas constitucionales. La división de responsabilidades podrá variar entre áreas funcionales, pero debe basarse en las siguientes consideraciones:

- a) Los objetivos de política pública que se persiguen en cada caso. Por ejemplo, si el objetivo es mejorar los servicios de salud en zonas marginadas y se parte del principio que los estados conocen mejor cuáles son dichas zonas y qué tipo de servicios hacen falta, deben ser éstos quienes tengan la responsabilidad de determinar hacia dónde se dirigen los recursos y cuáles son los programas que deben instrumentarse. En cambio, si lo que se busca es asegurar que todos los alumnos de cierto grado cuenten con una serie de conocimientos, la definición de los estándares a aplicar y la evaluación del sistema debe ser realizada por el Gobierno Federal.
- b) Los recursos con que cuenta cada orden de gobierno. Si el gobierno responsable carece de los recursos necesarios, no podrá llevar a cabo de manera eficaz sus funciones a menos que se encuentren recursos adicionales.
- c) Estructura de la demanda: entre mayor sea la heterogeneidad de las preferencias de las personas sobre la provisión de los bienes públicos, tendrá mayor efectividad la provisión descentralizada.
- d) Los costos de producción de servicios públicos y la presencia de economías de escala y de alcance. Si no hay economías de escala significativas, por

ejemplo, se puede asignar la responsabilidad de provisión al gobierno municipal o estatal.

- e) Presencia de externalidades territoriales derivadas de la producción de un bien público. Si la producción de un bien en cierta jurisdicción tiene beneficios en los demás y dicha jurisdicción no los toma en cuenta, entonces no producirá el servicio en cantidades óptimas. La producción nacional o estatal según el caso evita este problema.²² Cabe notar que son pocos los servicios que están asociados con externalidades territoriales tan grandes que por ello sugieran la producción nacional.
2. *Reformar los programas de gasto bipartita para que respondan mejor a las necesidades regionales.*

Para ello es necesario:

- a) Promover una mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la definición y aceptación de los proyectos a través de mecanismos institucionales.
 - b) Permitir la posibilidad de optar por no participar en algunos de los proyectos, sin castigo fiscal por parte de la federación.
3. *Reformar los servicios descentralizados y procesos de descentralización.*

Las reformas que a continuación se proponen van encaminadas a mejorar la calidad y cobertura de estos servicios, bajo el principio de que las autoridades locales cuentan con mayor información y capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

- a) Otorgar mayor autonomía a los gobiernos estatales en el uso de los recursos federales transferidos, lo cual implica que las autoridades estatales definan sus prioridades de gasto y sus propias políticas salariales y laborales en general. Para ello es necesario que las negociaciones con los sindicatos relevantes, en especial el SNTE, sean locales y con las secciones relevantes, no con el comité nacional de dicha institución.
- b) Otorgar mayor flexibilidad a los estados para definir planes y programas sin requerir autorización a la federación.

²² Al decir producción nacional no quiere decir que la producción sea necesariamente provista por la federación, sino que debe ser ésta quien defina los criterios y políticas relevantes aplicables a todo el país.

- c) Para aquellas funciones en que existan lineamientos federales o se requiera autorización, reducir procesos burocráticos y poner énfasis en la evaluación de resultados más que de procedimientos.
 - d) Hacer obligatoria la difusión pública de información acerca del desempeño de los servicios financiados parcialmente con fondos nacionales como condición a la asignación de dichos fondos.
4. *Otorgar a los estados la posibilidad de establecer impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolinas y diesel, de manera adicional a los impuestos federales por el mismo concepto.*

De acuerdo con el marco conceptual expuesto arriba, otorgar dichas facultades tributarias a los estados es consistente con la eficiencia económica. Estos impuestos deberán ser gravados sobre el consumo y no la producción o las ventas a personas en otras entidades. Los estados deberán tener facultades para determinar la tasa impositiva en cada caso, pudiéndose establecer tasas máximas y mínimas de común acuerdo, para evitar distorsiones. Esto requiere reformar el artículo 73 constitucional.

5. *Otorgar a los estados la facultad de establecer un impuesto voluntario a la venta de bienes y servicios al consumidor final. Este impuesto estaría acompañado de un crédito fiscal para los consumidores sobre el IVA federal y una reducción proporcional de las participaciones federales.*²³

La introducción de un impuesto estatal a las ventas finales no requiere de reformas constitucionales y es congruente con una reforma fiscal general y con un planteamiento federalista. Sería de aplicación voluntaria por parte de las entidades. A diferencia de la mayoría de los instrumentos tributarios disponibles a los estados actualmente, este impuesto es de base amplia.

Este impuesto se gravaría de manera adicional al IVA federal, reduciéndose la tasa de este impuesto al 12% aplicado de manera generalizada. Como alternativa se podría establecer una tasa generalizada del IVA del 10%. La primera aumentaría la recaudación, la segunda sería neutral. Con la reducción de la tasa del IVA se busca reducir la evasión y los costos administrativos de las autoridades y contribuyentes sin afectar de manera significativa la recaudación

²³ En la elaboración de esta propuesta contribuyeron de manera importante Arturo Fernández e Ignacio Trigueros.

federal por este concepto.²⁴ Asimismo, promueve una mayor aceptación del impuesto estatal por parte de los contribuyentes. Para mayor detalle sobre estos puntos, ver el capítulo de Ignacio Trigueros en este volumen.

La base del impuesto a las ventas finales sería la misma que la del IVA federal. Es decir, se aplicará sobre la venta de bienes y servicios antes de aplicar el IVA, lo cual reduce los costos administrativos de este impuesto. Los estados podrán fijar libremente la tasa del impuesto y definir sobre qué bienes y servicios se aplica. Sin embargo, por la estructura del impuesto que se propone y se describe con mayor detalle más adelante, para las entidades será conveniente que el impuesto no sea mayor al 6% (suponiendo un IVA federal del 12%).

Para evitar distorsiones asociados a la doble tributación o al traslado de la incidencia a otras entidades es importante que el impuesto se aplique solamente sobre el consumo final. En este sentido, no podrán gravarse las ventas entre empresas.

En la recaudación de este impuesto se aplicaría el principio de destino, es decir, el impuesto se aplica en el lugar del consumo o en donde el consumidor adquiera el bien o servicio. De esta manera se evita que la concentración de domicilios fiscales afecte territorialmente la recaudación. Será conveniente realizar acuerdos de cooperación entre estados para la recaudación de impuestos sobre las ventas de bienes que serán enviadas a consumidores residentes en estados distintos de aquel en donde se realiza la venta, como ocurre de manera frecuente con las empresas que venden por catálogo o internet. Entre los acuerdos posibles está el que la autoridad del estado en donde se realiza este tipo de venta cobre el impuesto a favor de las demás entidades o, que se obligue a las empresas a cobrar el impuesto a la tasa aplicable en el estado al cual se enviará el bien, remitiéndolo posteriormente a la autoridades correspondientes. Al permitir a los estados aplicar el impuesto al consumo final, se debe vigilar que no se vulnere el libre comercio interestatal por la imposición de gravámenes sobre las ventas hacia otras entidades, salvo en los casos previstos en los acuerdos mencionados y a favor de las entidades en donde se consume el bien.

La competencia en tasas puede conducir a que éstas sean relativamente similares entre estados, lo cual evitaría que las ventas se reduzcan de manera significativa al elegir algunos consumidores realizar sus compras en estados con

²⁴ La redistribución de recursos que actualmente se busca promover a través de la tasa cero puede perseguirse por otros medios, como sería el uso de subsidios focalizados.

tasas inferiores, aunque el aumento en la recaudación puede en ocasiones compensar la reducción en las ventas.²⁵ El impuesto sugerido opera de la siguiente manera:

- a) El Gobierno Federal otorgará un crédito fiscal a los consumidores finales, equivalente al 50% del impuesto estatal aplicable a los mismos bienes y servicios gravados por el IVA, siempre y cuando el monto del crédito no exceda 3 puntos porcentuales de la tasa federal del IVA. El crédito fiscal se otorgará automáticamente al momento de realizar el pago por los bienes o servicios. De este modo, parte del impuesto estatal será cubierto por una menor tasa efectiva del IVA, lo cual implica que el impuesto final al consumidor será menor que la suma del IVA y el impuesto estatal. Por ejemplo, con una tasa del impuesto estatal del 6% y el IVA del 12%, los consumidores pagarán un impuesto equivalente de 15%, que es la tasa vigente actualmente.
- b) El Gobierno Federal reducirá las participaciones federales correspondientes a la entidad en un monto equivalente al 40% de la recaudación estatal del impuesto a la venta de bienes y servicios. Es importante destacar que este mecanismo asegura que los estados tendrán un ingreso superior al que reciben actualmente por concepto de participaciones con cualquier tasa distinta de cero que apliquen. En otras palabras, representa una mejora respecto de la situación actual para aquellas entidades que opten por establecer este impuesto. Concretamente, ganan en una cantidad equivalente a la recaudación estatal neta (recaudación estatal menos la reducción de participaciones). Con ello se reconoce el principio de corresponsabilidad en la recaudación que deben tener los gobiernos locales y el Federal en un sistema verdaderamente federalista. En relación a este principio, los estados serán menos dependientes de los recursos federales en la medida en que logren aumentar sus ingresos propios.
- c) El crecimiento nominal del Fondo General de Participaciones que se distribuyen a cada estado no podrá ser superior al crecimiento del esfuerzo fiscal de cada entidad, medido este último como el crecimiento nominal en los ingresos propios. Para el primer año se considerará el crecimiento en los

²⁵ Fischer [1996] presenta diversos estudios para el caso de Estados Unidos, los cuales revelan que las diferencias en la tasa impositiva conducen a reducciones pequeñas en las ventas de los estados o municipios con tasas altas, pero que en algunos casos, la mayor recaudación derivada del aumento en las tasas más que compensa la reducción en las ventas.

ingresos propios observado en los últimos 10 años, con el objeto de reconocer el esfuerzo recaudatorio que han realizado algunas entidades en años recientes.²⁶ La cuenta pública de las entidades deberá ser auditada para este efecto. El Fondo de Fomento Municipal no se verá afectado por este mecanismo, pero se podrán revisar los criterios de distribución o fusionarlos con otros fondos, como sería el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Ramo 33. Con esta medida se cumplen dos objetivos; por un lado, se promueve el espíritu federalista de reducir la dependencia que tienen los estados de los recursos federales a la vez que se devuelven potestades tributarias. Por el otro, se fomenta el esfuerzo recaudatorio a nivel local. Aquellas entidades que opten por no establecer un impuesto a las ventas finales o no mejoren la recaudación a través de otros impuestos propios, tampoco aumentarán su dependencia de las participaciones. En cambio, las entidades cuyos ingresos propios aumentan gracias a un mayor esfuerzo recaudatorio, obtendrán los ingresos adicionales producto de dicho esfuerzo y podrán beneficiarse del crecimiento de la recaudación federal participable con base en el crecimiento de sus ingresos propios.

- d) No se aplicará la regla establecida en el inciso anterior a aquellos estados cuyas participaciones federales totales reales se reduzcan en un porcentaje igual o mayor al 10% como resultado de la aplicación del impuesto estatal a las ventas finales. En este caso, el crecimiento de los fondos que recibe dicho estado como parte del Fondo General de Participaciones será equivalente al crecimiento en la recaudación federal participable. Con esta medida se apoya a aquellas entidades que realizan un esfuerzo recaudatorio significativo pero que pueden experimentar reducciones en sus ingresos propios derivados de un débil o nulo crecimiento económico en determinados periodos.

Ejemplo del impuesto a las ventas finales: con una venta de \$100, una tasa del impuesto estatal del 6% y un IVA federal del 12%, observamos que los

²⁶ De no establecer este tipo de mecanismos se castigaría a aquellas entidades que han incrementado su recaudación a través de un mayor esfuerzo fiscal, en relación a aquellas que realizaban muy poco esfuerzo. Esto se debe a que el crecimiento de los ingresos propios de un estado que anteriormente realizaba muy poco esfuerzo recaudatorio pero que establece nuevos gravámenes o mejora su recaudación el primer año después de la reforma, será mayor que el de un estado que realiza un esfuerzo constante y elevado desde hace algunos años.

estados recaudan \$3.60 después de la reducción de las participaciones. Gracias al crédito fiscal, los consumidores enfrentan un tasa efectiva del 15%, que es igual a la tasa actual y menor que la del 18% que se obtendría de sumar las tasas del IVA y del impuesto estatal.

El ingreso final de los estados, incluyendo participaciones será mayor que el que se obtiene bajo el sistema vigente. Por ejemplo, supongamos un estado que recibió en el año anterior a la instrumentación de esta reforma \$100 millones de pesos correspondientes al Fondo General de Participaciones y que no aumenta la recaudación federal participable en términos reales, por lo cual el monto a repartir se mantiene constante y al año siguiente le tocarían a ese estado otra vez \$100 millones, antes de la reducción relacionada con el impuesto estatal. Supongamos también que el impuesto a las ventas finales se grava con una tasa del 6% sobre ventas equivalentes a \$400 millones. En este caso, la recaudación estatal será de 24 millones. El estado verá reducidas sus participaciones en un monto equivalente al 40% de lo recaudado, es decir, \$9.6 millones. De esta manera, el total de ingreso de este estado (sin contar otros impuestos estatales o transferencias federales adicionales) será: (100 millones - 9.6 millones) + 24 millones = 114.4 millones. Es decir, 14.4 millones por encima de lo que tendría de no aplicarse este impuesto o de aplicarlo a tasa cero.

Tabla 2

Opción 1: utilizando una tasa igual al 15% por el Z70	
(5) Reducción en participaciones federales	(6) Ingreso federal neto (4) + (5)
2.4	11.4
2.0	11.5
1.6	11.6
1.2	11.7
0.8	11.8
0.4	11.9
0.0	12.0

Notas:

El crédito fiscal sobre el IVA federal es igual al 50% del impuesto estatal pagado, siempre y cuando no exceda de 3 puntos porcentuales. La reducción en participaciones equivale al 40% de lo recaudado por las entidades

(1) Tasa del impuesto	(2) IVA federal	(3) Crédito fiscal	(4) Recaudación federal
6%	12%	3.0	9.0
5%	12%	2.5	9.5
4%	12%	2.0	10.0
3%	12%	1.5	10.5
2%	12%	1.0	11.0
1%	12%	0.5	11.5
0%	12%	0.0	12.0

Tabla 3
Opción 2: utilizando una tasa del IVA del 10%

(1) Tasa del impuesto	(2) IVA federal	(3) Crédito fiscal	(4) Recaudación federal	(5) Reducción en participaciones federales	(6) Ingreso federal neto (4) + (5)	(7) Recaudación estatal neta	(8) Impuesto al consumidor %
6%	10%	3.0	7.0	2.4	9.4	3.0	13.0
5%	10%	2.5	7.5	2.0	9.5	2.5	12.5
4%	10%	2.0	8.0	1.6	9.6	2.0	12.0
3%	10%	1.5	8.5	1.2	9.7	1.5	11.5
2%	10%	1.0	9.0	0.8	9.8	1.0	11.0
1%	10%	0.5	9.5	0.4	9.9	0.5	10.5
0%	10%	0.0	10.0	0.0	10.0	0.0	10.0

Notas:

El crédito fiscal sobre el IVA federal es igual al 50% del impuesto estatal pagado, siempre y cuando no exceda de 3 puntos porcentuales.
La reducción en participaciones equivale al 40% de lo recaudado por las entidades con este impuesto.

Las tablas anteriores ilustran el efecto sobre la recaudación estatal y federal y sobre los consumidores, de aplicarse este impuesto sobre una venta de \$100, utilizando respectivamente un IVA generalizado del 12% y del 10%.

6. *Transferir a los estados el impuesto sobre automóviles nuevos.*

Este impuesto se participa actualmente al 100% a los estados. Tendría sentido entonces transferir la potestad de gravarlo, dejando a los estados la libertad de determinar la tasa. Se trata de un impuesto relativamente sencillo de administrar. De considerarlo pertinente, cada estado puede establecer mecanismos para cobrar la diferencia en el monto del impuesto sobre vehículos adquiridos en otras entidades pero registrados en el primero, como sucede en otros países.

7. *Establecer criterios objetivos y transparentes para determinar el monto y la distribución de recursos federales transferidos a estados y municipios. Cambiar la distribución de los recursos del Ramo 33 de manera congruente con dichos criterios.*

Dichos criterios deberán estar relacionados con:

- Medidas de efectividad en la prestación del servicio público.
- Indicadores de necesidad y rezago en el servicio en cuestión relativo a otros estados.
- El esfuerzo fiscal realizado por las entidades con recursos propios.

Las transferencias deben también ser predecibles para efectos de planeación a largo plazo. Cuando existan grandes diferencias entre estados respecto de alguno de estos criterios, sobre todo el relacionado con carencias y rezagos, puede ser conveniente dividir los recursos transferidos en dos o más fondos con el fin de evitar que se desaliente la eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal.

El tipo de transferencia que se elija en cada caso deberá ser congruente con los objetivos que se persiguen. Si el objetivo que se persigue con la descentralización de un servicio público es mejorar la prestación de éste al responder más eficazmente los estados a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, entonces las transferencias federales en su mayoría no deben estar condicionadas o tener como única condición el que se apliquen los recursos transferidos al servicio en cuestión. Si se busca alentar el gasto estatal o municipal para cierta actividad, las transferencias federales pueden ser complementarias (*matching*) al gasto estatal con base en una tasa predeterminada, de modo que entre más gaste la entidad, mayores recursos

federales recibe. Este tipo de transferencias cambia los precios relativos que enfrenta la entidad para la provisión de los diversos servicios públicos, abaratando el servicio para el cual se otorgan recursos federales en relación a los demás. Entre más grande sea la tasa con que complementa la federación el gasto estatal, más grande será el aliciente para gastar en dicho servicio. Finalmente, los recursos pueden transferirse directamente a las personas que se busca beneficiar como sucede con algunos programas de alivio a la pobreza (ver propuesta 14).

Para el caso del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica se sugiere lo siguiente:

- a) Congelar el fondo actual en términos reales.
- b) Establecer un fondo adicional cuyos recursos se distribuirían con base en una fórmula que tome en cuenta mejoras en el servicio educativo a través de un mejor rendimiento educativo y en el crecimiento de los recursos destinados a la educación. Una parte de los recursos de este fondo se podrían otorgar como proporción fija de los recursos destinados a la educación por los estados (*matching*), de manera que se aliente el gasto estatal.
- c) Establecer un fondo que compense a las entidades que ya realizaban un esfuerzo educativo significativo antes de la descentralización y cuyos costos de prestar este servicio se elevaron considerablemente como resultado del proceso de homologación de salarios y prestaciones.
- d) Establecer un fondo cuyos recursos se distribuyan con base en el rezago educativo en la entidad e índices de pobreza y marginación. Este fondo podría formar parte de programas de combate a la pobreza que ya se encuentran funcionando. Una porción de los recursos de este fondo podría transferirse directamente a los hogares o a las escuelas.

8. Fortalecer el desarrollo de las fuentes de ingreso municipales.

Para fortalecer la recaudación municipal se propone:

- a) En materia del impuesto predial, promover la actualización de los sistemas catastrales a nivel municipal, quizá a través de asistencia técnica de los propios estados y de la federación.
- b) Fomentar el uso de derechos para financiar el gasto, bajo el principio de cobrar a los que se benefician de los servicios. En la medida de lo posible,

los derechos deben reflejar el costo de proveer los servicios con el objeto de fomentar un uso eficiente de los mismos.

- c) Otorgar a los municipios la facultad de legislar sobre el monto de los derechos y otras fuentes fiscales, incluyendo la posibilidad de imponer gravámenes con base en mecanismos de consulta directa a la ciudadanía (plebiscito). Esto implicaría realizar reformas a la Constitución nacional y a las constituciones locales.

9. *Utilizar mecanismos de mercado e involucrar al sector privado en la prestación de ciertos servicios públicos.*

Hay un gran potencial muy poco explotado en México en el uso de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos que conduzcan a mejoras en eficiencia y a ganancias en bienestar social. El involucrar al sector privado en la prestación de algunos servicios a través de procesos competitivos, puede mejorar el rendimiento de cuentas y ampliar la cobertura de los servicios públicos, liberando en el proceso recursos valiosos para otros fines prioritarios y reduciendo la dependencia de los estados y municipios de transferencias federales. Entre los candidatos para este tipo de esquemas se encuentran diversos servicios municipales como agua potable y saneamiento y recolección de basura, así como el desarrollo y construcción de infraestructura.

En México ya se han llevado a cabo diversos proyectos que involucran al sector privado a nivel federal, estatal y municipal. La experiencia ha sido mixta. En los casos en que el resultado ha sido inferior a lo planeado o demasiado costoso, frecuentemente el problema no deriva de involucrar al sector privado sino de la presencia de algunos de los siguientes factores: ausencia de procesos de licitación competitivos, regulación inadecuada o ausencia de instrumentos regulatorios, errores de planeación o estimación de la demanda, e incentivos contrarios a la eficiencia en el gasto al rescatar el gobierno a las empresas con problemas financieros.²⁷ En la medida en que se mejore el marco regulatorio y de supervisión, y se generen condiciones de competencia entre proveedores particulares de servicios públicos antes y después de concesionarlos, mejorarán estos y lo mismo ocurrirá con la percepción pública de este tipo de esquemas. La experiencia internacional en la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos es positiva y merece mayor estudio.

²⁷ Este tipo de problemas se observa en el caso de las carreteras y de las concesiones para la construcción y prestación de servicios de agua potable y saneamiento en algunos municipios.

10. Evitar rescatar a gobiernos estatales y municipales endeudadas en exceso o que demuestren falta de responsabilidad fiscal.

Será necesario que las autoridades federales muestren de manera contundente a los gobiernos estatales y a los bancos comerciales, que los estados son responsables de su propio endeudamiento. Para ello se requiere de un uso menos discrecional de los recursos federales y mayor transparencia en la asignación de los mismos. Para reforzar estas medidas, se podría establecer un sistema contable uniforme para las finanzas estatales y la exigencia de presentar pública y oportunamente cuentas detalladas de las finanzas estatales avaladas por agencias independientes. Estas propuestas son congruentes con el objetivo de fortalecer el rendimiento de cuentas de las autoridades y la promoción de la estabilidad macroeconómica.

11. Impedir que el Gobierno Federal se involucre en cuestiones locales que no sean de su competencia.

El que esta propuesta se instrumente depende tanto de la voluntad de las autoridades federales como de la defensa de la autonomía local por parte de las autoridades relevantes y la existencia de una clara asignación de potestades fiscales. En México tradicionalmente influye el ejecutivo nacional aun en asuntos locales, gracias a la centralización política y fiscal, o a la “nacionalización” de asuntos locales por parte del Congreso. Sin embargo, para asegurar que las autoridades rindan cuentas de manera adecuada, para el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales y aun para la consolidación del sistema democrático, se requiere que el Gobierno Federal respete el ámbito de acción de los gobiernos locales.

12. Establecer, para todos los órdenes de gobierno, la obligación de informar veraz y oportunamente sobre los recursos públicos disponibles, su uso y asignación.

La información es clave para fomentar la rendición de cuentas. Desde la óptica del Gobierno Federal, es necesario contar con información sistematizada que permita verificar y evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas para los que transfiere recursos. A su vez, el Gobierno Federal debe rendir cuentas acerca de los criterios de asignación de los recursos transferidos. La obligación de proveer información y los procesos de evaluación en la medida de lo posible deben evitar convertirse en obstáculos a la actividad gubernamental debido a una burocratización excesiva. En todos los casos, la información debe hacerse pública, ya que es en la participación ciudadana y en

la rendición de cuentas que descansan los procesos de descentralización exitosos.

13. Reformas a las instituciones del federalismo.

Las propuestas en materia institucional buscan otorgarle mayor representatividad a los gobiernos estatales en las decisiones del Gobierno Federal con incidencia local. Son complementarias a las medidas para reforzar la rendición de cuentas.

- a) Otorgar al Senado mayores facultades en materia presupuestal, actualmente exclusivas de la Cámara de Diputados.
- b) Retornar a la estructura original del Senado basada en la igualdad de representación de los estados, desapareciendo o sustituyendo los escaños de los Senadores de partido y los de primera minoría. Esta propuesta y la anterior requieren de reformas constitucionales.
- c) Revisar las atribuciones y estructura de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Tomando en cuenta cambios paralelos en el Senado, se requiere de órganos con capacidad de decisión y no sólo consultivos y técnicos, que definan aspectos relevantes a las relaciones fiscales intergubernamentales. Requieren estar facultados para ello por las legislaturas locales. Este tipo de reformas requiere sólo de cambios al SNCF.
- d) Crear comités con participación de los estados para la definición de programas que requieran de contribuciones estatales obligatorias y someter éstas a discusión en el seno de las legislaturas estatales.
- e) Reforzar las reformas al sistema judicial para que éste pueda resolver controversias entre órdenes de gobierno de manera independiente.
- f) A nivel estatal, tomar medidas congruentes a las anteriores para otorgarle mayor representatividad a los municipios en la toma de decisiones estatales.
- g) Eliminar la regla de no reelección a nivel municipal y extender el periodo de gobierno a cuatro años.

14. Desarrollar mecanismos para la transferencia directa de recursos a personas y no sólo a gobiernos, para cierto tipo de programas y subsidios.

Para ciertos programas y servicios puede ser más eficiente transferir recursos directamente a quienes se pretende asistir, que alterar las fórmulas de asignación de transferencias o promover procesos de descentralización, los cuales agregan una instancia de autoridad entre el gobierno que provee los

fondos y los ciudadanos que los reciben. Este tipo de mecanismos ha sido utilizado con éxito en programas de alivio a la pobreza, como ilustra la experiencia de nuestro país y de otras naciones. También son útiles como alternativa a los subsidios generalizados aplicados a través de precios de los servicios públicos que no reflejan el costo real de proveerlos. El riesgo de este tipo de programas es que merman la autoridad de los gobiernos locales en funciones que les corresponden, perpetuando el centralismo político y económico. Por ello, en cada caso deberá evaluarse si se justifica este tipo de transferencia.

4. Referencias

- Bahl, Roy y Linn Johannes (1992) *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Bird, Richard M. y François Vaillancourt (1998) "Fiscal decentralization in developing countries: An overview" en Bird y Vaillancourt, eds., *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bird, Richard (1993) "Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization", *National tax journal*.
- Boothe, Paul (1996) *Reforming fiscal federalism for global competition: A Canada Australia comparison*, University of Alberta Press, Canadá.
- Colmenares, David (1999) "Retos del federalismo fiscal mexicano", *Comercio exterior*, Vol. 49, No. 5, México D.F.
- Díaz Cayeros, Alberto (1999) "Algunas tesis sobre federalismo hacendario y desarrollo regional", ponencia preparada para el seminario "Construcción de la plataforma electoral", Fundación Carlos Pereyra, octubre 27, México D.F.
- Díaz Cayeros, Alberto (1995) *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Miguel Angel Porrúa, México D.F.
- Donahue, John (1997) *Disunited states*, Basic books, Nueva York.
- Gamboa, Rafael (1998) "Conditional transfers to promote local government participation in Mexico", *Economía Mexicana*, Vol. 7, No. 2, México.
- Fischer, Ronald (1996) *State and local public finance*, 2ª edición, Irwin, Chicago.

- INDETEC (1997) Diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades federativas, Guadalajara, México.
- Inman, Robert (1997) "Provincial grants policy in the Republic of South Africa", mimeo, Wharton School, University of Pennsylvania, Filadelfia.
- Merino, Gustavo (1999) "Federalism and the policy process: Using basic education as a test-case of decentralization in Mexico", Ph.D. thesis, Harvard University, Cambridge Massachusetts.
- Moreno, Alma Rosa (1999) "Federalismo Fiscal", *Federalismo y Desarrollo* No. 66, abril-mayo-junio.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1989) *Public finance in theory and practice*, 5ª edición, McGraw Hill, Nueva York.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1999) "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", *Comercio exterior*, Vol. 49, No. 5, México D.F.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1996) *Federalismo fiscal en México*, F.C.E., México D.F.
- Shah, Anwar (1994) *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, World Bank policy and research series 23. Washington D.C.
- Watts, Ronald (1999) *The spending power in federal systems*, Institute of intergovernmental relations, Queen's University, McGill-Queen's University Press, Montreal.