

# **Estado actual y perspectivas del federalismo fiscal en México**

**Horacio Enrique Sobarzo Fimbres**  
Centro de Estudios Económicos  
El Colegio de México\*

\*Trabajo presentado en el Foro del Federalismo y Descentralización del las Finanzas Públicas, 31 de julio y 1 de agosto de 2008, Chihuahua, Chihuahua, Organizado por la CONAGO.

## 1. Introducción

El análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, a partir de 1980, ha sufrido modificaciones importantes. En muchos aspectos el esquema ha significado mejoras importantes y mayores recursos para los gobiernos subnacionales, si bien el proceso no ha estado exento de problemas. En particular, después de 1992 inicia un proceso de descentralización del gasto hacia los gobiernos estatales que ha significado que hoy, los gobiernos subnacionales gasten más que el gobierno federal. El resultado es una situación en que, por el lado de los ingresos, las facultades recaudatorias están fuertemente concentradas en el gobierno federal, en tanto que, por el lado del gasto, los gobiernos estatales han sido los principales beneficiados, especialmente en los últimos años, a raíz del crecimiento en los excedentes petroleros.

El argumento central de este documento es que, de continuar esta tendencia, se pone en riesgo la solvencia del sistema, ya que a final de cuentas, existe la posibilidad de rescate por parte del gobierno federal, en caso de problemas financieros. En el mediano y largo plazo, la única forma de disminuir este riesgo es involucrar a las entidades federativas en la recaudación en un grado mucho mayor que el existente actualmente.

La estructura del documento es la siguiente. En la sección 2 se revisan los antecedentes y evolución reciente de los ingresos y los gastos en el contexto del federalismo fiscal y se trata de caracterizarlos brevemente. La sección 3 plantea los problemas que han enfrentado los estados y el gobierno federal en el proceso de descentralización y apunta sobre posibles riesgos, de persistir esta tendencia de concentración de ingresos en el gobierno federal y descentralización de gastos. Se sugiere que es necesario que los estados participen más activamente en la recaudación. La sección 4 hace algunos comentarios sobre la necesidad de estudiar con más detenimiento las determinantes del gasto en los estados. Finalmente, la sección 5 agrupa las conclusiones.

## 2. Antecedentes

### 2.1 Evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México

#### 2.1.1 Evolución de los ingresos públicos

Si bien la historia de las relaciones fiscales intergubernamentales puede ubicarse en el surgimiento de las convenciones nacionales fiscales, en los años 1925, 1943 y 1947, es a partir de 1980, con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), cuando se crea lo que es hoy el sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF), y se le da forma al actual sistema.

Los cambios ocurridos en 1980 pueden quizás caracterizarse como una reforma fiscal exitosa, no solo porque se modificó de fondo el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, sino también porque se simplificó el sistema tributario en su conjunto, ya que se eliminaron una serie de impuestos especiales que implicaban la existencia de tributación múltiple.<sup>1</sup> Sin duda la modificación más trascendental fue que con la introducción del IVA, a cargo del gobierno federal, los estados prácticamente cedieron al gobierno central la función recaudatoria de su fuente principal de ingresos, que era su participación en el llamado impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM). Debe recordarse que, aunque el IVA se introdujo como un impuesto federal, después de 1980 las entidades continuaron desempeñando una función recaudatoria, es decir, continuaron participando en la administración del impuesto, en el entendido que los ingresos recaudados eran del gobierno federal quien, a su vez, participaría a las entidades al menos los ingresos suspendidos antes del cambio en 1980.

---

<sup>1</sup> De hecho, la nueva tasa del IVA se calculó que debería ser suficiente para compensar la recaudación suspendida del ISIM (4%), un impuesto de 30% al consumo suntuario, 25 impuestos federales y 300 estatales (ver Gil y Thirsk [2005]).

En un periodo de abundancia petrolera, esta modificación fue posible no sólo por el fuerte centralismo y control político en la presidencia de la república, sino también porque la bonanza petrolera permitió que bajo el nuevo sistema de participaciones, ninguna entidad empeorara, en términos de los ingresos recibidos. De hecho todas tuvieron una mejoría.

En su origen, el sistema de participaciones tuvo un carácter fundamentalmente resarcitorio, es decir, las participaciones a los estados se distribuían con el criterio de, justamente, resarcir a los estados por los ingresos que obtenían en el sistema anterior.

Con el paso de los años, el sistema de distribución de participaciones sufrió modificaciones en los criterios de reparto. Hasta 2007, el Fondo General de Participaciones, con mucho el más importante del total de participaciones a los estados, se distribuyeron, hasta antes de la reforma fiscal del 2008, bajo los siguientes tres criterios: 45.17% en base al número de habitantes, 45.17% en base a los llamados impuestos asignables territorialmente y el restante 9.66% en función inversa a los dos criterios anteriores<sup>2</sup>. A partir de 2008, como resultado de la reforma fiscal, los incrementos se regirán adicionalmente por crecimiento del PIB y recaudación de ingresos propios.

Ciertamente las modificaciones a los criterios de reparto han obedecido a ajustes impulsados, en buena medida por las entidades federativas pero, más allá de si el esquema o los criterios del reparto son “justos”, lo cierto es que, en mayor o menor medida, todos los estados han visto un crecimiento importante de sus ingresos por este concepto. Así, en el período 1980-2005, el crecimiento estatal real acumulado por este concepto fue de

---

<sup>2</sup> El monto total a distribuir es un porcentaje de lo que se conoce como Recaudación Federal Participable (RFP) y se integra por todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo, minería, además de los recursos, ajustado por devoluciones, compensaciones, participaciones específicas en IEPS e incentivos autoliquidables, tenencia, ISAN, y colaboración administrativa.

155.7%, muy superior al crecimiento del PIB, que fue del 85.1% o de la propia recaudación federal participable (RFP), que creció en términos reales, en el mismo período, 78.4%. En términos *per cápita*, a pesos de 1993, las participaciones promedio en el ámbito nacional pasaron de 386.3 a 552.1 pesos, en 2005. (Ver UCEF, 2006).

Ahora bien, este incremento en las participaciones no ha sido homogéneo entre entidades y no es sencillo establecer algún patrón de comportamiento. Por ejemplo, no ha estado muy relacionado con el crecimiento del PIB en los estados. En la Gráfica 3 se puede apreciar cómo hay estados que aún cuando han aumentado sus participaciones por arriba de la media nacional, su PIB decreció y viceversa. Si bien el PIB no es el único indicador a tomar en cuenta para evaluar los efectos de las participaciones, se puede reconocer que hace falta analizar a fondo la relación entre los objetivos de distribución de participaciones y los criterios con que éstos se asignan. Autores como Cabrero (1995) señalan que la creciente dependencia de participaciones federales ha exacerbado las disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo regional.

En resumen, la reforma de 1980, si bien permitió simplificar el sistema impositivo, implicó que en lo sucesivo el gobierno federal sería el encargado de recaudar los impuestos de base amplia,<sup>3</sup> lo que implicó que las entidades federativas cedieron al gobierno federal la función recaudatoria. Este sistema ha significado sin duda, un aumento importante de ingresos a los estados. Como se verá más adelante, ello ha implicado que el sistema resultante se caracterice por una fuerte concentración recaudatoria en el gobierno federal ya que del total de ingresos de los estados, en promedio en

---

<sup>3</sup> Impuesto sobre la renta (ISR), Impuesto al valor agregado (IVA) e Impuesto especial a la producción y servicios (IEPS).

el 2005, el 92.4% proviene de transferencias federales, es decir, solo 7.6% de los ingresos totales fueron ingresos propios<sup>4</sup>.

### 2.1.2 Evolución del gasto público estatal

Quizá la característica importante a destacar aquí es que, por el lado de los ingresos, como ya se comentó, existe una fórmula de distribución de participaciones que, si bien ha sido modificada más de una vez en los últimos veinticinco años, los criterios con que se asignan los recursos han sido siempre claros, más allá de si han sido “justos”.

La evolución de los gastos ha sido diferente. Se pueden distinguir con claridad dos etapas o periodos.

La primera comprende el periodo anterior a 1992, que se caracteriza por una fuerte centralización de gastos en el ámbito federal, pero, sobre todo, por el alto grado de discrecionalidad en su asignación entre entidades federativas. Si bien la distribución de recursos en la década de los ochenta se regía por los planes de desarrollo, en la práctica no existían criterios objetivos de reparto y, en buena medida, la asignación se definía por las decisiones del ejecutivo y su relación con los gobernadores. De hecho se ha documentado que el propio calendario electoral era un determinante importante (ver P. E. Molinar y Weldon, 1994).

En la década de los noventa, en gran medida motivado por las transformaciones políticas del país, este escenario comienza a modificarse de manera muy importante, a partir del proceso de descentralización educativa iniciado en 1993 y al que siguieron algunas otras áreas como

---

<sup>4</sup> Ciertamente, hay diferencias de comportamiento individual. Por ejemplo en el 2005 los ingresos propios de Chihuahua y Nuevo León fueron de 15.3% y 12.8% respectivamente, en tanto que estados como Tlaxcala y Puebla, registraron porcentajes de 3.5% cada uno. De entre los impuestos estatales más importantes, destacan el impuesto sobre nómina (30 estados y el D.F.) y hospedaje (29 estados y el D.F.)

salud y gasto social, destacando más recientemente la conformación del llamado Ramo 33 y el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Como resultado de este proceso, en la actualidad las entidades federativas reciben transferencias condicionadas y participaciones (transferencias no condicionadas), lo que hace que los estados y municipios ejerzan el 61 % del gasto total gubernamental frente a un 39% del gobierno federal (ver Gráfica 5).

La característica más importante de estos procesos es que, a diferencia de las décadas anteriores a los noventa, la discrecionalidad con la que se asignaban los gastos en las entidades prácticamente ha desaparecido, ya que en todos los casos existen fórmulas de reparto o bien, como sucede con el gasto educativo, su asignación obedece a la inercia proveniente al inicio del proceso. En este sentido puede hablarse de un gran avance en relación a los años anteriores, pues hoy existe más certeza y certidumbre en el ejercicio del gasto estatal.

Dicho lo anterior, es importante subrayar que estos procesos de descentralización no han estado exentos de problemas, ya que, en muchos casos, los proceso de homologación generaron costos en algunos casos muy importantes a ciertos estados, debido a que la diversidad en la calidad y cantidad de servicios estatales era muy amplia. Destacan los casos de educación y en menor medida de salud, pues la existencia de servicios educativos estatales previos a la descentralización terminó penalizando a aquellas entidades que habían desarrollado sus propios sistemas educativos, además de que el SNTE permaneció a nivel nacional.

Quizá es también necesario dimensionar adecuadamente este importante proceso de descentralización, pues si bien las entidades ejercen

hoy mayores recursos que la federación, en cierto sentido el cambio operado fue de naturaleza puramente contable, toda vez que los recursos que antes gastaba la federación en los estados se les transfirieron a éstos para que los continuaran ejerciendo en las mismas áreas y con prácticamente los mismos criterios. Dada la naturaleza condicionada de estas transferencias, el grado de libertad de las entidades para ejercer recursos propios no se modificó sustancialmente. Sin embargo, en el mediano y largo plazo es de esperarse que los servicios descentralizados mejoren en calidad y en cantidad.

### 2.1.3 Excedentes petroleros

Para concluir con esta sección de gasto, es quizá importante señalar que en los últimos años, particularmente a partir del año 2000, se ha registrado un crecimiento importante en los excedentes petroleros, propiciado por un crecimiento muy fuerte de su precio en el mercado mundial. Como se observa en la Gráfica 1, a partir de 1998 en que el precio promedio del barril de la mezcla mexicana registrara su nivel más bajo, por debajo de los diez dólares, se ha registrado un aumento permanente y significativo.<sup>5</sup> De entre los grandes beneficiarios de estos excedentes se encuentran las entidades federativas, ya que a partir del 2003 se destinan a éstas el 50% de los excedentes, a través del llamado Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), en tanto que el restante 50% se destinó a gastos de inversión de PEMEX.<sup>6</sup> La Gráfica 3 muestra cómo, la correlación entre ingresos totales de los estados y el precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo se hizo particularmente fuerte en el período 1999-2004.

---

<sup>5</sup> Para el mes de agosto del 2006 el precio del barril mexicano llegó a estar por encima de los sesenta dólares.

<sup>6</sup> Para el año de 1995 se definió como excedentes petroleros los recursos generados cuando el precio de la mezcla mexicana del petróleo supere los 27 dólares por barril.



Este proceso si bien puede ser visto como positivo porque ha significado más recursos a las entidades federativas, tiene el problema de que la transparencia y rendición de cuentas en materia de gasto a nivel estatal no ha avanzado, en promedio, con la misma rapidez que en el ámbito federal y, de hecho, entre las propias entidades federativas existe un escenario de una gran heterogeneidad. Adicionalmente, en el plano de las finanzas públicas nacionales, se corre el riesgo de que, al igual que sucediera con la bonanza petrolera de fines de los años setenta, los esfuerzos de reforma fiscal se pospongan, una vez más. Cabe resaltar aquí que la más reciente reforma fiscal, vigente a partir de 2008, ha sido un intento de reducir la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos asociados a la actividad petrolera.

En suma, podría decirse que ha habido un avance significativo en México en el ámbito de las relaciones fiscales intergubernamentales. A diferencia de los ochenta y décadas anteriores, la discrecionalidad en la asignación del gasto entre entidades prácticamente ha desaparecido y en consecuencia, hoy existe mayor certidumbre y certeza en la planeación del gasto estatal.

Ahora bien a pesar de que hoy las entidades y municipios ejercen el 61% del gasto frente a un 39% del gobierno federal, el grueso del gasto descentralizado es de tipo condicional, por lo que la independencia en el gasto estatal no es tan alta como, en principio, los números parecen sugerir.

Sin embargo hay que reconocer que la evolución del SNCF desde 1980 a la fecha ha incrementado significativamente los recursos dirigidos a los estados. Si a ello se añade los excedentes petroleros de los últimos años y las llamadas aportaciones, resulta que, efectivamente los estados han sido uno de los principales beneficiarios no solo de la abundancia petrolera, sino también del proceso de descentralización. Al igual que con la evolución de

las participaciones, los criterios de reparto de recursos federales condicionados no parece obedecer algún criterio en particular, sino más bien ha sido el resultado de circunstancias históricas y/o consideraciones de tipo político. Así, por ejemplo, los excedentes petroleros distribuidos a las entidades federativas, una vez determinado el monto (50%), se han distribuido con base en los coeficientes del FGP que, como ya se comentó, no es sencillo establecer un patrón de comportamiento. En otras palabras, la evolución de los recursos distribuidos a las entidades parece haber obedecido en buena medida a circunstancias históricas, no necesariamente vinculadas a criterios previamente definidos.

Debe destacarse que, por el lado del ingreso, subsiste una centralización muy fuerte en el ámbito federal de gobierno lo que, aunado a la fuese descentralización del gasto, plantea interrogantes y problemas potenciales que habrán de discutirse más adelante.

### 3. Características del sistema actual y problemas presentes y potenciales

#### 3.1 Problema General

El resultado del proceso descrito a muy grandes rasgos en la sección anterior es un sistema fuertemente centralizado en el gobierno federal en lo referente a recaudación y, por el lado del gasto, con un grado importante de descentralización a los gobiernos subnacionales. Es decir, existe lo que se le ha dado en llamar un muy marcado desequilibrio vertical entre los ámbitos estatal y federal de gobierno.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, un sistema en el que la recaudación se concentra en el gobierno federal, acompañado de un adecuado sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales, puede ser visto como adecuado (ver por ejemplo, Gordon [1983]). Sin embargo,

literatura más reciente ha puesto énfasis en el hecho de que un sistema de estas características puede dar origen a lo que se le ha dado en llamar restricciones presupuestales laxas, es decir, en ciertas circunstancias, este esquema de recaudación centralizada induce a los gobiernos subnacionales a una expansión excesiva del gasto que, eventualmente, habrá de ser solventada con recursos adicionales provenientes del gobierno central. Por ejemplo, de acuerdo a Rodden, Gunnar y Litvack (2003), cuando los gobiernos subnacionales disponen de pocas facultades recaudatorias de forma tal que son muy dependientes de las transferencias federales, claramente tienen muy poca flexibilidad para enfrentar choques adversos, por lo que en períodos de crisis fiscales la presión recaerá en el gobierno central. Como los gobiernos subnacionales conocen esta situación, tienen pocos incentivos para ser fiscalmente responsables, ya que existe la expectativa de que, eventualmente, habrán de ser “rescatados” por el gobierno federal.

Adicionalmente al desbalance vertical mencionado líneas arriba, otra circunstancia que puede dar origen a restricciones fiscales laxas se puede presentar en situaciones en que los gobiernos subnacionales no atienden con suficiencia algunos servicios que pueden trascender a la localidad, como es el caso, por ejemplo, de las pensiones. En circunstancias como estas los gobiernos centrales se pueden ver obligados a, eventualmente, atender la demanda. En general, tanto la estructura fiscal como las instituciones políticas pueden influir en la mayor o menor proclividad de parte de los gobiernos centrales para fungir como garantes de última instancia a comportamientos fiscalmente irresponsables de los gobiernos subnacionales.

De hecho, en un esquema centralizado y donde los gobiernos subnacionales tienen poca autonomía, los actores políticos en los gobiernos subnacionales no serán necesariamente los responsables frente a los

ciudadanos. En general, se espera que si las transferencias (o parte de ellas) están muy influenciadas por consideraciones políticas, entonces es difícil mantener la credibilidad de que no habrá rescate del gobierno central. Wildasin (1997) argumenta que, contrariamente a lo que se piensa, los problemas de disciplina fiscal se presentan no porque haya mucha descentralización fiscal sino que, por el contrario, por que hay muy poca.

Ahora bien, un sistema tan centralizado en los ingresos y muy descentralizado por el lado del gasto tiene también problemas potenciales, que en un país como México, caracterizado por una historia no muy exitosa en rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, puede implicar un desbalance importante. En otras palabras, existe el riesgo de que si los gastos de los estados no son dependientes de su propio esfuerzo fiscal, haya una tendencia hacia un escenario de poca responsabilidad fiscal en el ejercicio del gasto. A este respecto hay una literatura abundante que señala o enfatiza los riesgos de una restricción fiscal floja o suave (“*soft budget constraints*”) y que puede reflejarse en una actitud poco responsable fiscalmente hablando, toda vez que el gobierno federal es al final de cuentas el salvamento de último recurso.

Las experiencias recientes en los últimos años por ejemplo, en Argentina, subraya la necesidad de diseñar un sistema que permita (obligue) que los estados, si bien de forma parcial, a involucrarse en el proceso recaudatorio (ver por ejemplo Jones et.al (2000) y Webb (2003))

No obstante, en el contexto mexicano ha sido hasta ahora difícil diseñar un sistema menos centralizado en la recaudación porque no ha sido claro quién, aparte del contribuyente, podría salir beneficiado. Los gobiernos estatales, como ya se documentó, han sido los principales beneficiarios y por su parte, al menos hasta hace algunos años, el gobierno federal se ha resistido a esta descentralización de ingreso con argumentos de eficiencia,

aunque también es altamente probable que haya resistencia a “perder control” de los estados, como tradicionalmente se concebía.

Una hipótesis central en este trabajo es que, a menos de que se logre un cierto grado de descentralización de ingreso, el sistema actual tenderá a mostrar poca responsabilidad fiscal.

#### 4. Perspectivas

4.1 Si bien pueden ser muchos los problemas actuales del federalismo fiscal en México, a continuación se señalan los que, a juicio del autor de este documento, son los más importantes.

- a) Hasta ahora la deuda subnacional no ha sido un problema macroeconómico, pero podría serlo. A este respecto es importante que el gobierno federal no sea visto como el recurso de última instancia y esto puede lograrse, al menos parcialmente, involucrando a los gobiernos subnacionales en la recaudación.
- b) Un problema con esto es que mucho del gasto estatal está destinado al pago de salarios, lo que crea presiones políticas (o potencialmente puede crearlas) para un rescate federal
- c) Hay poco incentivo de parte de los estados para cobrar impuestos y poco incentivo por parte del gobierno federal para transferir facultades. Aquí será importante que los planteamientos de reforma fiscal del futuro sean bastante más ambiciosos que en el pasado y que se planteen también una revisión a fondo de las competencias tributarias por ámbitos de gobierno, junto con los planteamientos de reforma fiscal. En otras palabras, sería deseable que un intento de reforma fiscal planteara modificaciones no sólo por el lado del ingreso, como tradicionalmente se

ha hecho en México, sino también cambios en la estructura y eficiencia del gasto público, de los tres ámbitos de gobiernos. Una reforma de esta naturaleza implicaría revisar la distribución de potestades tributarias y no sólo del sistema de transferencias. A este respecto, la reforma fiscal recientemente puesta en vigencia a principios de 2008 logró muy pocos avances ya que, en esencia, se mantuvo la misma estructura de ingresos tributarios, fuertemente concentrada en el ámbito federal de gobierno.

- d) En general, la descentralización educativa no ha incidido en un esfuerzo adicional por parte de los estados para la atención de necesidades en este sector. En alguna medida esta descentralización ha sido incompleta ya que no logró uno de los objetivos inicialmente planteados que era, precisamente, que las entidades federativas fueran gradualmente mejorando la calidad y cobertura del servicio mediante la aportación creciente de recursos propios. Con frecuencia, parte de las transferencias no condicionadas tiene que destinarse a atender compromisos derivados de las transferencias condicionadas, por ejemplo, los incrementos salariales acordados con el SNTE. Un problema adicional de la descentralización educativa es que los gobiernos municipales tienen todavía una participación muy limitada.
- e) Es necesario que los estados cuenten con mayores ingresos propios para tener una respuesta adecuada a fin de mantener el servicio de la deuda de los estados.
- f) Otro problema con el desequilibrio vertical existente es que si bien se ha descentralizado gasto de manera importante, en la medida en que no se han producido incentivos a generar ingresos propios por parte de las entidades, se ha propiciado la circunstancia de que, con frecuencia, existan algunas áreas de gasto estatal que no son debidamente atendidas

y, al mismo tiempo, áreas en las que se registra duplicidad de funciones entre los tres niveles de gobierno.

- g) Actualmente el estado de endeudamiento estatal y la aprobación de nuevos créditos tiene que contar con calificaciones crediticias de agencias internacionales. Desafortunadamente, las calificadoras toman como un indicador importante el comportamiento de los ingresos propios de los estados que, en la mayoría de los casos es muy pequeño frente al monto de las transferencias, por lo que en principio, es poco creíble que el gobierno federal no sea el recurso de última instancia. A este respecto, Sobarzo (2006), por ejemplo, muestra que el esfuerzo tributario de las entidades federativas en lo que respecta a los impuestos con los que actualmente operan es un indicador muy pobre del esfuerzo fiscal potencial de éstas, sugiriendo así que la existencia de calificadoras que basan sus dictámenes en la evolución de los ingresos propios es poco relevante como criterio financiero útil.
- h) Todos estos problemas se ven agravados si se incorpora a la contabilidad los pasivos contingentes derivados de las obligaciones de las pensiones. Ello hace más urgente el diseño de un esquema más responsable por parte de las propias entidades.
- i) La evolución de las leyes estatales de transparencia es poco homogénea y rezagada frente a la federal. Este aspecto es particularmente relevante en los últimos años en que parte de los excedentes petroleros se ha canalizado a las entidades federativas.
- j) Existe también el riesgo de una descentralización “excesiva” del gasto social. En un país tan heterogéneo como México, la función de gasto social debe de estar en manos del gobierno federal. Esto es así porque el gobierno federal es el único que tiene la capacidad de redistribuir el gasto

en el territorio nacional, además de que, una vez que un rubro de gasto se descentraliza, es muy difícil que regrese al ámbito federal, aún si la distribución geográfica de la pobreza se modifica con el paso del tiempo.

#### 4.2 Cuantificación de la descentralización del gasto

Lo comentado hasta ahora, respecto a la descentralización del gasto requiere de un análisis específico y, en particular, de una medida que permita cuantificar la magnitud del proceso. A este respecto, para una gran diversidad de países existen estimaciones de lo que se ha dado en llamar efecto matamoscas (*flypaper effect*).

Dentro del análisis del federalismo fiscal, el rol desempeñado por las transferencias intergubernamentales se ha convertido en un asunto de mucha importancia, especialmente en países en donde el proceso de descentralización es relativamente reciente. En particular, en el caso de América Latina la descentralización del gasto público del gobierno federal a los subnacionales ha tenido importantes efectos macroeconómicos, toda vez que la creciente transferencia del gasto de los gobiernos subnacionales es ya lo suficientemente importante como para influir en las cuentas macroeconómicas de un país. Quizás el mejor ejemplo, si bien no el único, es el de Argentina (ver Jones et. al 2000).

Sobre este punto, en las últimas décadas una abundante literatura, tanto teórica como empírica se ha enfocado en el impacto que las transferencias intergubernamentales han tenido en las decisiones de los gobiernos que reciben dichas transferencias. Siguiendo a Gamkhar y Oates (1996), en el plano teórico, se ha establecido, por ejemplo, que las transferencias *lump-sum* a una localidad, en un esquema de información perfecta, debería tener efectos asignativos y distributivos, no distintos a los que habría si la transferencia se hiciera a los residentes de la localidad. Es decir, la respuesta del gasto local de dichas transferencias debería ser equivalente a un aumento del ingreso privado.



Sin embargo, una importante cantidad de literatura empírica ha rechazado este resultado, ya que se observa que el estímulo del gasto a los programas públicos excede, con mucho, a aumentos en el ingreso privado. Dicho de otra forma, la documentación empírica existente muestra que las transferencias a gobiernos subnacionales provoca un sobre estímulo en el gasto local muy superior a incrementos equivalentes en el ingreso privado. El resultado de ello es que el tamaño del gasto público crece por el aumento más que proporcional del gasto público subnacional. Este fenómeno es conocido en la literatura como el *flypaper effect* o efecto matamoscas, para indicar que el dinero se queda donde cae “*money sticks where it hits*” (ver, por ejemplo, Gramlich, 1977; Fisher, 1982; Gamkhar y Oates, 1996).

El resultado tiene implicaciones importantes de la política porque sugiere, entre otras cosas, que los gobiernos subnacionales buscan expandir el gasto público para sus propios fines, más allá de los niveles posiblemente deseados por la comunidad. De hecho, una implicación de esto sería que la competencia política es por sí sola insuficiente para garantizar disciplina fiscal (ver Oates, 1999). Sin duda este es un tema que requiere documentarse pues, con la excepción de Velásquez (2006), no existen trabajos al respecto, ya que, en su mayoría, los trabajos en el país se han orientado al ingreso, no al gasto (ver Ibarra, 1999). Es entonces importante profundizar en el estudio de los determinantes del gasto estatal, analizando los distintos componentes de las transferencias en los últimos años.

Una explicación de esta escasez de trabajos es sin duda el hecho de que hasta hace pocos años, la información disponible por el lado del gasto público transferido a los gobiernos estatales y municipales en México era poco sistemática, ya que requieren datos tipo panel <sup>7</sup> desagregándolo por tipo de gasto y localidad (entidad federativa) que, con anterioridad a la creación del llamado Ramo 33 no existía. Adicionalmente la presencia de excedentes petroleros, de los cuales una

---

<sup>7</sup> La técnica más usual es utilizar modelos “pooled”, entre grupos y Mínimos Cuadrados Generalizados en dos etapas.

porción importante se ha destinado a los estados, sugiere que un análisis de este tipo es muy pertinente.

La literatura sugiere diversas explicaciones a este fenómeno, desde ilusión fiscal, problemas estadísticos o hasta efectos sustitución de impuestos. En el caso particular de países en desarrollo, se sugiere también, además de factores económicos, aspectos políticos e institucionales (Tanzi 1996, Prud'homme, 1995).

## 5. Conclusiones

Los cambios operados en las últimas tres décadas en el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales han conducido a un esquema en el que el gobierno federal se encarga de la recaudación de la casi totalidad de los ingresos, en tanto que, por el lado del gasto, se ha producido una descentralización importante. De continuar esta tendencia, se pone en riesgo la solvencia misma de las finanzas gubernamentales, ya que, el gobierno federal es el que tendría que ser el recurso de última instancia, en caso de problemas financieros. Algunas experiencias internacionales sugieren que este es un problema latente. Se argumenta entonces que una forma de disminuir este riesgo es involucrando mucho más activamente a los gobiernos estatales en la recaudación de impuestos.

## Referencias

Cabrero, E. (1995) *La nueva gestión municipal en México*, Miguel Angel porrúa, CIDE, México.

Fisher, R. (1982) Income and grant effects of local expenditure: The flypaper effect and other dificultades. *Journal of Urban Economics*, 12: 324-345.

Gamkhar, S. y Oates, W. (1996) Asymmetries in response to increases and decreases in intergovernmental grants: Some empirical findings, *National Tax Journal* 49: 50-511.

Gil, F. and W. Thirsk (2000) "La prolongada reforma fiscal de México", *Gaceta de Economía*, suplemento, "La Política Fiscal en México", año 5, número 9, ITAM, México, D.F.

Gordon, R. (1993) An optimal taxation approach to fiscal federalism, *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, No. 4, pp. 567-586.

Gramlich, E. (1977) Intergovernmental grants: A review of the empirical literature. In W.E. Oates (Ed.). *The Political Economy of Fiscal Federalism*, 219-239, Lexington.

Ibarra, S, J. Sandoval y S. Cervantes (1999), México: Ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, pp. 438-444.

Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tomás (2000) "Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an análisis of the Argentine provinces", *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 305-333.

Molinar, J. y A. Weldon (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity, en Wayne A. Cornelius, Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy, San Diego, Center US-mexican Studies, University of California.

Oates, W. (1999) An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.

Prud'homme, R. (1995) On the dangers of decentralization, World Bank Research Observer, August, World Bank.

Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack (2003) "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints", MIT Press, London.

Sobarzo, H. (2006) "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo". *El Trimestre Económico*, vol. LXXIII(4), México, octubre-Diciembre, Núm. 292.

Tanzi, V. (1996) Fiscal federalism and descentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. *Annual World Bank Conference on development economics, 1995*, 295-316, World Bank, Washington, D.C.

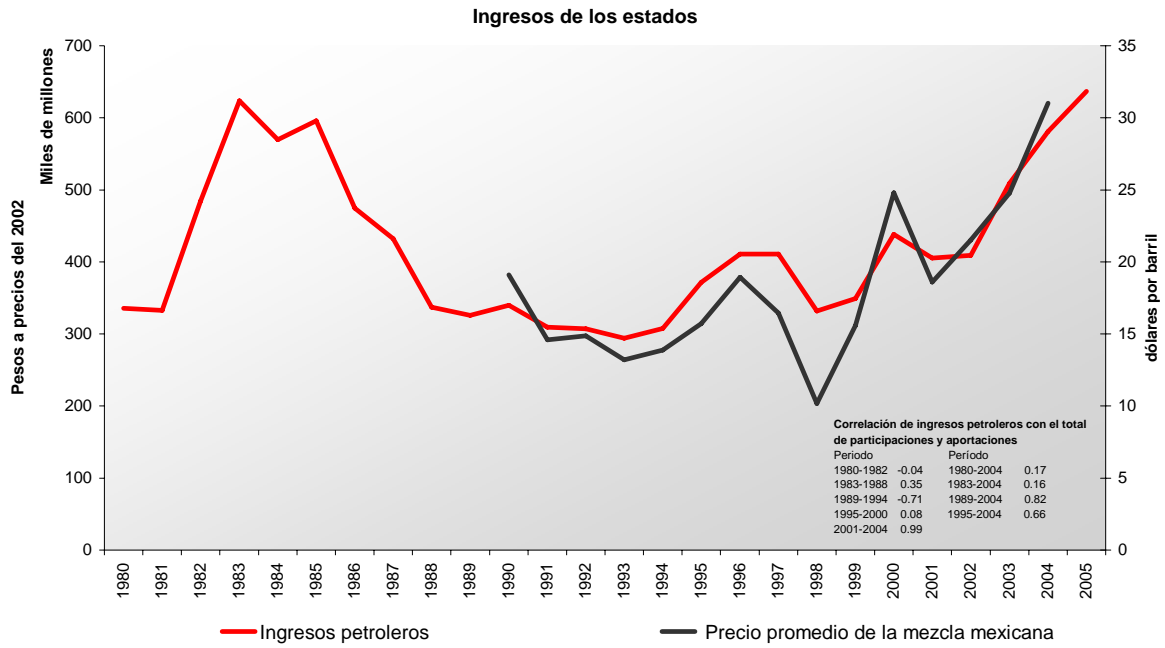
UCEF (2006) "Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, SHCP., México.

Velázquez, C. (2006) Determinantes del gasto estatal en México, *Gestión y Política Pública*, vol.XV, número 1, CIDE, pp. 83-108.

Webb, S. (2003) "Fiscal Responsibility Laws for Subnacional Discipline: The Latin American Experience", World Bank.

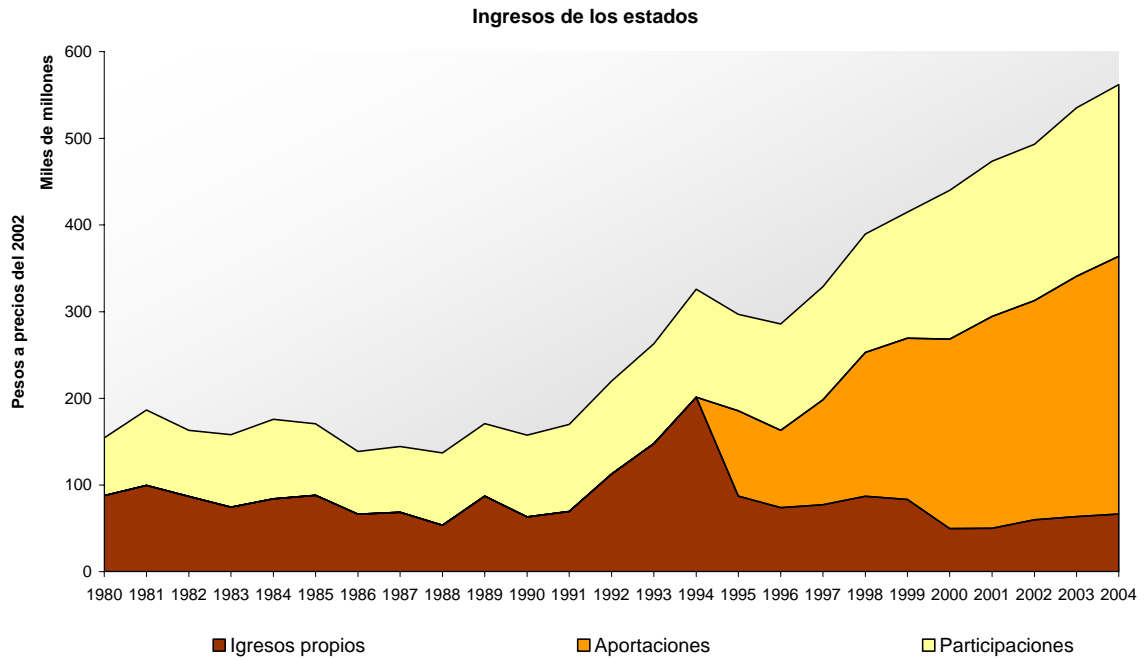
Wildasin, D. (1997) "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", Working Paper 1883, World Bank.

# Gráficas



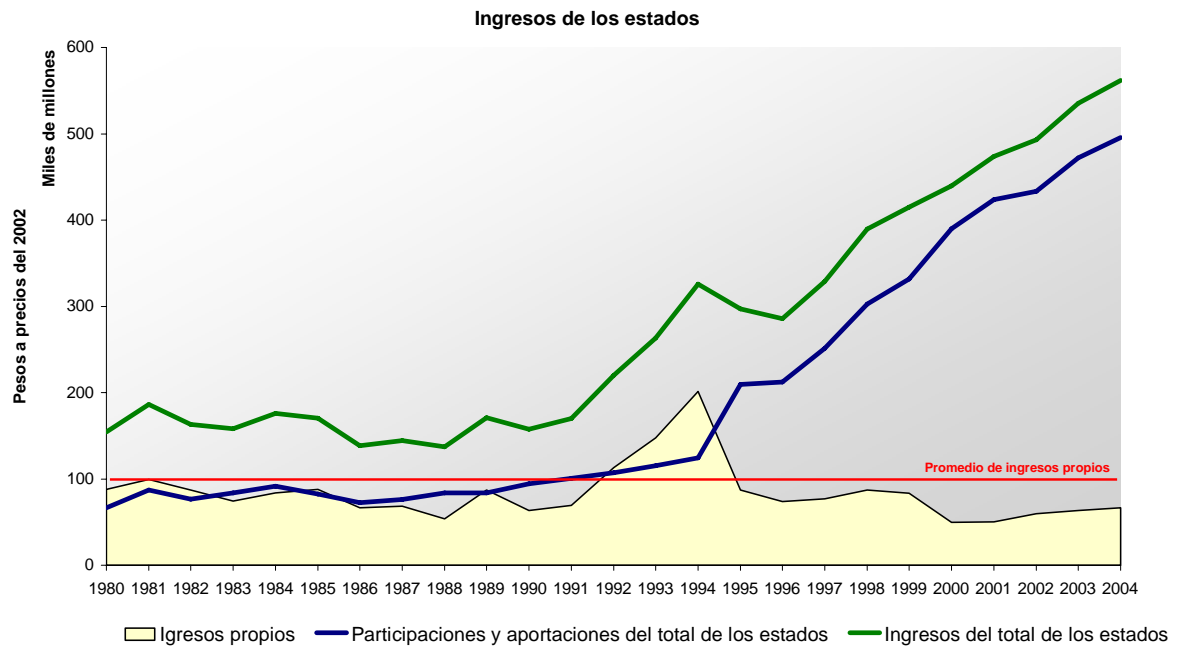
Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México  
 Sistema de Información energética  
 Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, XAB21 - Ingresos Petroleros

## Gráfica1 Ingresos petroleros



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México

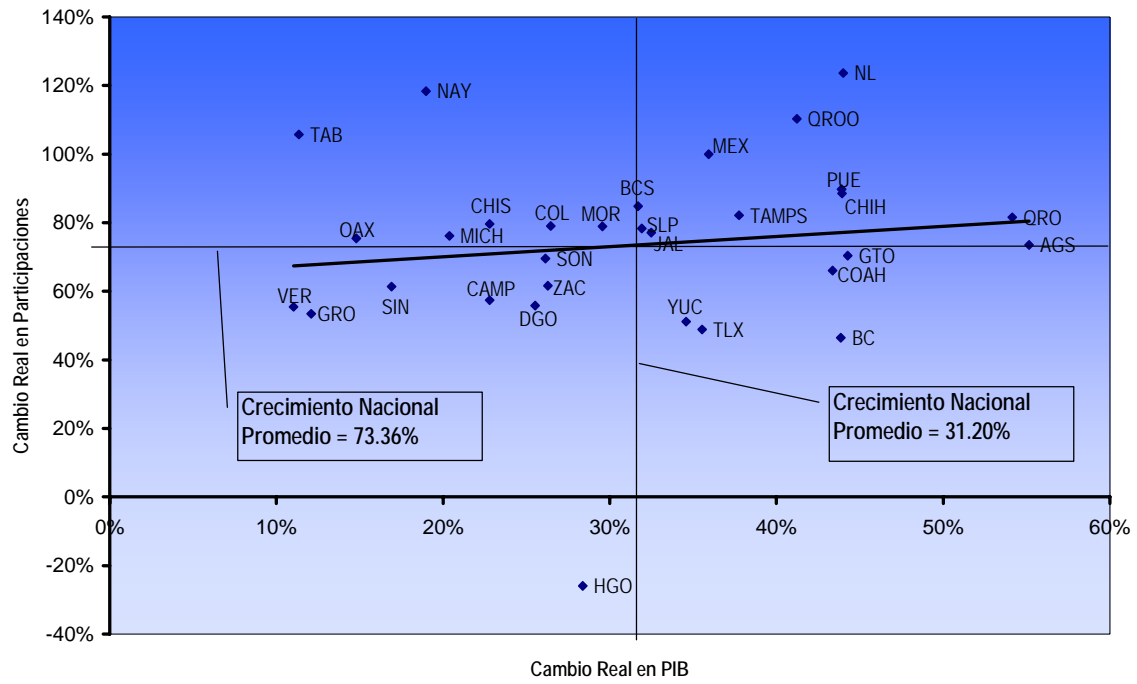
**Gráfica 2 Ingresos de los estados**



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México  
 Sistema de información energética  
 Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, XAB21 - Ingresos Petroleros

**Gráfica 3 Ingresos de los estados**

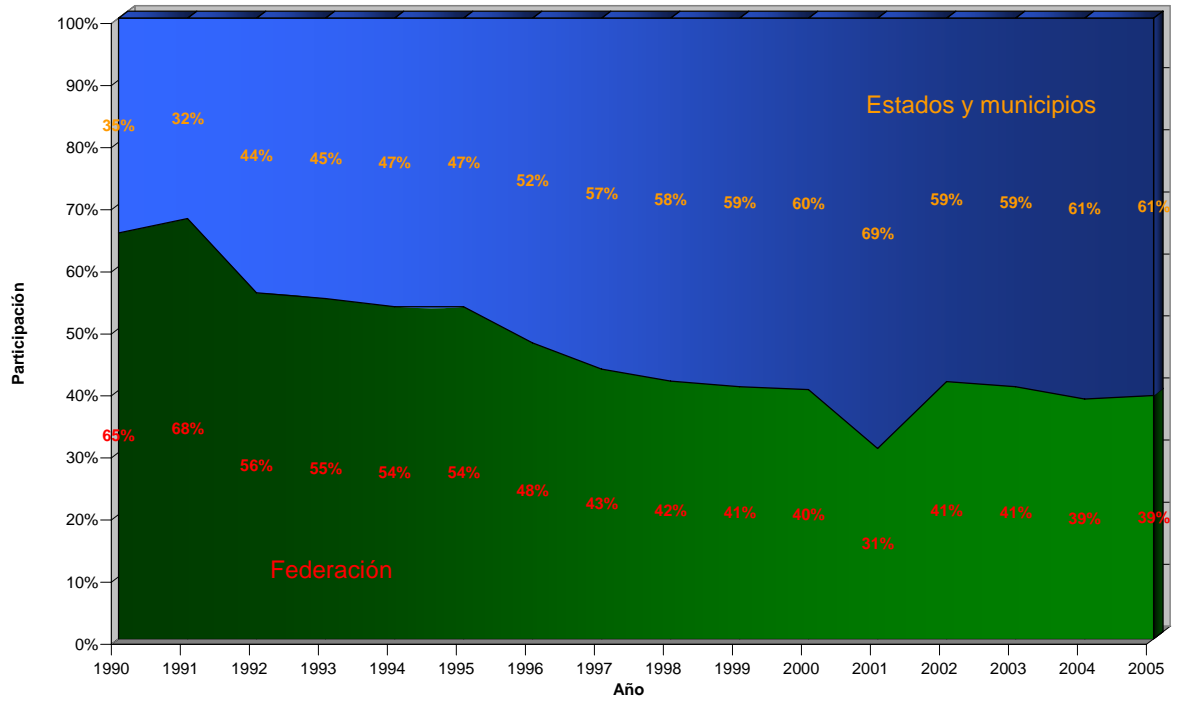
Relación Participaciones-PIB Estatal 95-'02  
pesos constantes



Gráfica 4 Relación de participaciones – PIB estatal 1995 – 2002



### Gasto por nivel de gobierno



Fuente: SHCP, Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales [en línea], Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Mayo de 2006, p.12 [ref. 21 de junio de 2006]. Disponible en Internet en: <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index\\_documentos\\_relevantes.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index_documentos_relevantes.html)>

**Gráfica 5 Participación por nivel de gobierno en el gasto**