



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

---

**División de Ciencias Sociales y Económico**

**Administrativas**

**Un Esquema de Transferencias para los Estados de  
México Basado en la Medición de la Capacidad Fiscal**

**TESIS**

**Para obtener el grado de**

**MAESTRO EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO**

**Presenta**

**Lic. Edgar Pascual Cruz Mora**

**Director de Tesis**

**Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos**

**Chetumal, Quintana Roo, México, Febrero de 2013**

# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

---

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

MAESTRO EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

## COMITÉ DE TESIS

Director: \_\_\_\_\_

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

Asesor: \_\_\_\_\_

Dra. René Lozano Cortés

Asesor: \_\_\_\_\_

Dra. Maribel Lozano Cortés

Chetumal, Quintana Roo, México, Febrero de 2013

# Agradecimientos

A mi madre  
Eulalia Mora Platero

A mi padre  
Vicente Cruz Poot

A mi hermana  
Ana Karen Cruz Mora

A mi novia  
María Isabel Escamilla Angulo

A mi profesor  
Luis Fernando Cabrera Castellanos

“Este trabajo fue financiado bajo la Convocatoria 2012 del Programa de Jóvenes Investigadores (PROJI) de la Universidad de Quintana Roo bajo el proyecto PROJI-201203, Un Esquema de Transferencias para los Estados de México Basado en la Capacidad Fiscal”

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1 Teoría del Federalismo Fiscal</b>	<b>5</b>
1.1 Funciones de un gobierno federalizado	5
1.2 Principios de un gobierno subcentral	7
1.3 Beneficios de un gobierno descentralizado	8
1.3.1 Teorema de la descentralización de Oates	9
1.3.2 Teorema de Tiebout: “El voto con los pies”	12
1.4 Puntos para una descentralización fiscal eficiente y equitativa	13
1.5 Asignación del gasto	14
1.6 Asignación responsable de ingresos (impuestos)	18
1.6.1 Esfuerzo fiscal y capacidad fiscal	25
1.6.2 Índice de capacidad fiscal	26
1.7 Teoría de las Transferencias	27
1.7.1 Transferencias para disminuir los desequilibrios verticales	28
1.7.2 Transferencias para disminuir los desequilibrios horizontales	29
1.7.3 Transferencias para corregir externalidades	31
1.7.4 Criterios para el diseño de transferencias (de acuerdo a la distribución de recursos)	32
1.8 Public Choice: Enfoque positivo del federalismo	33
1.9 Recapitulación	36
<b>2 Federalismo Mexicano</b>	<b>37</b>
2.1 Situación actual de México	37
2.1.1 Aspectos generales del país	37
2.1.2 Cifras de las Finanzas Públicas de los gobiernos locales	40
2.1.3 Disparidades de México en la OCDE	41
2.2 Descentralización en México	44
2.3 Competencias en el Federalismo Mexicano	50
2.4 Descentralización del gasto mexicano en los diferentes niveles de gobierno	51
2.4.1 Sector educativo	53
2.4.2 Sector salud	57
2.4.3 Clasificaciones del gasto	59
2.4.4 Otros sectores de descentralización	60
2.5 Descentralización del ingreso mexicano	62
2.6 Sistema de transferencias federales en México	69
2.7 Recapitulación	78
<b>3 Sistema de Ingresos Representativo</b>	<b>79</b>
3.1 La necesidad de un Sistema de Ingresos Representativo	79
3.2 Fuentes de recursos estatales y características de un impuesto	80
3.3 Estudios sobre México	91
3.4 Medición de la Capacidad Fiscal	94
3.4.1 Medición de la Capacidad Fiscal mediante un Sistema de Ingresos Representativos (SIR)	94
3.4.1.1 Metodología para la medición de la Capacidad Fiscal	94
3.4.1.2 Resultados de la Capacidad Fiscal empleando la macro	95

fórmula (PIB per cápita estatal)	
3.4.2 Sistema Tributario Representativo	<b>99</b>
3.5 Recapitulación	<b>107</b>
<b>4 Transferencias de Nivelación para los estados de México</b>	<b>108</b>
4.1 Los Sistemas de Nivelación	<b>108</b>
4.2 Justificación de las Transferencias de Nivelación	<b>109</b>
4.3 Los sistemas de financiación de los países	<b>111</b>
4.4 Medición de un Sistema de Nivelación	<b>118</b>
4.4.1 Metodología utilizada para la medición del Fondo de Nivelación	<b>118</b>
4.4.2 Fondos de Nivelación	<b>119</b>
4.4.3 Factores de distribución del fondo de nivelación	<b>128</b>
4.5 Recapitulación	<b>130</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>131</b>

<b>Lista de cuadros</b>	<b>Pág.</b>
<b>Capítulo 1</b>	
Cuadro 1	Beneficios de la descentralización 9
Cuadro 2	Asignación de responsabilidades de gasto del gobierno central, estatal y municipal 16
Cuadro 3	Asignación de los servicios públicos a gobiernos regionales y locales 17
Cuadro 4	Bases conceptuales para la asignación de impuestos 24
<b>Capítulo 2</b>	
Cuadro 5	Competencias de los niveles de gobierno 50
Cuadro 6	Asignación de responsabilidades en materia educativa resultante del ANMEB 55
Cuadro 7	Asignación de responsabilidades en materia de salud 58
Cuadro 8	Fuentes de ingreso en los diferentes niveles de gobierno 65
Cuadro 9	Ingresos y obligaciones de los diferentes niveles de gobierno 66
Cuadro 10	Aprovechamiento de las Potestades de Recaudación de Impuestos Locales para 2007 67
Cuadro 11	Fondos de Aportaciones Federales – Ramo 33 74
<b>Capítulo 3</b>	
Cuadro 12	Ingresos de los gobiernos estatales (2010) 85
Cuadro 13	Ingresos propios en porcentajes, desglosados de los estados 2008 y 2009 87
Cuadro 14	Captación de ingresos propios, transferencias y otros recursos como porcentaje del total 2008 y 2010 89
Cuadro 15	Ingresos propios desglosados en porcentajes, 2008 y 2010 90
Cuadro 16	Índice de Capacidad Fiscal para las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal (basado en el PIB per cápita 2008) 96
Cuadro 17	Ingresos Propios, Capacidad Fiscal, Esfuerzo Fiscal (Con Datos 2008, Pesos Corrientes y en Términos Per Cápita) 97
Cuadro 18	Índice Compuesto Capacidad Fiscal para las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal (utilizando varias bases, SIR; 2008) 103
Cuadro 19	Ingresos Propios, Capacidad Fiscal (SIR), Esfuerzo Fiscal (Datos 2008, Pesos Corrientes y en Términos Per Cápita) 104
Cuadro 20	Comparación del esfuerzo fiscal entre los dos modelos 106
<b>Capítulo 4</b>	
Cuadro 21	Transferencias de nivelación y la reducción de las disparidades 117
Cuadro 22	Método basado en población 120
Cuadro 23	Método basado en los Ingresos Propios 121
Cuadro 24	Método basado en los Ingresos Propios (Fondo Fraternal) 123
Cuadro 25	Método basado en la Capacidad Fiscal (SIR) 124
Cuadro 26	Método basado en la Capacidad Fiscal Fondo Fraternal (SIR) 126
Cuadro 27	Método basado en la Capacidad Fiscal Macrofórmula 127
Cuadro 28	Método basado en la Capacidad Fiscal Macrofórmula (Fondo Fraternal) 128

Cuadro 29	Factores de distribución del fondo de nivelación	129
-----------	--	-----

**Lista de Figuras** **Pág.**

**Capítulo 1**

Figura 1	Tamaño óptimo de una localidad	11
Figura 2	Ejemplo de desequilibrio vertical	29
Figura 3	Desequilibrio vertical disminuido vía transferencias	29
Figura 4	Ejemplo de desequilibrio horizontal	30
Figura 5	Desequilibrio horizontal disminuido vía transferencias	31

**Capítulo 2**

Figura 6	PIB per cápita en regiones Predominantemente Rurales (PR) como porcentaje del promedio nacional	38
Figura 7	PIB per cápita por tipo de región en los países de la OCDE y en estados de México, 2000	39
Figura 8	Conformación del Ramo 33	47
Figura 9	Descentralización Fiscal en México	48
Figura 10	Estructura del Sistema de educación pública en México	54
Figura 11	Fuentes de Ingreso de Estados y Municipios	64
Figura 12	Las 4 formas de transferir recursos a las entidades federativas y municipios	70

**Lista de gráficos** **Pág.**

**Capítulo 2**

Gráfico 1	Ingresos Estatales absolutos en los Estados, 2007 (Millones de pesos)	41
Gráfico 2	La recaudación impositiva en América, 2008 (Ingresos públicos tributarios como porcentajes del PIB)	42
Gráfico 3	Ingresos públicos tributarios y no tributarios y gasto social, 2008 (En porcentaje del PIB)	43
Gráfico 4	Índice de GINI antes y después de impuestos y transferencias, 2009	44

**Capítulo 2**

Gráfico 5	Disminución del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias	116
-----------	--	-----

## Introducción

El Federalismo Fiscal en los últimos años ha tenido un gran auge en los diversos países. México a lo largo de su historia ha tenido grandes sucesos, como el cambio de gobierno virreinal a independiente a inicios del siglo XIX y la Revolución en 1910. Sin duda, uno de los avances más importantes se originó con la creación de la Constitución de 1824, donde se plasmó una estructura federal, con entidades federativas libres y soberanas.

En 1980, con el establecimiento del impuesto al valor agregado (IVA), las relaciones fiscales intergubernamentales en México cambiaron significativamente, simplificando el sistema fiscal y creando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El SNCF es un convenio entre los estados y la federación, donde las entidades entregan al gobierno federal la mayoría de sus atribuciones impositivas a cambio de recibir transferencias, lo que generó una fuerte concentración del ingreso y gasto en manos del gobierno federal.

Este convenio fiscal fue favorable para los estados porque, a pesar de tener un mal desempeño fiscal, sus participaciones seguían creciendo. Ejemplo de ello es que en 2008, los ingresos propios en promedio de los estados representaban el 10.3% de sus ingresos totales, eso sin mencionar las disparidades entre los estados como por ejemplo, el Distrito Federal contaba con recursos propios del 35.6% o Chihuahua con recursos del 15.1%, en contraste con estados como: Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz y Guerrero con recursos propios inferiores al 4% de sus ingresos totales.

Lo anterior ilustra la gran heterogeneidad cultural, social y económica entre los estados de México, lo que explica las deficiencias en la implementación del federalismo fiscal en México. Además existe suficiente evidencia empírica para afirmar que el sistema de transferencias de México es muy débil, con insuficiente autonomía financiera de sus estados, con una multiplicidad de fondos, además de ser confusos y sin incorporar variables como la Capacidad Fiscal y las Necesidades de Gasto.

En México desde mediados de la década de los noventa, se inicia un proceso de descentralización de importantes funciones, sobre todo, de educación y salud hacia los



estados. Pero estos cambios no han estado acompañados de una legislación adecuada para los estados, ya que existe una débil autonomía financiera de los gobiernos estatales y municipales; con esquemas de múltiples transferencias y de criterios poco claros de asignación. Por estos motivos se realizó la presente investigación, donde se plantea un fondo de transferencias niveladoras basado en la Capacidad Fiscal de los estados como la mejor propuesta distributiva de entre varios fondos de nivelación revisados.

### **Objetivo general**

El objetivo de esta investigación es hacer una estimación de las capacidades y esfuerzo tributario de los estados de México, con el fin de cuantificar el desempeño fiscal de cada entidad, y así poder generar un esquema de transferencias (fondo de nivelación), además de generar un mecanismo igualador de los ingresos a su capacidad de recaudación; bajo la premisa de que en cualquier entidad un servicio o bien público tenga la misma calidad.

### **Objetivos particulares**

- ❖ Determinar y analizar el grado de descentralización de México.
- ❖ Analizar los esquemas de transferencias que tienen los gobiernos extranjeros.
- ❖ Analizar el modelo de la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales ACIR (1986) y de Yilmaz (2001) a nivel teórico y empírico para aplicarlos en el caso de México.
- ❖ Elaborar mediciones de la Capacidad Fiscal para las entidades federativas de México.
- ❖ Generar una propuesta de un esquema de transferencias diferente al utilizado actualmente, disminuyendo los desequilibrios vertical y horizontal que tiene el federalismo en la actualidad.

### **Estructura capitular**

El trabajo de investigación se integra en dos partes, la primera donde se describe la teoría de Federalismo Fiscal (primer capítulo) y la evolución del Federalismo Fiscal en México

(segundo capítulo). La segunda parte es el tema central de la investigación, donde se presenta la propuesta de un fondo de nivelación para las entidades federativas de México basado en la Capacidad de Fiscal (a través de un Sistema de Ingresos Representativos).

El capítulo uno presenta se presentan las funciones de un gobierno federalizado, así como la asignación del gasto de acuerdo a la teoría del Federalismo Fiscal, mencionando los principios de un gobierno subcentral (entidades federativas y municipios), los términos relativos de capacidad y esfuerzo fiscal así como los beneficios que se incurren al tener un gobierno descentralizado. Otro punto a destacar es que se abordan ideas de eficiencia e igualdad que debe tener todo sistema de descentralización, la responsabilidad para un gobierno descentralizado de ser autónomicamente tributario, así como las transferencias que necesitan los gobiernos sub-nacionales.

En el capítulo dos se expone el Federalismo Fiscal Mexicano, su descentralización a lo largo de cuatro etapas que van desde los años setentas hasta nuestros días, también se comentan las competencias del federalismo mexicano y de cómo ha sido la descentralización del gasto, así como también de la clasificación y descentralización del ingreso; por último se mencionan las transferencias existentes del federalismo mexicano.

El capítulo tres, se presenta la propuesta de un Sistema de Ingresos Representativo (SIR), donde se hace un cálculo de la Capacidad Fiscal mediante la metodología de la ACIR (1986) empleando la macro-fórmula (PIB per cápita) y el SIR con 10 bases impositivas (Ingresos de las unidades económicas del sector comercio, manufacturero, PIB por servicios educativos per cápita, total de operaciones por nacimientos, matrimonios y divorcios entre otras 6 bases) para su confección.

La Capacidad Fiscal de las entidades federativas, en el capítulo cuatro, se presentan los diferentes modelos elaborados para un sistema de transferencias de nivelación, de los cuales el mejor fue el basado en la Capacidad Fiscal obtenida a través del SIR. Es importante mencionar que en este capítulo se pueden encontrar cinco diferentes métodos para la

elaboración de fondos de nivelación, todos ellos son factibles para su aplicación en México. También se hace remembranza a las transferencias de nivelación, sus principios, los diferentes tipos existentes, y la aplicación de diferentes fondos en países como: España, Alemania, Australia y Canadá.

En resumen, el trabajo de investigación presenta una propuesta de un fondo de transferencias de nivelación para los estados, sustentado en la teoría y la práctica. Esta propuesta es sólida porque está basada en mediciones de variables claves como la Capacidad Fiscal, pero con limitaciones de datos estadísticos para calcular las bases impositivas para los ingresos propios.

## Capítulo 1. Teoría del Federalismo Fiscal

En este capítulo abordaremos las funciones públicas de los diferentes niveles (federal, estatal y municipal) y generar una apreciación global de sus relaciones (en materia de ingreso-gasto y transferencias). De acuerdo a Trujillo (2008), la teoría del federalismo fiscal estudia el desempeño del gobierno, el manejo eficaz de las herramientas fiscales y las relaciones financieras; radicando aquí el problema; en la limitación de competencias definidas de esas relaciones. Trujillo propone una solución al problema a través de varios criterios, donde se busque el crecimiento, desarrollo, eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios (educación, salud, infraestructura social etc.).

En los artículos de Musgrave (1959), Oates (1977) y Tiebout (1956) se comenta de la aplicación de la teoría económica del Federalismo Fiscal y de sus ganancias por la provisión eficaz e igualitaria de los servicios públicos, sin embargo si la federación delega más responsabilidad de la que deberían tener las entidades federativas y municipios, puede traer costos significativos en la distribución de recursos y en la dirección macroeconómica. Siguiendo las premisas de eficiencia y equidad, el sector público debe realizar ciertas tareas, una de ellas es asegurar el uso de los bienes y servicios públicos, tener una distribución similar de la renta en las regiones, mantener la economía con precios estables y niveles altos de empleo. El problema en cuestión, es buscar una forma de gobierno capaz de proveer servicios públicos en cantidad y calidad, con estabilidad macroeconómica y distribución homologada.

Shah, A, Boadwey, R, y Roberts, S. (1995) mencionan ciertos inconvenientes del Federalismo Fiscal; como por ejemplo, el grado óptimo de descentralización de las decisiones del sector público, la designación de funciones públicas condicionadas al desempeño del sector público y a la intervención en materia fiscal de la federación en las entidades federativas y municipios.

### 1.1 Funciones de un gobierno federalizado

Para Musgrave (1959) y Oates (1977), cada nivel de gobierno es eficiente suministrando cierto tipo de bien público. De acuerdo con esto, las tareas de redistribución de la renta,

originada por lo impuestos aplicados a personas morales, físicas y otros, y estabilización de los mercados le corresponden a la federación; la provisión de servicios, excepto bienes y servicios puros, y asignación de los mismos, le competen a estados y municipios.

La función de *estabilización*, está compuesta de dos partes: una es la estabilización fiscal y la otra es la monetaria-crediticia. La primera tiene relación con el gobierno central, en donde la federación asume esta responsabilidad por ser el único capaz de recaudar suficientes ingresos para el desarrollo de políticas económicas y así determinar el gasto público del país. Las jurisdicciones locales no pueden realizarlo de manera eficiente, debido a la imposibilidad de manejar impuestos con alta movilidad como: los que gravan la renta, el valor agregado y los recursos naturales; de estos gravámenes, es donde se obtienen los mayores recursos del país, las tributaciones por excelencia de las entidades federativas y municipios son las de poca o nula movilidad. Otro argumento del por qué el nivel subcentral no realiza esta tarea, es debido a la limitación de su territorio y por ende la imposibilidad de generar un cambio en la economía del país.

La segunda función de estabilización se enfoca en el sistema monetario y crediticio de un país; es decir, el controlar y regular la oferta monetaria, el tipo de cambio, el interés bancario, el volumen de dinero, el costo del dinero y la capacidad de pago del mismo. Los gobiernos subcentrales están imposibilitados en la emisión de dinero y capacidad limitada de contraer deuda. Es lógico que las jurisdicciones locales no puedan realizar esta tarea por la incapacidad de emitir dinero y controlar el crédito para su localidad y también por su limitado territorio de mando.

La función de *distribución* la realiza la federación de manera eficiente y con beneficios para la población, las causas de esta eficiencia se deben a la dimensión territorial y la capacidad de gravar bases movibles. Si una comunidad redistribuye la renta eficientemente entre sus habitantes, el beneficio de la acción favorece a los pueblos circunvecinos, por lo tanto la utilidad o beneficio de los individuos disminuye porque más personas utilizan los bienes y servicios, sin haber contribuido en la generación de ingresos. De tal manera el gobierno central al hacer esta tarea elimina la idea de carga impositiva para unos cuantos y así tener una equidad en la distribución de la renta.

Oates (1977), afirma la imposibilidad de las jurisdicciones locales en la distribución de recursos, con miras hacia la disminución de la pobreza y para la creación de programas de desarrollo social, otro argumento supone cuando se generan externalidades positivas creadas por un programa social eficiente de una localidad, esto puede modificar la movilidad de las familias de otras regiones hacia la jurisdicción donde se está llevando a cabo el programa, generando una desigualdad social y poblacional entre regiones.

La función de *provisión de bienes y servicios públicos*, excepto bienes y servicios públicos puros, como la defensa de la soberanía nacional realizada por la Secretaría de la Defensa Nacional, la realizan de mejor manera las entidades federativas y municipios.

Los argumentos a favor de esta premisa son: los bienes y servicios públicos se asemejan a las preferencias de los habitantes (consumidores de bienes y servicios), la federación los suministra de manera sub-eficiente (produce a escalas inferiores a las socialmente aceptables y a precios elevados, eliminando así a un segmento de la sociedad), el gobierno central homogeniza los gustos de los consumidores y por ende no toma en cuenta el consumo reducido de un bien en una región o viceversa, lo que se demuestra en el Teorema de Descentralización de Oates. El segundo argumento es al ingreso generado por la localidad, en donde se utiliza de manera adecuada, por la rendición de cuentas que exigen los ciudadanos en materia de gasto. El tercer, se enfoca en la generación de calidad y competitividad entre las regiones, porque hace mecanismos y procesos más eficaces y equitativos para la región. Un último argumento es la posibilidad de proporcionar una diversidad de bienes y servicios públicos ajustados a las preferencias de cada jurisdicción.

## **1.2 Principios de un gobierno subcentral**

Musgrave (1959), Oates (1977) y Tiebout (1956) comentan sobre los principios de los gobiernos locales, con el fin de tener una vinculación entre la sociedad, las autoridades y las funciones que se realizan en las jurisdicciones. Estos principios son:

Subsidiaridad: la jurisdicción más cercana a la gente, es la más adecuada para cumplir con las competencias o tareas del sector público.

Rendición de cuentas: los consumidores de bienes y servicios públicos tienen mayor capacidad de conocer a sus autoridades (gestionan los bienes públicos) y con ello poder crear mecanismos de control.

Competencias definidas: debe haber una clara asignación de las competencias de cada nivel de gobierno, para buscar un mayor nivel en la administración y provisión de bienes.

Neutralidad en las transferencias de los recursos: transferir recursos que también contemplen las necesidades de gasto.

Responsabilidad fiscal: reglas de ingreso-gasto de las jurisdicciones subcentrales acorde a las reglas de la federación.

### **1.3 Beneficios de un gobierno descentralizado**

Díaz (2002) afirma: *“El argumento más importante a favor de la descentralización fiscal, es el conocimiento de los gustos de la ciudadanía de una región”*, porque genera una eficiencia económica e incluso se puede saber el nivel de oferta de los bienes y servicios públicos acorde a los requerimientos de la localidad. Además se promueve una dinámica de competencia y con ello relacionar los costos de los programas públicos con los ingresos recaudados de los ciudadanos. La descentralización es una decisión política, en donde existe un marco constitucional, legal, y un esquema de competencias y recursos definido para los distintos niveles de gobierno. El cuadro 1 refleja los beneficios más importantes de la descentralización.

### Cuadro 1. Beneficios de la descentralización

Sociedad	Gobiernos estatal-municipal	Gobierno Federal
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Calidad en los servicios públicos.</li> <li>❖ Rapidez en la resolución de los problemas públicos: ejemplo; la recolecta de la basura, transporte, agua, salud, educación y seguridad.</li> <li>❖ Trámites públicos, eficientes y rápidos.</li> <li>❖ Promoción del desarrollo económico, recreación, el cuidado del medio ambiente, etc.</li> <li>❖ Mayor conocimiento en el uso de los recursos federales y locales.</li> <li>❖ Mayor actividad de la población en las decisiones políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Mayor autonomía en las gestiones.</li> <li>❖ Atención de las necesidades y demandas de la sociedad.</li> <li>❖ Capacidad institucional frente a los ciudadanos.</li> <li>❖ La posibilidad de crecimiento de las finanzas locales de acuerdo a sus competencias.</li> <li>❖ Capacidad financiera para crear nuevos ingresos propios.</li> <li>❖ La obligación de coordinarse entre los diferentes niveles de gobierno para no duplicar funciones ni recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Eficacia del gasto público nacional.</li> <li>❖ Disminución de los costos de operación y los recursos humanos.</li> <li>❖ Mejora en los servicios públicos.</li> <li>❖ Mayor democracia.</li> <li>❖ Mayor gobernabilidad.</li> <li>❖ La posibilidad de crear incentivos para la creación de ingresos a nivel local.</li> <li>❖ Mejores decisiones a nivel nacional en cuestiones prioritarias de la federación.</li> <li>❖ El favorecer el equilibrio regional, territorial y económico.</li> </ul>

Fuente: El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2006).

#### 1.3.1 Teorema de la descentralización de Oates

Un aporte importante a la descentralización es el Teorema de Oates (1977), se formula de la siguiente manera: *“Un bien público (su consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y sus costos de producción de cada nivel del bien de cada localidad son los mismos para los diferentes niveles de gobierno) tendrá un impacto mayor en el bienestar de la sociedad siempre y cuando las entidades federativas y municipios lo provean en los niveles pareto-eficientes<sup>1</sup>, caso contrario con la federación, donde lo hace a un nivel prefijado y uniforme”*.

Oates (1977) hace referencia a tres aspectos: 1) A la información imperfecta del gobierno centralizado y a la información casi perfecta de las jurisdicciones locales están más cercanas a la ciudadanía y por ello poseen mejor información de los gustos y costos en la provisión de servicios de una comunidad. 2) Una mayor descentralización financiera tiene

<sup>1</sup> Una asignación es óptima de Pareto sino existe otra asignación en la cual al menos uno de los consumidores mejore sin que empeoren los demás.



como resultado un impacto mayor en el bienestar de una sociedad. 3) Este punto hace referencia al Teorema de Tiebout (1956), que más adelante se explica.

Sin embargo el Teorema de Oates se limita a situaciones en donde los costos de provisión de bienes y servicios públicos son iguales entre los diferentes niveles de gobierno. La provisión de servicios de las diferentes jurisdicciones locales (ubicados en regiones separadas y distintas) hace posible dar el nivel de oferta adecuado de bienes a cada lugar, originando un ajuste en las cantidades suministradas y en los gustos. También se busca encontrar el tamaño óptimo de descentralización.

Para presentar los beneficios de la descentralización se presenta de manera gráfica el Teorema de Descentralización de Oates. Cuál sería el tamaño óptimo de una jurisdicción.

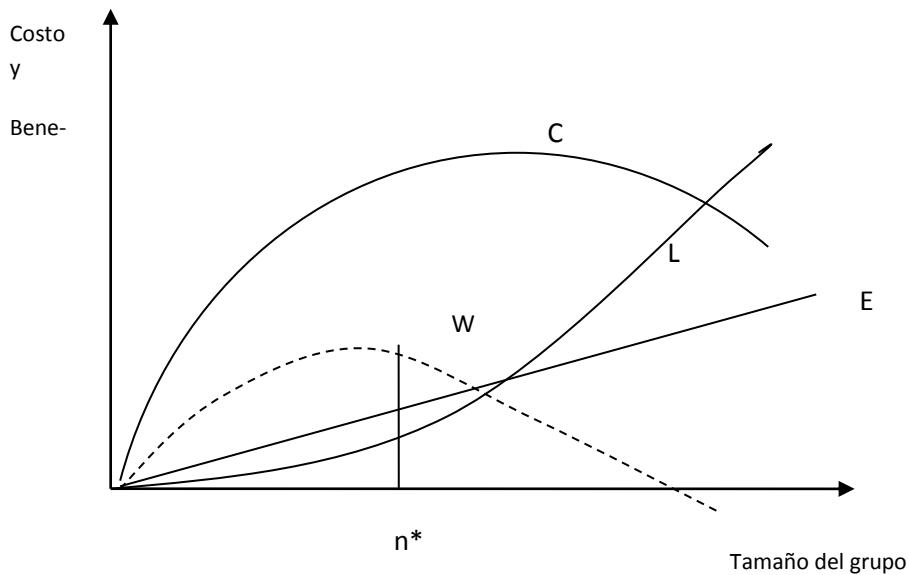
Supuestos:

Definido para subconjuntos geográficos del total de la población.

Los costos de provisión de cada nivel de *output* -tomando las acciones y decisiones de las autoridades- del bien en cada jurisdicción son los mismos para cada nivel de gobierno.

El bienestar se maximiza si cada localidad provee los *output* a los consumidores de la misma. Por lo tanto la federación no puede proporcionar un nivel de *output* específico para cada comunidad porque lo proporciona para todas en conjunto, las ganancias en el bienestar por la provisión descentralizada de un bien público serán mayores, si la diversidad de las demandas de los consumidores es mayor en una región geográficamente agrupada. Como se puede apreciar en la Figura 1.

**Figura 1. Tamaño óptimo de una localidad**



Fuente: Oates, W. (1977), "Federalismo fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo, Madrid.

El origen es cuando la jurisdicción local es un individuo, es decir, una persona compra su bien público y lo consume.

En la Figura 1, la curva L es la pérdida de bienestar de consumo individual; a medida que el tamaño del grupo crece, la curva L será más alta, si hay una mayor diversidad en las demandas individuales de un bien con relación a una proximidad geográfica de quienes tienen niveles similares.

La línea E es ganancia agregada de bienestar por internalizar los costos y beneficios en la provisión de bienes y servicios públicos, esta es positiva, si la jurisdicción refleja un mayor incremento en el bienestar al proveer el bien e internalizar los efectos externos.<sup>2</sup>

La curva C explica la suma agregada de cada individuo que está dispuesto a pagar por el consumo deseado de un bien público al precio más bajo tomado del consumo colectivo del bien.

<sup>2</sup> Las ganancias de bienestar por el aumento del consumo colectivo de un bien público de carácter particular.

Para determinar la curva W se debe de añadir la línea E a (C-L), es decir, el incremento neto del bienestar; incluir efectos externos en la jurisdicción genera una mayor provisión del bien.

$n^*$  es el tamaño óptimo de población para un bien público.

En el análisis presentado no se toma en cuenta la movilidad de los consumidores, ni los costos en la toma de decisiones colectivas. A pesar de las limitaciones del teorema este nos permite demostrar la eficiencia de la distribución de gasto de los gobiernos subcentrales,

### **1.3.2 Teorema de Tiebout: “El voto con los pies”**

Tiebout (1956), tuvo la respuesta más ingeniosa al problema de cómo lograr un federalismo eficaz. Tiebout plantea la posibilidad de tener un nivel eficiente en la producción de bienes y servicios públicos, siempre y cuando los ciudadanos revelen sus preferencias, al dirigirse hacia los lugares a donde vivir. Toma conceptos de la teoría del productor y del consumidor, donde el gobierno, se asemeja a un “productor privado” buscando maximizar sus beneficios, y el ciudadano actúa como un “consumidor” buscando maximizar su utilidad. Las jurisdicciones locales asignan de mejor manera el gasto público, porque conocen las necesidades de la ciudadanía y tienen una mayor capacidad de respuesta. Los ciudadanos son como los consumidores, revelan sus preferencias a través del voto o por medio de la migración hacia la localidad con la mejor canasta de productos fiscales. Este teorema sólo puede trabajar bajo el supuesto de la libre movilidad de personas y de recursos de un país, no contempla las externalidades positivas y negativas, y se tiene un perfecto conocimiento de las ventajas y desventajas de una localidad.

#### **1.4 Puntos para una descentralización fiscal eficiente y equitativa**

Boex (2001), plantea cuatro puntos para la existencia de una verdadera revolución en la descentralización fiscal:

❖ Asignar responsablemente el gasto

Este punto toma en cuenta el principio de subsidiariedad; un gobierno cercano a la gente provee de mejores bienes y servicios públicos. Este principio dice: la federación realiza ciertas actividades: uno es la provisión de bienes como la defensa nacional, otra es la redistribución del ingreso y realización de actividades donde se busque la vinculación entre las entidades federativas y municipios. La asignación responsable del gasto debe contemplar aspectos materiales, con cálculos y datos cuantitativos, que contemple la calidad de vida de la población, por ejemplo: la seguridad en las calles. En concreto una asignación del gasto responsable no sólo se debe de tomar indicadores y cifras, sino que debe de ser complementado por indicadores cualitativos como los ambientales, éticos, políticos, afectivas y sociales.

❖ Asignación responsable de recursos (impuestos)

Ya se estableció quien debe proveer los bienes y servicios, como consecuencia de estas acciones se generan gastos, estos deben de ser solventados con recursos, ahora bien las preguntas son: Dónde obtenemos estos recursos y Cuánto dinero necesitamos. Una de las posibles respuestas es a través de los impuestos, los gobiernos locales son eficientes al recaudar cierto tipo de gravámenes (aplicados a bases inmóviles) y el nivel central es eficaz en el cobro de otras tributaciones (al valor agregado, por beneficios generados de la sociedad y a las exportaciones e importaciones de bienes y servicios).

La recaudación de un impuesto depende de su fácil administración, y de separar la base impositiva, causando a la población mayores beneficios. Algunos ejemplos de impuestos eficientes son: a la propiedad, sobre la nómina, a la venta de productos al menudeo, cuotas comerciales, y la tenencia vehicular, entre otros.

Respondiendo la pregunta: Cuánto dinero necesitamos, su respuesta está relacionado a las necesidades de gasto de las jurisdicciones, el dinero se puede obtener de muchas formas, pero las principales son dos; una es a través de los gravámenes y la otra es a través de transferencias.

❖ Transferencias fiscales intergubernamentales

Muchas veces o casi siempre, los ingresos de una jurisdicción no pueden solventar el total de sus gastos, por ello es necesaria la búsqueda de otras fuentes, como las transferencias fiscales del gobierno central hacia los estados y municipios. Estas dependen del propósito de su uso; por esta razón algunas son condicionadas y otras no condicionadas. Las transferencias pueden ser un reembolso de los egresos, o simplemente tratan de equilibrar los gastos con los ingresos. También son conocidas como subvenciones o subsidios.

Los objetivos de las subvenciones son asegurar: el equilibrio fiscal vertical (los ingresos deben ser iguales a los gastos), y el equilibrio fiscal horizontal (dotar de las misma calidad y cantidad de bienes y servicios, no importando el tipo de jurisdicción).

❖ Los déficits de los gobiernos, la captación de recursos y financiamiento mediante la deuda

Un equilibrio fiscal existe si los egresos coinciden con los ingresos y subsidios del nivel del gobierno, si en dado caso no se puede mantener esta proporción, se estaría incurriendo en un déficit y como posible solución se podría considerar la deuda. Si las entidades federativas o municipios incurren en deuda, el gobierno central los obliga a buscar mecanismos y procedimientos para equilibrar sus presupuestos y sostener la deuda.

### **1.5 Asignación del gasto**

La descentralización del gasto tiene como punto de partida el esquema funcional de los niveles de gobierno, donde la autoridad pública debe de intervenir en la economía y disminuir los fallos de mercado que impiden la estabilización macroeconómica. Así entonces, el tener un sistema descentralizado fiscalmente, puede reducir los costos de ofertar bienes y servicios públicos, es decir, se incurre en menores gastos administrativos y

se ofertan servicios públicos acorde a los gustos de la comunidad. Los egresos públicos deben recaer en las jurisdicciones donde están radicando los beneficiarios de los desembolsos, es decir, las entidades federativas y municipios, deben de cubrir los gastos de la policía, salud, protección civil, carreteras, medio ambiente entre otras; por desgracia los gobiernos locales también presentan problemas en cuanto a su capacidad administrativa, la capacitación de sus empleados, el nivel de tecnología precaria para resolver los problemas de la gente, estos inconvenientes deben de ser tomarlos en cuenta, de no ser así, la descentralización no tendría gran efecto en el bienestar de la población.

Hay una diversidad de responsabilidades dentro del área del gasto social, como la seguridad social y contingencias económicas (invalidez, vejez y desempleo), la federación es quien cubre los egresos debido a que no tiene limitada su área geográfica (abarca todas las áreas de los gobiernos locales que lo comprenden) y no está limitada por la movilidad de los individuos, se puede proporcionar el servicio siempre y cuando no salgan de su jurisdicción. En el área de educación, el modelo más frecuente es delegar las responsabilidades de gasto a las entidades y municipios con el fin de manejar la educación básica, y los niveles subsecuentes sean provistos por el gobierno central. En el área de la salud las jurisdicciones son responsables de la salud preventiva, y la provisión de cuidados, la federación se hace cargo de la prevención de epidemias, medios curativos avanzados (hospitales e investigaciones en pro de la salud).<sup>3</sup>

Por lo tanto las jurisdicciones locales son las responsables de suministrar bienes y servicios de calidad, por desgracia en la práctica el gobierno central se encarga de prestar algunos servicios que por excelencia deben estar controlados por los niveles más bajos, una de la causas es la incapacidad administrativa para asumir la delegación de responsabilidades en la ejecución y mantenimiento de los servicios.

A continuación se presenta el cuadro 2 y 3, donde se dará una explicación acerca de las responsabilidades de gasto de acuerdo a cierta categoría.

---

<sup>3</sup> Algunas ideas fueron tomadas de la obra “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, escrita en 1997 por Teresa Ter-Minassian, para una mayor aclaración del tema puede consultar el capítulo uno de esta obra.

**Cuadro 2. Asignación de responsabilidades de gasto del gobierno central, estatal y municipal**

Asignación de responsabilidades de gasto del gobierno central y local			
Categoría (gastos)	Política, Nivel de atención	Provisional/ Administración	Comentarios
Defensa	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Asuntos extranjeros	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Comercio internacional	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Política monetaria, el dinero, banca	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Comercio interestatal	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Transferencias de pagos a personas	F	F	Redistribución
Subsidios a industrias y a negocios	F	F	Desarrollo regional, política industrial
Inmigración	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Seguros de desempleo	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Aerolíneas y ferrocarriles	F	F	Beneficios y costos en el ámbito nacional
Política fiscal	F S	F S L	La coordinación es posible
Regulaciones	F	F S L	Mercado común interno
Recursos naturales	F	F S L	Promoción en el mercado interno
Medio ambiente	F S L	S L	Beneficios y costos en el ámbito nacional Regional y local
Industria y agricultura	F S L	S L	Inter-jurisdicciones
Educación	F S L	S L	Transferencias en especie
Salud	F S L	S L	Transferencias en especie
Bienestar social	F S L	S L	Transferencias en especie
Policía	S L	S L	Beneficios locales
Agua, alcantarillado, basura	L	L	Beneficios locales
Protección contra incendios	L	L	Beneficios locales
Parques y lugares recreativos	F S L	F S L	La responsabilidad es a nivel local, pero también puede recaer en los estados y a nivel central
Interestatales	F	S L	Mercado común interno
Provincias	S	S L	Beneficios y cotos en el ámbito estatal
Entre regiones	S	S L	Beneficios y cotos en el ámbito regional
Locales (poblados)	L	L	Beneficios y cotos en el ámbito local
Poder de gasto	F S	F S	Transferencias fiscales de acuerdo a objetivos

Nota: F = responsabilidad federal; S = responsabilidad estatal; y L = responsabilidad local (municipios).

Fuente: Shah (1994).

**Cuadro 3. Asignación de los servicios públicos a gobiernos regionales y locales**

Asignación de los servicios públicos a gobiernos regionales y locales										
Servicio Público	Asignación por criterio de provisión							Criterio de producción pública o privada		
	Economías de escala	Economías por diversificación*	Derrama de beneficio/ Costo	Proximidad política	Soberanía del consumidor	Evaluación económica de decisiones sectoriales	Compuesto	Eficiencia	Equidad	Compuesto
Bomberos	L	L	L	L	L	R	L	P	G	P
Policía	L	L	L	L	L	R	L	P	G	G
Recolección de basura	L	L	L	L	L	R	L	P	P	P
Parques vecinales	L	L	L	L	L	R	L	P	G	G
Mantenimiento de calles	L	L	L	L	L	R	L	P	P	P
Conducción de tráfico	L	R	L	L	L	R	L	P	P	P
Servicio de tránsito local	L	R	L	L	L	R	L	P	P	P
Bibliotecas locales	L	L	L	L	L	R	L	G	G	G
Educación primaria	L	L	R	R	L	R	R	P	G	PG
Educación secundaria	L	L	R	R	L	R	R	P	G	PG
Transporte público	R	R	R	LR	R	R	R	PG	G	PG
Agua potable	R	R	R	LR	R	R	R	P	G	PG
Drenaje	R	R	R	R	R	R	R	PG	PG	PG
Desecho de basura	R	R	R	R	R	R	R	P	P	P
Salud pública	R	R	R	R	R	R	R	G	G	G
Hospitales	R	R	R	R	R	R	R	PG	G	PG
Energía eléctrica	R	R	R	R	R	R	R	P	P	P
Contaminación ambiental	R	R	R	R	R	R	R	G	G	G
Policía especial	R	R	R	R	R	R	R	G	G	G
Parques regionales	R	R	R	LR	R	R	R	G	G	G
Urbanización regional	R	R	R	LR	R	R	R	G	G	G

Nota: L= Gobierno local; R= Gobierno regional; P = Sector privado; G= Sector público.

Fuente: Shah (1994).



## 1.6 Asignación responsable de ingresos (impuestos)

Una asignación de gastos clara y acompañada de un gobierno descentralizado, es la base para asignar los ingresos necesarios en función de los egresos. Para ello se debe hacer una descentralización de responsabilidades tributarias, lo que implica para las entidades federativas y municipios una creación de estructuras impositivas y de bases de contribución, acarreando un riesgo latente como: la poca captación de recursos por la movilidad de factores y la inequidad fiscal horizontal en el país.

Recapitulando, los impuestos por excelencia de las jurisdicciones locales, gravan bases con poca movilidad, caso contrario al de la federación, el cual capta recursos de las bases móviles como: la renta, el valor agregado, los recursos naturales, comercio exterior entre otros.

Antes de pasar a la revisión de los autores en materia impositiva, hay que hacer ciertas aclaraciones sobre algunos conceptos como: los recursos tributarios y no tributarios, el primero se puede crear, modificar o alterar los gravámenes; el segundo son recursos por: endeudamiento, la explotación de su patrimonio, los obtenidos de acuerdo al Derecho Civil, por multas, sanciones y recargos. Estos recursos son los llamados ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos).

Una vez que mencionamos cuáles son los recursos propios, ahora procedemos a mencionar cuáles son los recursos ajenos, son transferencias realizadas por otro nivel de gobierno en donde se obliga al beneficiario a emplearlas en un fin determinado y/o pueden ser utilizadas de manera discrecional. Cualquiera que sea la combinación de recursos de cada hacienda, la distribución óptima permitirá al gobierno-central o local-hacer frente a sus necesidades

A continuación se mencionan algunas ideas de teóricos en la materia como: Castells (1988), Musgrave (1959) y Mathews (1983). De acuerdo a Castells (1988), la atribución de un impuesto a un nivel de gobierno provoca diferentes sistemas: *Taxing power*: la autonomía para crear, regular y normar gravámenes, otro es el gozo de los rendimientos por la aplicación de una carga tributaria o de disponer de competencias tributarias. Hay sistemas tributarios donde utilizan diferentes fuentes impositivas en cada nivel de gobierno, hay

otros que utilizan todas las fuentes impositivas, de cualquier modo, la titularidad de normar estos sistemas puede recaer en la federación.

Los sistemas tributarios de superposición; utilizan todas las fuentes impositivas de los diferentes niveles de gobierno e incluso tienen una titularidad múltiple. Los sistemas tributarios de participación son; donde el gobierno central es el encargado de normar y regular la tributación. En los ingresos tributarios se incluyen los beneficios o rendimientos de una jurisdicción.

En algunos casos la participación en los gravámenes de la federación se deben a un criterio de territorialidad (*tax-sharing* o participación impositiva), en otros casos la participación en los impuestos federales (*revenue-sharing*) es distribuida entre las jurisdicciones de acuerdo a otros criterios a través de las subvenciones igualitarias.

Castells (1988) afirma que puede existir equidad vertical, las necesidades de gasto deben de estar solventados por ingresos suficientes, y eficacia, minimizando los costos de los recursos para solventar los gastos de los niveles de gobierno; sin dejar de olvidar que si se minimizan los costos se debe de tomar en cuenta la calidad de los recursos para satisfacer esos gastos.

Desde tiempo atrás ha habido una fuerte discusión sobre qué fuentes de ingresos son apropiadas para los diferentes niveles de gobierno dadas sus características económicas, sociales, políticas y ambientales. Castells (1988) menciona seis puntos para la asignación de recursos:

La imposición de impuestos a *factores móviles* es muy difícil de captar por que los factores se mueven de una jurisdicción a otra, por ejemplo, si en un área geográfica pequeña las contribuciones que hacen los pobladores son muy altas o que un producto este gravado con altas tasas, resulta lógico que la gente decida ir a otra localidad (jurisdicción). Los *impuestos personales con tipos progresivos* deben ser implementados por las jurisdicciones con una base global eficiente.

Es importante una asignación eficaz de recursos, los diferentes niveles de gobierno, necesitan recuperar sus gastos de los beneficiarios por la prestación servicios públicos, el

gobierno a cargo debe financiarse a través de los *impuestos aplicados a los beneficiarios* por medio de los derechos (contribuciones establecidas en la ley por servicios prestados), productos y aprovechamientos (multas, recargos intereses moratorios).

*La imposición progresiva, cuyo objetivo sea la redistribución y la estabilización económica* debe estar controlada o por la federación.

Deben de *igualarse las bases imponibles* entre las jurisdicciones, para eliminar la movilidad de individuos de jurisdicciones donde los impuestos son muy altos a jurisdicciones donde los son muy bajos; es más conveniente que el gobierno federal regule las bases impositivas.

Castells (1988) retoma la idea de tributación de Musgrave donde se presenta la siguiente propuesta:

Nivel central:	Impuesto integrado sobre la renta y el gasto Impuesto sobre recursos naturales Tasas
Nivel medio:	Impuesto sobre la renta de residentes Impuesto sobre la renta de no-residentes Impuesto en destino sobre las ventas Impuesto sobre recursos naturales Tasas
Nivel local:	Impuesto sobre la propiedad ( <i>property tax</i> ) Impuesto sobre nóminas ( <i>payroll tax</i> ) Tasas

Con respecto a la propuesta, esta tiene como enfoque tratar de resolver los problemas de asignación pero no contempla las cuestiones políticas e institucionales de los gobiernos descentralizados. Musgrave (1983) sistematiza los criterios a seguir de los niveles de gobierno en la captación de ingresos impositivos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Los impuestos progresivos y redistributivos deben ser centralizados, debido a la capacidad geográfica de los gobiernos locales ya que establecerían incentivos para migrar hacia las jurisdicciones con menos fiscalización, lo que conlleva a una distorsión en la ubicación de la gente y el incumplimiento de objetivos de distribución de recursos en todo el país.

1. Las jurisdicciones locales y principalmente los municipales deben de gravar aquellas bases con poca o nula movilidad.
2. Las cargas tributarias personales progresivas deben ser usados por aquellas jurisdicciones dentro de las cuales una base global pudiera ser implementada eficazmente.
3. Los impuestos progresivos, que tienen como fin la redistribución deben de ser captados por el gobierno central.
4. Los gravámenes con fines de estabilización económica deben de ser captados por la federación.
5. Las bases impositivas distribuidas de manera desigual en las regiones o localidades del país deben ser delegadas al gobierno central.<sup>5</sup>
6. Las cargas impositivas aplicados según el principio del beneficio son apropiados para todos los niveles.

Musgrave al plantear estos puntos no toma en cuenta la equidad vertical que debe haber entre la federación, entidades federativas y municipios.

Mathews (1983) le hace una crítica a Musgrave, si bien su propuesta trata de asignar las competencias en materia impositiva, no resuelve del todo el equilibrio vertical, no indica la extensión del sistema, ya sea centralizado (acciones en las funciones de estabilización o de redistribución) o descentralizada (responsabilidad de los gobiernos locales de sus gastos y de sus ingresos).

Mathews (1983) hace su propuesta de participación impositiva, tomando en cuenta la asignación de rendimientos impositivos en los niveles de gobierno.

- ❖ La federación debe administrar la tributación en las bases impositivas donde estén expandidas y potentes.
- ❖ El gobierno central debe gravar impuestos donde las bases impositivas sean móviles y las jurisdicciones locales en gravar a las bases inmóviles.

---

<sup>5</sup> La razón de que estas bases fiscales sean centralizadas es evitar la desigualdad en ingreso entre las diferentes regiones, es decir, si una región tiene recursos naturales (petróleo), esta tendría excesos en ingresos en comparación a otras áreas que no cuentan con esos recursos.

- ❖ El gobierno central hace más eficiente su trabajo si grava a las bases impositivas que tengan por objeto la estabilización o redistribución, y las entidades federativas o municipios deben de tener asignados bases imponibles relacionados con estos objetivos.
- ❖ Utilizando el principio del beneficio; los diferentes niveles de gobierno pueden manejar gravámenes.
- ❖ Las entidades federativas y municipios están limitados a impuestos de base residencial para disminuir la exportación de la carga tributaria, en cambio el gobierno central puede gravar a la base residencial y de origen. Esto ocasiona el gravamen a la renta personal del individuo por los niveles locales y el gobierno federal grave a la renta de las sociedades.

Esta propuesta de Mathews es parecida a la de Musgrave, sólo agrega dos ideas: una es buscar la creación de métodos de participación impositiva para disminuir el desequilibrio fiscal en los diferentes niveles de gobierno, y la otra es un criterio tributario de la renta de no residentes con origen en un territorio.

En resumen ambos autores buscan que la federación se enfoque a los impuestos con fines de estabilización de la economía y la redistribución de la renta, y los demás gravámenes se apliquen en la jurisdicción locales, otro punto es internalizar la carga tributaria, y el reconocimiento de la autonomía de las jurisdicciones locales.

Ya vimos las diferentes posturas de tres investigadores, ahora pasemos a la asignación de las principales figuras impositivas visto desde la perspectiva de Álvarez, S y Aparicio, A.

#### *Impuesto sobre la renta*

Puede ser compartido entre los niveles de gobierno, debido a su capacidad de recaudación y flexibilidad, es progresivo y por ello le debe de competir a la federación, la jurisdicción que debe percibir recursos por la imputación de este impuesto es aquella en donde tiene su residencia el ciudadano, esto justifica el compartirlo.

*Impuesto sobre renta de sociedades*

Debe ser centralizado, su descentralización traería la competencia entre las localidades, para atraer un mayor número de empresas posibles. Costos administrativos para la empresa y gobiernos locales por la inspección cuando se tienen empresas en más de una región. La renta es un factor con alta movilidad

*Impuesto al valor añadido*

Es centralizado, porque se grava el consumo final, por desgracia grava en todas las fases del proceso del producto, cuando las fases de producción de un producto se realizan en varias jurisdicciones, cada una de ellas cobraría este gravamen. Los productos tienen una alta movilidad. Es una de las dos grandes fuentes impositivas.

*Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria*

Es el impuesto por excelencia de las jurisdicciones locales, por la nula movilidad, es fácil encontrar al contribuyente y la evasión es difícil.

El cuadro 4, plantea un esquema donde muestra cómo puede realizarse de manera eficiente las diversas tributaciones en los diferentes niveles de gobierno.

**Cuadro 4. Bases conceptuales para la asignación de impuestos**

Bases conceptuales para la asignación de impuestos				
Tipo de impuesto	Determinantes de		Recaudación y administración	Comentarios
	La base	La tasa		
Aduanas	F	F	F	Impuestos al comercio internacional
Rentas corporativas	F	F	F	Factor móvil. Herramienta de estabilización
Impuestos sobre recursos a) sobre ingresos y beneficios b) regalías, cargos, impuestos sobre producción y productos c) cargos sobre conservación	F R L R L	F R L R L	F R L R L	Bases impositivas distribuidas muy desigualmente en un país. Impuestos sobre beneficios. Cargos por servicios estatales y locales. Para preservación del medio ambiente.
Renta personal	F	F R L	F	Redistributivo, factor móvil, herramienta de estabilización.
Impuestos sobre la riqueza (capital, transferencias, herencias, etc.)	F	F R	F	Redistributivo
Impuesto sobre nómina	F R	F R	F R	Cargo sobre beneficios
IVA	F	F	F	Potencial herramienta de estabilización
Impuestos especiales: a) Alcohol y tabaco b) Juegos y apuestas c) Loterías	F R L R L	F R L R L	F R L R L	Responsabilidad compartida con sanidad
Impuestos sobre "males": a) emisiones b) combustión de motores c) vertidos contaminantes d) estacionamientos	F F, R L F R L L	F F R L F R L L	F F R L F R L L	Combate a la contaminación que se da a nivel nacional Impuestos sobre carreteras federales, regionales o locales Problemas de contaminación ente localidades o entre regiones Ámbito local
Vehículos de motor (registro, transferencias, cargos anuales, licencias-carnet)	S	S	S	Responsabilidad regional
Sobre la propiedad	S	L	L	Factor absolutamente inmóvil
Terrenos	S	L	L	Factor absolutamente inmóvil
Mejoras de calles	S L	L	L	Factor absolutamente inmóvil

Nota: F= Administración Federal; R= Administración Regional/estatal/provincial; L= Administración local/ municipal  
Fuente: Shah (1994).

### 1.6.1 Esfuerzo fiscal y capacidad fiscal

Sour (2008) define el esfuerzo fiscal como: “*El cociente entre la recaudación de cada región y su capacidad fiscal*”, la forma matemática es la siguiente:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación actual}}{\text{Capacidad fiscal}}$$

El cálculo del denominador se obtiene de la recaudación del gobierno local, es decir, sus finanzas públicas; el problema en el cálculo radica en el denominador de la fórmula. Ella define la capacidad fiscal como la habilidad potencial de una entidad federativa o municipio para recaudar ingresos propios y pagar por una canasta de bienes y servicios, sin embargo el método de cómo calcular la capacidad sigue siendo ambiguo.

López (2002) define el esfuerzo fiscal como: “*El potencial recaudatorio de cualquier área administrativa*” o como el potencial de traducir la actividad económica en gasto público, también la identifica como el conjunto de bases imponibles susceptibles de ser gravados por hacienda. López menciona la posibilidad de dos problemas para su cálculo: la estimación y la identificación. Para el cálculo de la estimación existen dos formas: por el método directo (identificar las capacidades recaudatorias con las bases imponibles de la región), y el método basado en la estimación indirecta, también utiliza las bases imponibles, con la diferencia de que agrega criterios de distribución en función de variables económicas por regiones. El problema de la identificación de las bases, radica en la gran complejidad de sus factores y su variabilidad.

Continuando con Sour (2008), ella hace referencia a cinco métodos para medir la capacidad fiscal, los cuales son:

1. Recaudación fiscal de un año base
2. Ingresos per cápita
3. Producto interno bruto
4. Total de recursos sujeto a impuesto
5. Sistema impositivo representativo



El más recomendable es el quinto, ya que recolecta información de los recursos y las bases de recaudación para cada tipo de impuesto, por desgracia el método utiliza mucha información, eso sin mencionar la escasez de datos. La conclusión de Sour señala que el problema es la estimación empírica, y el manejo de bases de datos.

Recapitulando, la capacidad y el esfuerzo fiscal están diseñados para ayudar a las jurisdicciones a cumplir con las competencias y responsabilidades sin aumentar la carga tributaria de la ciudadanía e incluso sin aumentar la deuda.

### **1.6.2 Índice de capacidad fiscal**

Noguez (2006) afirma la existencia de dos tipos de índices de capacidad, uno enfocado en medir la capacidad que tienen los ciudadanos al pagar sus impuestos y el otro orientado en medir la capacidad de recaudación de ingresos propios de los gobiernos. Los índices per cápita; *personal income*, el *gross state product*, el *total taxable resources* y el *export-adjusted personal income*, son índices que miden la recaudación por ingresos, en función de los recursos de los individuos. Por otra lado existen los índices *representative tax system* y *representative revenue system*, que evalúan la capacidad recaudatoria. Los índices calculan la capacidad de pago de gravámenes de los ciudadanos, dependen de los recursos monetarios de los habitantes.

El inconveniente en los índices es el cálculo de valores estimados por la carencia de datos, regularmente los datos socioeconómicos se encuentran a nivel central, pero a nivel local hay una ausencia impresionante de datos socioeconómicos, por ejemplo: no existen datos del PIB municipal a lo largo de una serie de tiempo, no hay datos sobre las bases a las que se grava un impuesto, tal es el caso del predial, etc.

### **Esfuerzo recaudatorio**

Noguez (2006) describe al esfuerzo recaudatorio como los intentos de las entidades federativas por aumentar sus recursos, es decir, para el gobierno local no le es suficiente tener una capacidad fiscal elevada, ni una base tributaria extensa, sino explotar al máximo estas fuentes para aumentar los ingresos, eso sin contemplar las transferencias de la federación.

## 1.7 Teoría de las Transferencias

Como hemos señalado anteriormente, los ingresos de las entidades federativas y municipios no pueden solventar todos sus gastos, por ello existen transferencias de un nivel de gobierno a otro, las cuales tienen como fin el promover funciones y programas, y sin este apoyo no serían factibles. Sin embargo el diseño de los subsidios depende del objetivo, si se busca es un equilibrio vertical y horizontal<sup>6</sup>, por ejemplo se debería de hacer un sistema de subvenciones condicionado, si se busca igualar las oportunidades de una canasta de bienes y servicios. Para realizar cualquier tipo de transferencia, lo ideal es considerar fórmulas y ponderaciones de las variables u objetivos fijados como metas.

Hay varias razones económicas del surgimiento del sistema de transferencias niveladoras, una de ellas es debido a la insuficiencia de recursos para solventar sus gastos. Shah y Boadway (1995) exponen algunas, entre las cuales destacan: buscar equilibrar la recaudación tributaria con los egresos, igualar la capacidad de tributación entre las jurisdicciones, una mayor obtención de beneficios indirectos para los residentes de una localidad por subsidios intergubernamentales, para corregir externalidades, para imponer las preferencias de quien la concede y por amortización fiscal.

Una vez que conocemos cuáles son las razones para la elaboración de un sistema de transferencias, ahora es necesario conocer las características deseables de tener el esquema, de acuerdo a Cabasés, Ezcurra, et. al. (2009) son los siguientes:

1. No manipulación de los datos
2. Revisión periódica del sistema
3. Simplicidad y fácil comprensión de los receptores
4. Conocimiento anticipado de las cantidades a recibir
5. Aplicación de la fórmula en varias etapas cuando exista más de una escala administrativa trabajando en un mismo espacio.
6. Introducir cláusulas de garantía sobre cantidades de los ejercicios anteriores

De acuerdo a Tiebout (1956) Las transferencias siguen dos objetivos, la eficiencia y la equidad, por lo tanto si una jurisdicción no puede otorgar un número considerable de bienes

---

<sup>6</sup> En los temas 1.7.1 y 1.7.2, se hablará con más detalle de lo que son los equilibrios verticales y horizontales.

y servicios públicos de calidad, las personas tenderán a trasladarse a otras comunidades con suficientes bienes y servicios de calidad, por tal motivo es de vital importancia que las transferencias federales cubran con estos dos objetivos.

### 1.7.1 Transferencias para disminuir los desequilibrios verticales

Las transferencias intergubernamentales en la mayoría de los casos aseguran equilibrios fiscales verticales, es decir, en la medida de lo posible los ingresos y egresos de un nivel de gobierno son iguales, hay varias razones por las cuales la federación transfiere recursos a las entidades federativas y municipios, una es para solventar su déficit y así poder tapar la brecha fiscal. King (1980) propone rellenar este hueco dándoles mayor autonomía en la creación de nuevos impuestos, otra es coordinándose entre los diferentes niveles, y por último dar recursos vía subsidios en base a su capacidad recaudatoria y sus necesidades de gasto.

Sin embargo López (1991) define el equilibrio financiero vertical de los distintos niveles, como aquella situación en donde todas las jurisdicciones tienen acceso al mismo nivel de servicios, entendido como el cociente entre los ingresos potenciales y las necesidades de gasto asociadas a la provisión de un nivel estándar de bienes y servicios públicos.

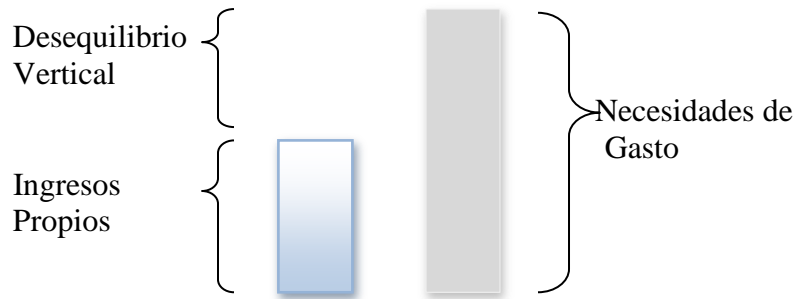
Equilibrio financiero vertical

$$\frac{e_c B}{N_c} = \frac{e_e B_e}{N_e}$$

Siendo  $e_c$  y  $e_i$  los esfuerzos fiscales estándar de la federación y las jurisdicciones locales,  $B$  y  $B_e$  las bases imponibles atribuidas a cada dirección y  $N_c$  y  $N_e$  las necesidades de gasto.

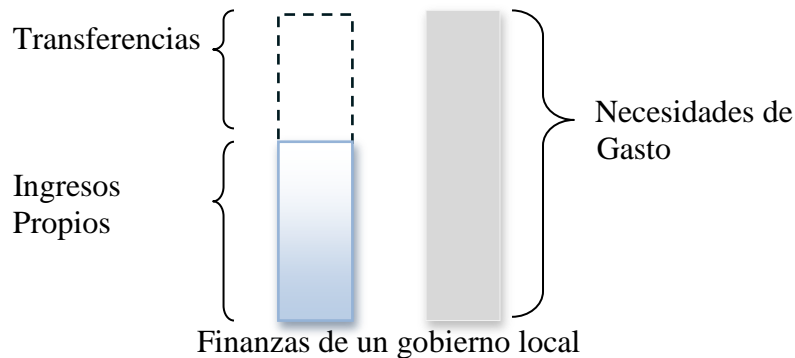
Ahora que ya conocemos el concepto de equilibrio, pasemos a ver el concepto de desequilibrio vertical.

**Figura 2. Ejemplo de desequilibrio vertical**



La figura 2 señala la existencia de una brecha en los gobiernos locales para poder solventar sus gastos, por ello es de vital importancia las transferencias del gobierno central a los niveles de gobierno de menor jerarquía.

**Figura 3. Desequilibrio vertical disminuido vía transferencias**



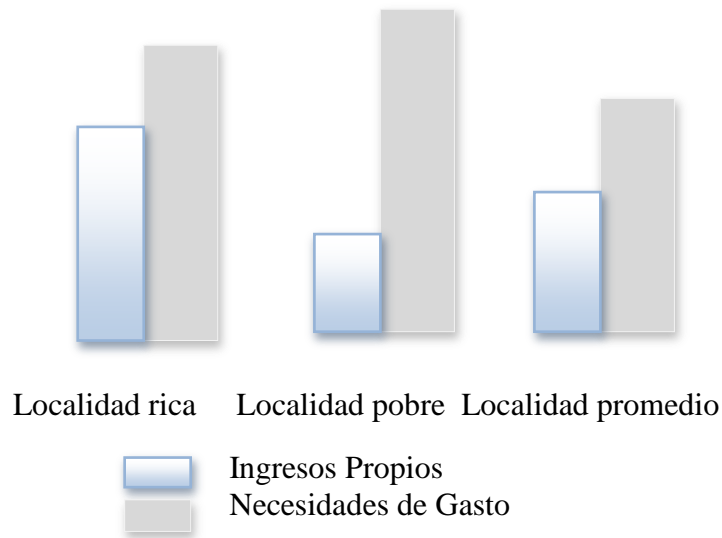
La figura 3 visualiza la disminución del desequilibrio vertical, eliminó el déficit originado por la insuficiencia de recursos, por desgracia en la mayoría de los casos estas subvenciones no son suficientes para disminuir estas perturbaciones, pero sí permiten una disminución en la brecha.

### 1.7.2 Transferencias para disminuir los desequilibrios horizontales

El desequilibrio horizontal es la desigualdad en la capacidad para proporcionar el mismo nivel de servicios por las diferentes jurisdicciones. Las transferencias pueden ayudar a eliminar esta inestabilidad horizontal. López (1991) menciona dos causas por las que se originan estas brechas; una es causada por diferencias en la capacidad fiscal en las unidades de input requeridas para alcanzar un nivel estándar en la provisión de bienes y servicios públicos y otra por el costo de provisión de esos inputs.

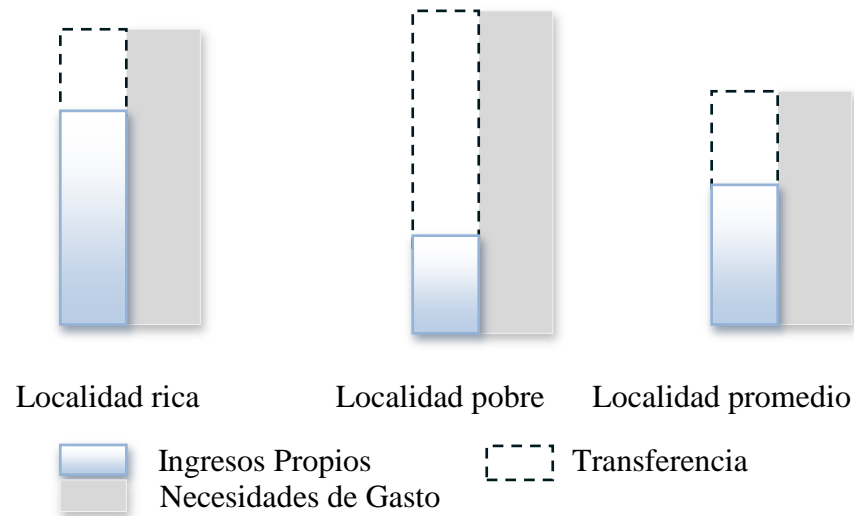
Por consiguiente la solución a estos desequilibrios es igualar la capacidad de los gobiernos locales para proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos similares entre las distintas jurisdicciones; con el fin de mejorar la equidad.

**Figura 4. Ejemplo de desequilibrio horizontal**



El esquema anterior muestra a una localidad rica con ingresos altos, en comparación con el resto de las demás, pero sin solventar en su totalidad sus necesidades de gasto, la localidad pobre cuenta con los recursos más bajos de los tres y por lo tanto tiene muy poca capacidad de resolver sus necesidades, la jurisdicción promedio es quien cuenta con mayores recursos en comparación a la pobre pero menores a la rica, sin embargo necesita de flujos monetarios para solventar sus egresos. Cada uno de los casos requiere de diferentes montos monetarios para solventar sus gastos.

**Figura 5. Desequilibrio horizontal disminuido vía transferencias**



La subvención de distintos montos a cada jurisdicción asegura una disminución en la brecha de ingreso-gasto; eliminando casi en su totalidad el desequilibrio horizontal, y también asegura un mismo nivel de ingresos suficiente para solventar sus egresos, y así brindar un número suficiente de bienes y servicios públicos y de calidad promedio a nivel nacional.

### 1.7.3 Transferencias para corregir externalidades

Así mismo las transferencias pueden usarse para aumentar la eficacia de proporcionar bienes y servicios públicos necesarios para la comunidad, con el objeto de corregir las insuficiencias presentadas por externalidades intergubernamentales, las externalidades ocurren como consecuencia de utilizar bienes y servicios públicos (parques, escuelas, centros culturales, hospitales) por habitantes de otras comunidades, sin contribuir en los costos de la localidad al generar los bienes y servicios ya mencionado.

Supongamos dos regiones, A y B, y partimos de una provisión de bienes y servicios públicos de una región A, que no sólo beneficia a esa comunidad, sino también los beneficios pueden ser utilizados por otra comunidad B, y si no es tomado en cuenta, la provisión de bienes y servicios estará por debajo de lo necesario del mercado total ocasionando una insuficiencia en la provisión de estos bienes y servicios. Aquí entran las transferencias para compensar y contemplar los costos extras de la comunidad B, por las

externalidades generadas por A; las subvenciones se hacen con el objeto de cubrir los costos adicionales por la provisión de bienes y servicios públicos A, favoreciendo a los habitantes de la comunidad B.

#### **1.7.4 Criterios para el diseño de transferencias (de acuerdo a la distribución de recursos)**

De acuerdo al Manual de Transferencias Federales para Municipios de México (2007) hay 5 criterios para la distribución de recursos de un nivel de gobierno a otro.

- ❖ Criterios resarcitorios: emplean el volumen de recaudación, qué tan emprendedores son al hacerlo, y las características para transferir esos recursos a los pobladores, es decir, se trata de compensar el aporte de las jurisdicciones al gobierno central (hacienda); mayores aportes a la hacienda central significan mayores recursos o viceversa, en este criterio también están considerados los costos que asume una localidad para su desarrollo. Se favorece a las comunidades con mayor volumen de recaudación y mayor dinamismo (ricas).
- ❖ Criterios compensatorios: utilizan el nivel de rezago económico de una comunidad (pobreza, marginación, etc.) para la transferencia de recursos, es decir, las comunidades con mayores índices de pobreza, marginación o cualquier otro elemento que ponga en evidencia el estado precario de una localidad podrá recibir recursos de la federación a través de este criterio, con el objeto de reducir la brecha entre los más ricos de los pobres. Se favorece a las comunidades con altos niveles de precariedad.
- ❖ Criterios distributivos: utilizan la población de un lugar y su territorio para la asignación de recursos, es decir, las entidades federativas o municipios con un mayor número de habitantes, o con una mayor extensión de territorio obtienen mayores recursos vía transferencias. El supuesto de tomar a una jurisdicción con un mayor número de habitantes es por una mayor demanda de bienes y servicios, lo mismo sucede con localidades con una vasta extensión territorial, por lo que se necesitan de mayores recursos para la mantención de su territorio. Se favorece a estados y municipios con un mayor número de pobladores y con grandes extensiones de tierra.

- ❖ Criterios históricos: toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para transferir recursos para el ejercicio fiscal presente, estos subsidios están en términos reales, si se acoplan a la inflación, asegurando por lo menos recibir el mismo monto del año pasado, el inconveniente es que los recursos transferidos sólo se asignan en base a la historicidad de sus recursos transferidos en años pasados.
- ❖ Criterios de avance programático: toman en cuenta el grado de avance de proyectos, metas, programas o convenios de las localidades para la asignación de mayores recursos vía subvenciones, de esta manera están condicionados a quien tenga un mayor número de programas o metas y su nivel de terminación de las mismas es quien recibirá mayores recursos.

Los criterios de distribución mencionados no se aplican individualmente, sino que son combinados para generar una mayor eficiencia entre los estados o municipios.

Hay otra clasificación de las transferencias, y esta es por el objeto de su gasto, es decir, de acuerdo al destino de los recursos.

- ❖ Condicionadas: son subsidios de la federación enfocadas al desarrollo de ciertos rubros de las economías receptoras, con el fin de estimular el crecimiento y desarrollo de la región en base a una actividad o programa.
- ❖ No condicionadas: son subvenciones del gobierno central a los estados y municipios receptores sin condicionamientos.

Bajo estos esquemas y criterios, ya sea utilizándolos individualmente o combinados, la federación puede incentivar a las jurisdicciones a tener mayores beneficios para la comunidad.

### **1.8 Public Choice: Enfoque positivo del federalismo**

Trujillo (2008) llama este enfoque; el modelo de elección pública, el cual busca articular la teoría económica neoclásica con la política, es decir, concibe a la política como un modelo de oferta y demanda de bienes y servicios públicos entre la federación, entidades federativas y municipios.



Este enfoque supone:

- ❖ El gobierno de un territorio produce los bienes y servicios demandados por la población
- ❖ Hay una relación directa entre los ingresos de los ciudadanos y el costo por los servicios, causando una eficiencia pública
- ❖ Mayor autonomía de las jurisdicciones locales
- ❖ Mayor importancia en las decisiones de los ciudadanos

Siguiendo con Trujillo (2008), en este sistema las entidades federativas y municipios obtienen la mayoría de sus ingresos de los habitantes, obligando a tomar decisiones públicas limitadas por lo recaudado. Brennan Geoffrey y James Buchanan, son los impulsores más importantes de este enfoque; ellos ven al sector público (federación) como un agente mono-político, es decir, el sector público busca maximizar su presupuesto, sin ver las preferencias de los ciudadanos; ellos apoyan la descentralización como una medida de control en contra del poder mono-político del sector público, su argumento está basado en la forma en cómo actúa la competencia del sector privado limitando los monopolios, la competencia entre las unidades puede limitar el poder mono-político del gobierno central.

### **Las transferencias; visto desde el Public Choice**

Los supuestos de acuerdo a Trujillo (2008) se basan en dos premisas: la primera; en la decisión de obtener bienes y servicios en el mercado o en la segunda; la decisión personal de renunciar a parte de su ingreso para financiar la producción de los bienes públicos, este tipo de decisiones genera coaliciones políticas para crear falsas expectativas gravemente de los bienes, originando la necesidad de mayores recursos. Supongamos una disminución del impuesto-precio local que puede ocurrir indistintamente cuando los aportes no condicionados o condicionados aumentan, esto origina un menor costo impositivo marginal del gasto, llevándolo a un egreso mayor por encima del óptimo (flypaper o papel cazamoscas), es decir, un aumento en cualquier tipo de transferencias genera mayor gasto público, en comparación si este aumento hubiese sido en los ingresos propios de la localidad.

Existen dos enfoques que explican la presencia del flypaper, uno es el *Burócrata Maximizador del Presupuesto* y el otro es el *Votante Mediano*.

Trujillo (2008) afirma: “*El burócrata es un maximizador racional de presupuesto*”, pues así maximiza su utilidad, es decir, la función de utilidad del burócrata está sujeta a transformaciones monótonas y positivas ante los aumentos del presupuesto vía transferencias. Los gobernantes por lo general toman decisiones presupuestarias acordes a su utilidad, por desgracia difieren de los gustos y preferencias de los ciudadanos provocando un egreso ineficiente al proveer un nivel del bien público mayor al socialmente óptimo. El aumento de las subvenciones le permite al burócrata mayor utilidad y de manera indirecta incrementar el consumo de los ciudadanos de la localidad, por el contrario si no hubiesen subsidios, el burócrata desplaza negativamente el consumo privado de la comunidad aumentando los impuestos para proveer un mayor nivel de un bien público.

El burócrata es como un monopolista público porque maximiza su utilidad en función del presupuesto, similar a un monopolista privado el cual transforma su poder en recursos monetarios. Algo muy importante de señalar, es que el burócrata debe de estar muy pendiente de la demanda de la ciudadanía al fijar el gasto público, pues de no ser así estaría en peligro su estabilidad como gobernante por la inconformidad de los electores.

Trujillo (2008) hace una crítica a la teoría del “Votante mediano”, Trujillo dice: “*Las demandas de bienes públicos de los ciudadanos reflejadas en el votante mediano pueden conducir a decisiones socialmente ineficientes*”. El gasto del gobierno refleja los gustos y preferencias del votante mediano ante determinadas políticas. Cuando hay un aumento del presupuesto vía transferencias (y no aumentos en ingresos propios) genera un egreso público súper-óptimo provocado por la ilusión fiscal de las subvenciones, es decir, cuando una parte de los egresos y la tributación son solventadas desde otro nivel de gobierno genera una ilusión fiscal. Recapitulando, el votante mediano toma decisiones socialmente ineficaces por la ruptura entre los beneficios y los costos de la provisión de bienes y servicios públicos.

## **1.9 Recapitulación**

La teoría del Federalismo Fiscal se basa en gran medida en la proporción de los bienes y servicios públicos de acuerdo a las necesidades de su región geográfica. La descentralización puede dar eficiencia y equidad fiscal entre los niveles de gobierno, siempre y cuando se conozcan cuáles son las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno. Los preceptos de la teoría del federalismo fiscal sugieren una descentralización de las potestades tributarias y del gasto así como la aplicación de transferencias para corregir desequilibrios. También se hace mención al enfoque positivo de las subvenciones, donde se comenta de aumentos súper-óptimos del gasto por subsidios intergubernamentales al presupuesto.

## Capítulo 2. Federalismo Mexicano

El Federalismo Mexicano, debe responder la pregunta del por qué la importancia de la Descentralización Fiscal en México. Algunas de las respuestas son: para generar transparencia en el acceso a la información y la rendición de cuentas de los diferentes niveles de gobierno, otra es crear una mayor autonomía y responsabilidad para cada nivel de gobierno, y tener una asignación de bienes públicos eficientes y equitativos; con el fin de reducir la pobreza, mejorar la calidad en los servicios sociales y de gestión gubernamental e incluso la estabilización macroeconómica.

Las ideas presentadas anteriormente proporcionan algunas de las repuestas para la implementación de la Descentralización en México, por desgracia existen obstáculos como: la falta de autonomía fiscal en la prestación, recaudación, evaluación y asignación de los bienes y servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno; no son suficientes los mecanismos para la resolución de controversias fiscales en los diferentes niveles de gobierno, se necesita de un enfoque completo del federalismo orientado a la asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos; reducir las disparidades entre las regiones; mejor recaudación tributaria, cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

### 2.1 Situación actual de México

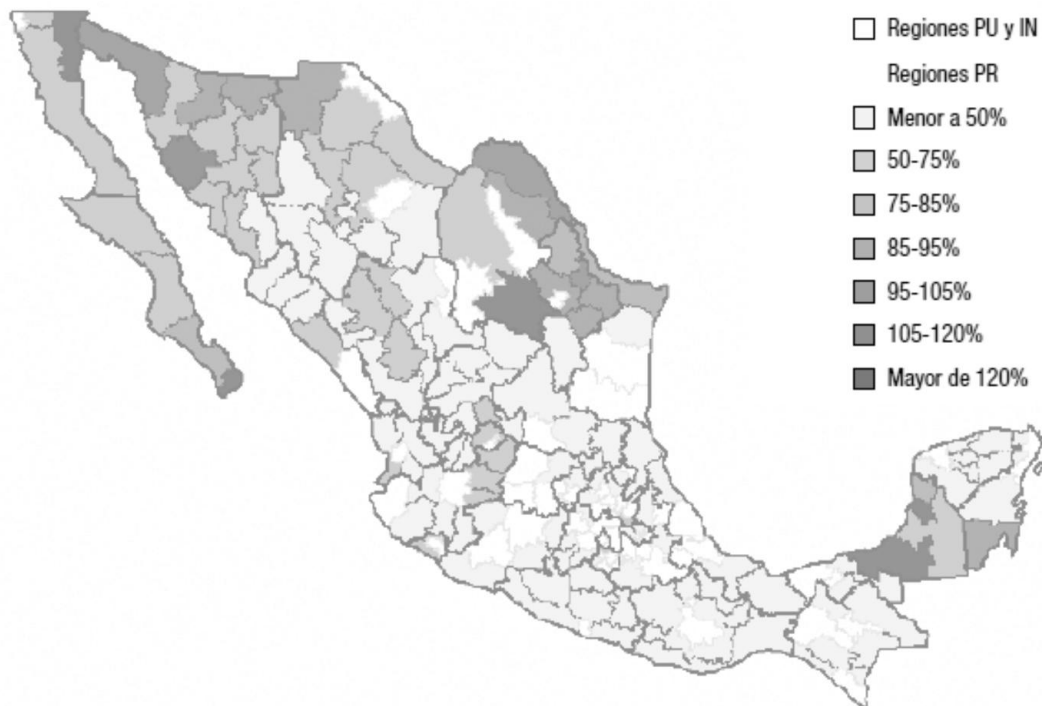
Este apartado hace una caracterización de México, con el fin de dar una visión objetiva de su economía, sociedad, y las similitudes con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); dentro de las primeras conclusiones se encontró una gran desigualdad dentro y fuera del país.

#### 2.1.1 Aspectos generales del país

Estudios de la OCDE (2007), mencionan las desigualdades entre las regiones rurales y urbanas, las áreas rurales comprenden más del 80 % del territorio, y en donde vive el 36 % de la población, por desgracia sólo contribuyen entre un 10% y 26% de la economía. Los estándares de vida de la población rural son menores a los de la población urbana. Si se comenta de la pobreza, hay una tendencia a la alza y sigue persistiendo en las regiones

rurales con un 56% de la población total y un 28 % en pobreza extrema. La Figura 6 da una visión panorámica de las áreas del país más rezagadas tomando como base el PIB per cápita, destacando en el mapa la parte norte y sur, es decir, los estados de Yucatán, Tabasco, Quintana Roo y los colindantes con Estados Unidos tienen vastas áreas marginadas.

**Figura 6. PIB per cápita en regiones Predominantemente Rurales (PR) como porcentaje del promedio nacional**

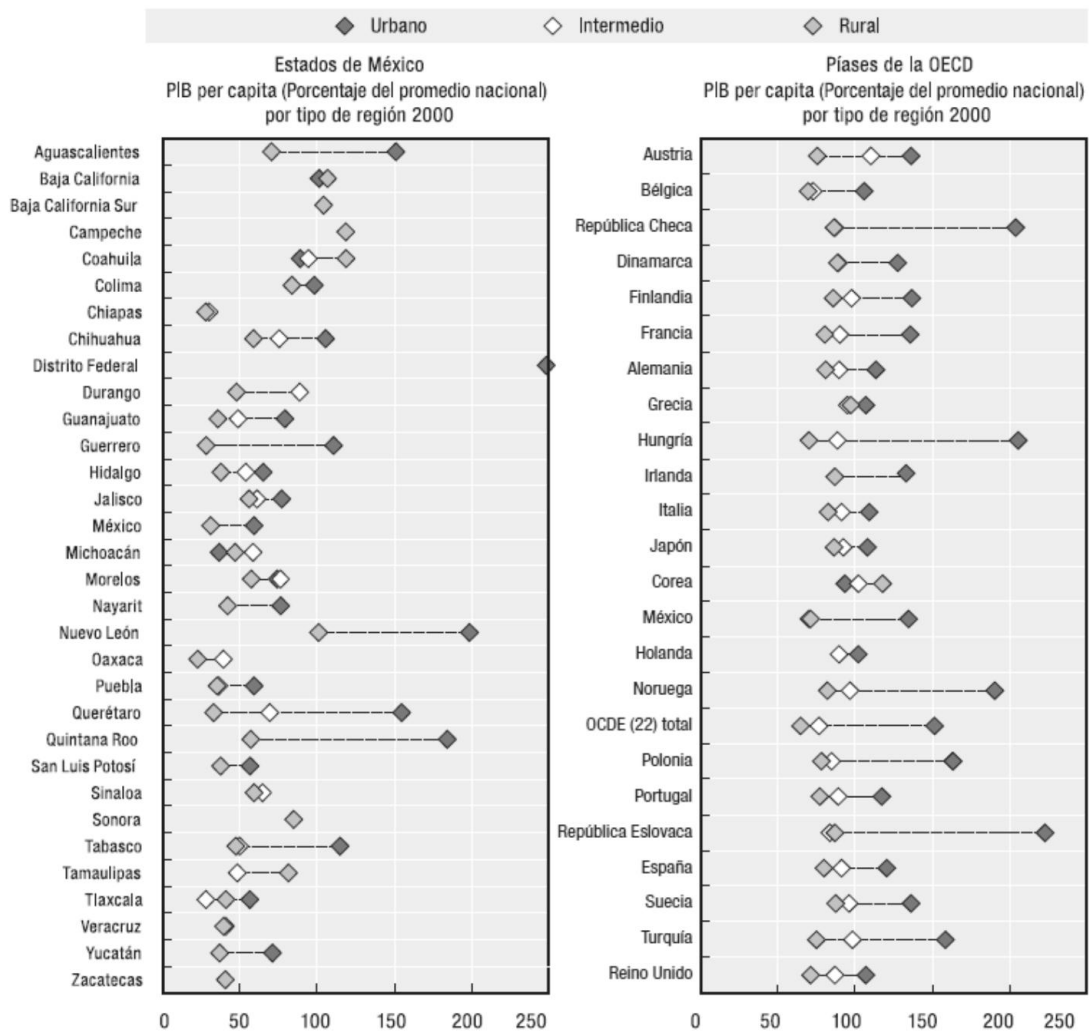


Fuente: OECD con base en datos del INAFED (2000).  
OCDE (2007), *Estudios de Política Rural: MÉXICO*, OECD Publishing, pp. 20.

El llevar servicios públicos a las localidades es relativamente difícil y costoso, lo que repercute en los estándares de vida de la población rural, esto se ve reflejado en cifras. Las localidades menos accesibles enfrentan bajos niveles de infraestructura y servicios de educación y salud. Solamente el 68% de los hogares en municipios rurales contaba con piso firme, el 52% con drenaje, 87% con electricidad y 16% con servicio telefónico en 2000. La escolaridad promedio es menor a 5 años en regiones rurales en contraste con 7.8 en áreas urbanas y 9.7 en la Ciudad de México también en el año 2000.

Solo cerca del 80% de las viviendas en localidades rurales dispersas tiene acceso a servicios de salud a una distancia menor a 5 kilómetros, las cuales cuentan con 22 camas de hospital y 96 médicos por cada 100,000 habitantes, en contraste con las 109 camas y 179 médicos en áreas urbanas, impactando en la esperanza de vida, que en ciertas localidades rurales es 10 años menor que en la Ciudad de México y la tasa de mortalidad infantil que llegan a ser tres veces mayor que en la capital.

**Figura 7. PIB per cápita por tipo de región en los países de la OCDE y en estados de México, 2000**



Fuente: Base de datos regional de la OCDE e INAFED (2000).  
OCDE (2007), *Estudios de Política Rural: MÉXICO*, OECD Publishing, pp. 56.

La figura 7, hace una comparación entre los estados de México y países de la OCDE, se observa un mayor PIB en las localidades urbanas, tanto para México como para los países de la OCDE, los estados con gran disparidad del PIB se encuentra: Aguascalientes, Nuevo León y Quintana Roo. La mayoría de los países de la OCDE tienen un PIB per cápita superior al 50% del promedio nacional, sucede todo lo contrario con las entidades federativas, las cuales tienen un 25%.

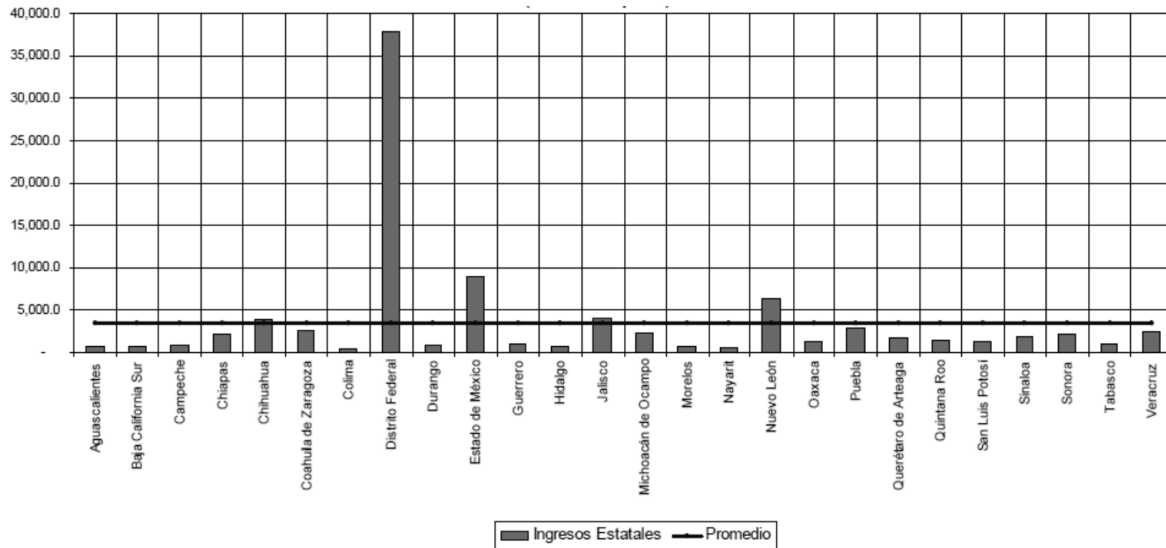
La OCDE/CEPAL (2011), señala grandes avances en materia económica, a pesar de la existencia de grandes disparidades entre las regiones del país. México después de la profunda recesión de 2009, está en una sólida recuperación. El PIB real aumentó 5.5% en 2010 (después de disminuir 6% en 2009). La recuperación se dio en gran parte por las exportaciones hacia los Estados Unidos. El consumo y la inversión privados se han estado recuperando de manera lenta. La tasa de desempleo (6% en 2009) ha descendido pero sigue siendo alta. El crecimiento del empleo ha aumentado, por desgracia los salarios han descendido debido a la crisis. Se espera que el crecimiento del PIB alcance un nivel de 3.8% en 2012 y la inflación oscila en un 3%.

### **2.1.2 Cifras de las Finanzas Públicas de los gobiernos locales**

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009), presenta cifras de las Finanzas Públicas de los estados, en donde se contrasta a los de mayor dinamismo con los más marginados, un ejemplo de ello es la aportación del Distrito Federal a la economía del país, que representa el 20% del PIB nacional. Desde la promulgación de la Constitución de 1824 hasta nuestros días sigue imperando una heterogeneidad entre los estados, no obstante los estados comparten características estructurales comunes en sus finanzas públicas, como la dependencia de recursos federales en más del 90% de sus ingresos totales, causado por la retención del gobierno de los impuestos con mayor cuantía tal es el caso del impuesto sobre la renta, representó en 2008 el 21.3% de los ingresos totales del sector público presupuestario; el Impuesto al Valor Agregado, el 16.9% y los ingresos provenientes del petróleo, representaron en 2008, el 36.8%; monto que se concentra en el gobierno central. La gran concentración de impuestos asignados a la federación, y las necesidades de los gobiernos locales, originan las brechas fiscales entre el nivel federal y el local. Esto justifica

la creación de mecanismos de transferencias de la federación a las entidades federativas y municipios.

**Gráfico 1. Ingresos Estatales absolutos en los Estados, 2007  
(Millones de pesos)**



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de FitchMéxico. CEFP (2009), *Federalismo*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, pp. 44.

La gráfica 1, es un bosquejo de la estructura de los ingresos propios estatales en 2007 (en promedio), estos fueron de 3 mil 484.5 millones de pesos y los ingresos federales 25 mil 947.3 millones de pesos. Estados como Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Quintana Roo Nuevo y el Distrito Federal son casos con baja dependencia; Por el otro lado se encuentran Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz con alta dependencia.

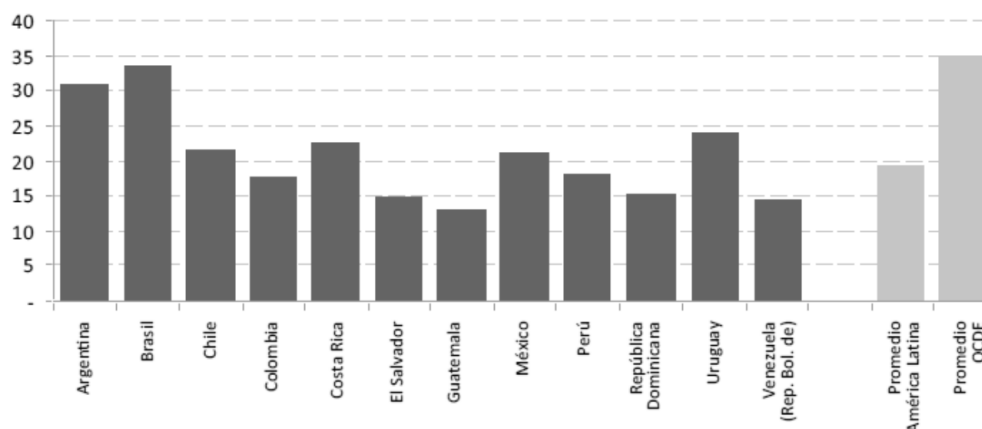
### 2.1.3 Disparidades de México en la OCDE

La OCDE (2011), señala disparidades en materia de recaudación tributaria, América Latina tiene bases imponibles pequeñas y con muchos impuestos no progresivos, sin embargo en América del Sur (Argentina, Brasil y Uruguay) se tiene una recaudación cercana al 30% del PIB, los países de la OCDE tienen una carga tributaria baja (Gráfico 2). Estos bajos niveles de recaudación son originados por la evasión y elusión tributaria, provocado por el mercado informal y la limitada capacidad de las haciendas. Los escasos ingresos fiscales impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como educación, infraestructuras, salud y



protección social, claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

**Gráfico 2. La recaudación impositiva en América, 2008  
(Ingresos públicos tributarios como porcentajes del PIB)**



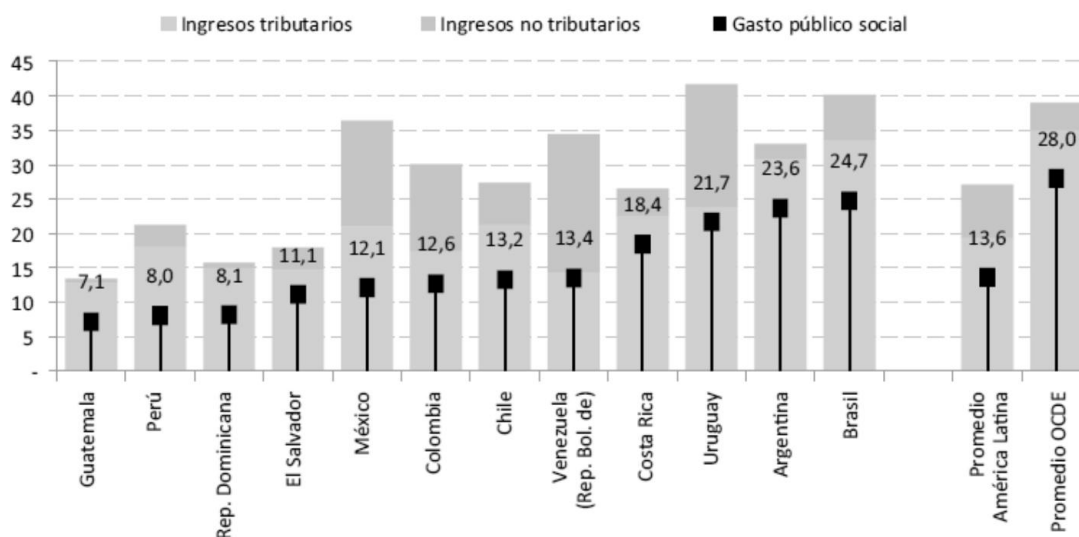
*Nota:* a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, Base de datos CEPALSTAT y de CEPAL/CIAT/OCDE, *Revenue Statistics in Latin America*.

OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>. pp.16.

En materia de gasto social en América Latina, el Caribe y países de la OCDE, se sigue sosteniendo la idea de una recaudación baja, limitada por la capacidad de acción de las políticas fiscales de gasto (Gráfico 3). Por ejemplo, en Guatemala, Perú y República Dominicana la menor carga tributaria representa una restricción para elevar el gasto público, mientras que en economías como Argentina y Brasil podría ser prioritario apuntar hacia una mayor calidad de la asignación del gasto y eficacia. Exceptuando a Brasil y Argentina la recaudación tributaria no rebasa el 20% del PIB en países como México, Venezuela, Colombia y Uruguay, estos ingresos no tributarios, (los ingresos petroleros) son equiparables a los ingresos tributarios. Los países de la OCDE tienen una mayor recaudación, dependen menos de recursos no tributarios y tienen un mayor gasto social en comparación a los países de América Latina y el Caribe.

**Gráfico 3. Ingresos públicos tributarios y no tributarios y gasto social, 2008  
(En porcentaje del PIB)**

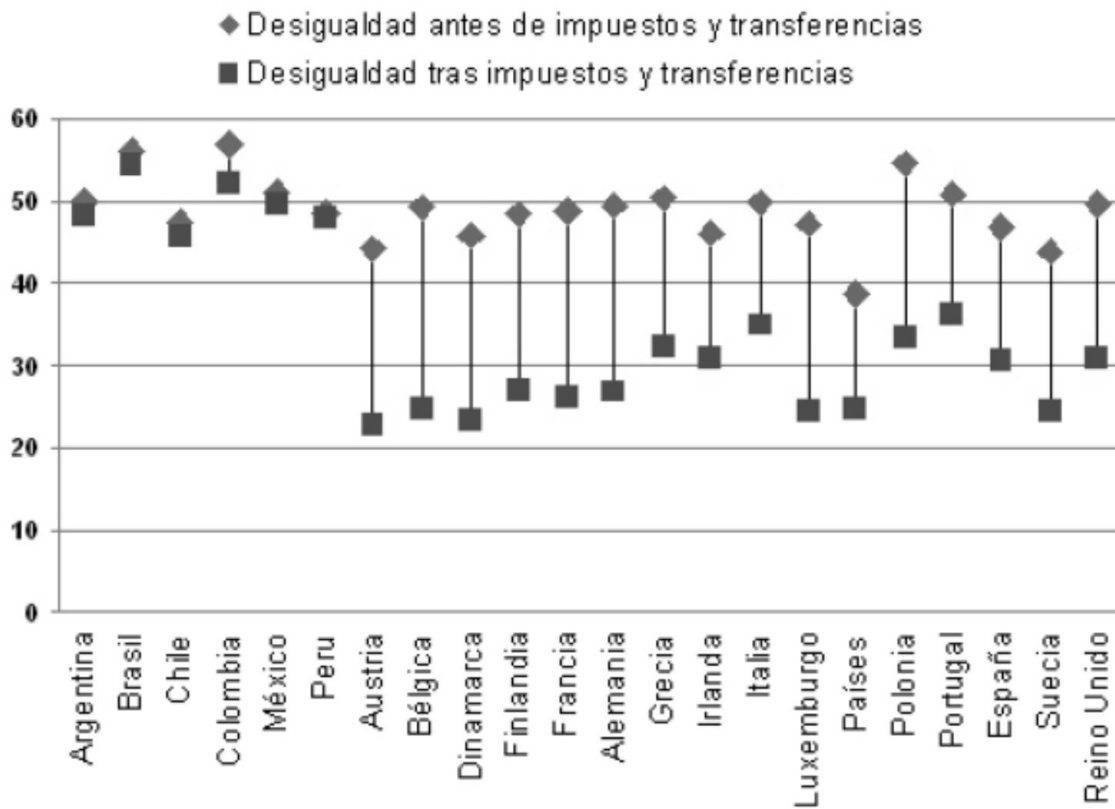


*Nota:* Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) La recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPA LSTAT y de Revenue Statistics in Latin America, CEPA L-CIAT -OCDE. OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing.

En materia de transferencias, datos recientes señalan los beneficios de la redistribución de los recursos, esto fue corroborado a través de la elaboración de índices de GINI antes y después de impuestos y transferencias de países, este indicador mide la desigualdad de las rentas de mercado (esto es, antes de impuestos y transferencias). La gráfica 4, sintetiza la información sobre desigualdad y redistribución fiscal de países latinoamericanas y europeos. El índice de GINI en los países europeos de la OCDE arroja un promedio de 47.6 antes de impuestos y transferencias, y después de transferencias cae a 28.2, mientras en los países latinoamericanos pasa de 51.6 a 49.6. La gran desigualdad en América Latina proviene de la ineficacia de sus sistemas fiscales. En México el efecto de las transferencias no ha tenido un impacto significativo, causado por una ineficiente política de transferencias intergubernamentales. Esta evidencia empírica hace cuestionar el sistema fiscal mexicano e incluso replantearlo.

Gráfico 4. Índice de GINI antes y después de impuestos y transferencias, 2009



Fuente: OCDE 2009.

## 2.2 Descentralización en México

INAFED (2006), afirma que el Federalismo Mexicano surge a partir de la creación de la Constitución de 1824, durante muchos años posteriores se vinieron dando fuertes disputas en el país en busca del tipo de nación, ya sea de corte monárquico o una república (federalistas), en medio de este conflicto, el país pierde cerca de la mitad de su territorio a manos de los E.U.A. A inicios del siglo XX, se promulga la tercera Constitución de México en 1917 (1824 y 1857 fueron los años de la promulgación de las anteriores constituciones), en la actualidad es la que rige a la nación. La Constitución de 1917 toma al país como una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal (este último es la capital del país) y a su vez constituida por de 2,456 municipios.

Gómez (2003), hace un revisión histórica del Federalismo Mexicano, divide el tiempo en cuatro etapas que resumen los avances del país en materia de Federalismo Fiscal: La primera etapa empieza en los años 70's; a finales del año de 1976 se trata de instalar un Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADE), en donde el Secretario de la Presidencia de la República era quien dirigía el comité y donde los gobernadores de los estados eran invitados a participar. En 1977 se crea la Dirección de Fomento al Desarrollo Estatal; la reforma fiscal impulsada en los años de 1979 y 1980, sentó las bases de las actuales relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios; en esta etapa el Federalismo Mexicano avanzó de manera considerable, todo esto fue posible gracias a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las raíces de este sistema vienen de la legislación fiscal Argentina, la idea central del SNCF radica en la existencia de un sólo impuesto para cada territorio y la facultad de crearlos recae en el gobierno federal y este a su vez tiene la facultad de otorgar participaciones a los gobiernos locales.

El SNCF tiene el mandato de distribuir las participaciones y otros recursos de manera equitativa a las entidades federativas y municipios, el sistema regula los montos otorgados a los gobiernos locales, busca una coordinación en materia fiscal entre los gobiernos para darle fin a problemas que se venían arrastrando desde hace muchos años como la doble tributación de ingresos y objetos gravables, otro inconveniente es la falta de fortaleza de las haciendas locales.

Algunos de los elementos del SNCF son: i) existe por disposición constitucional y reglamentada en la Ley Federal, ii) ayuda a las entidades federativas para la recaudación de tributo federal, las entidades que ayudan a la federación reciben participaciones de la federación. Los organismos a cargo del desarrollo y vigilancia son: La Reunión Nacional de Funciones Fiscales; La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). A partir de la creación de este sistema, se creó poco tiempo después el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal (SECF): el cual es el regulador de las actividades tributarias de las entidades federativas y los municipios, también tiene la función de establecer las bases de los cálculos para la distribución de participaciones del gobierno federal al gobierno local y de igual forma de otros ingresos, estas reglas están contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal de cada una

de las entidades federativas expedidas por sus Legislaturas Locales, tomando como referencia los objetivos del SNCF, y así generar un desarrollo de la economía regional, en especial de los municipios.

En esta primera etapa, la federación concentró gran cantidad de impuestos federales y hubo más contribuciones estatales y municipales; se implantó el IVA y se transformó el Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa que prestaban las Haciendas Estatales a la Hacienda Federal, pero fue hasta el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) donde se dio otro gran avance, con la creación del Plan Nacional de Desarrollo (PND); se busca la redistribución de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, el desarrollo estatal y municipal mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se pone en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

El auge de esta etapa se da con la Reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, en la que se faculta a los municipios en el cobro del predial y la oportunidad de administrar sus servicios públicos en materia de desarrollo regional, se reconoció la necesidad de descentralizar facultades y funciones (salud y educación) del gobierno federal a las jurisdicciones locales de acuerdo a características geográficas y sectoriales.

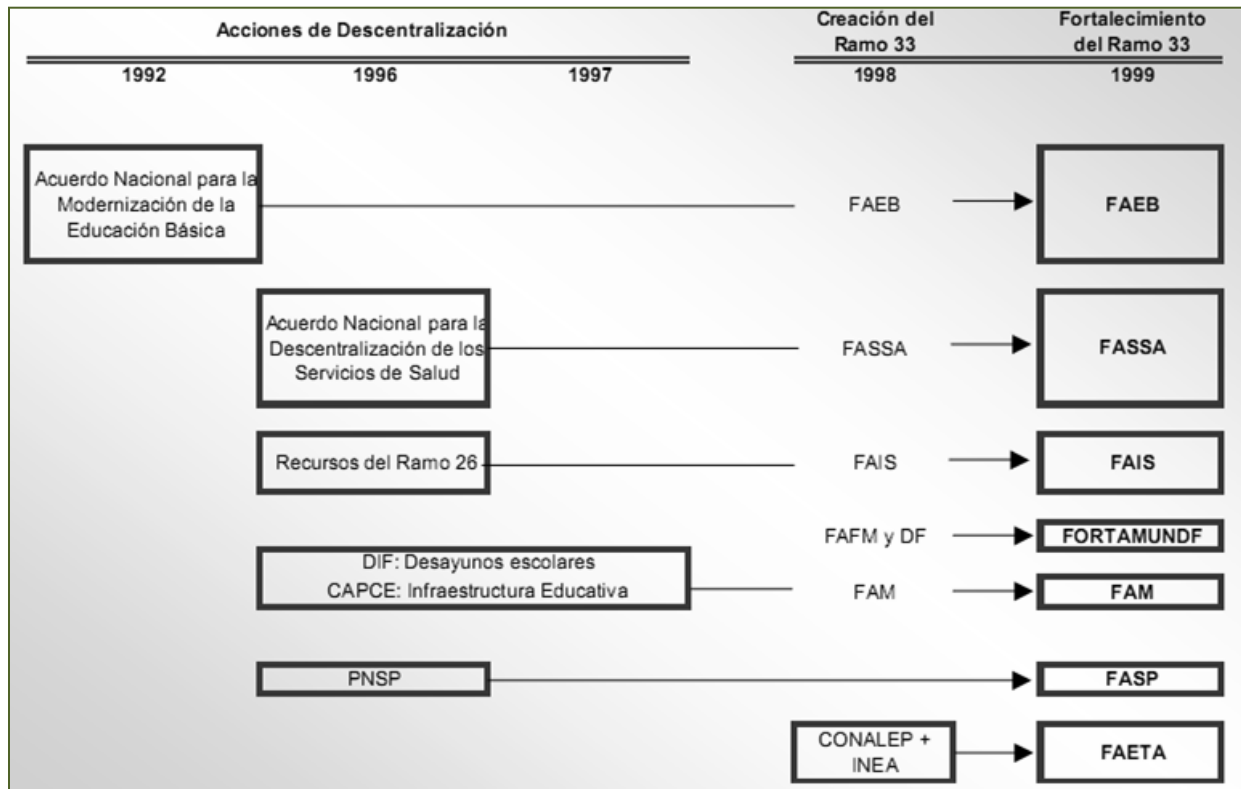
La segunda etapa comprende 1988-1994; no hubo grandes avances en este periodo, a pesar de esto se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), este programa crea nuevos actores políticos en el manejo de grandes recursos monetarios para realizar obras en pro del combate a la marginación y pobreza. En 1992 se concretó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en donde se buscaban convenios entre el gobierno federal y los estados. En este mismo año los Convenios Únicos de Desarrollo (donde se realizaban transferencias de recursos y programas a los gobiernos estatales y donde se les obligaba apoyar a los municipios) se convirtieron en Convenios de Desarrollo Social (convenios donde el gobierno federal y los estados establecían acciones de acuerdo a sus competencias. En este periodo se realizan reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde se modificó la fórmula de distribución de participaciones.

La tercera etapa comprende los años de 1995-2000; se retoma con grandes bríos el tema de descentralización, se busca la eficiencia y equidad en las erogaciones del gasto público y la recaudación oportuna y adecuada de los diferentes niveles de gobierno.

En 1997 los habitantes del Distrito Federal eligen a su Jefe de Gobierno, que anteriormente era elegido por el Presidente de las República. Se dan modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en relación al gasto federal destinado a los estados y municipios.

En el año de 1998 se crearon las Aportaciones Federales condicionadas a la salud, educación y desarrollo social (infraestructura social y seguridad pública), estas aportaciones están establecidas en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, con esto, las transferencias de recursos a estados y municipios se hacen de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, por medio de fórmulas y mecanismos de transparencias. Para mayor información se presenta la figura 8.

**Figura 8. Conformación del Ramo 33**

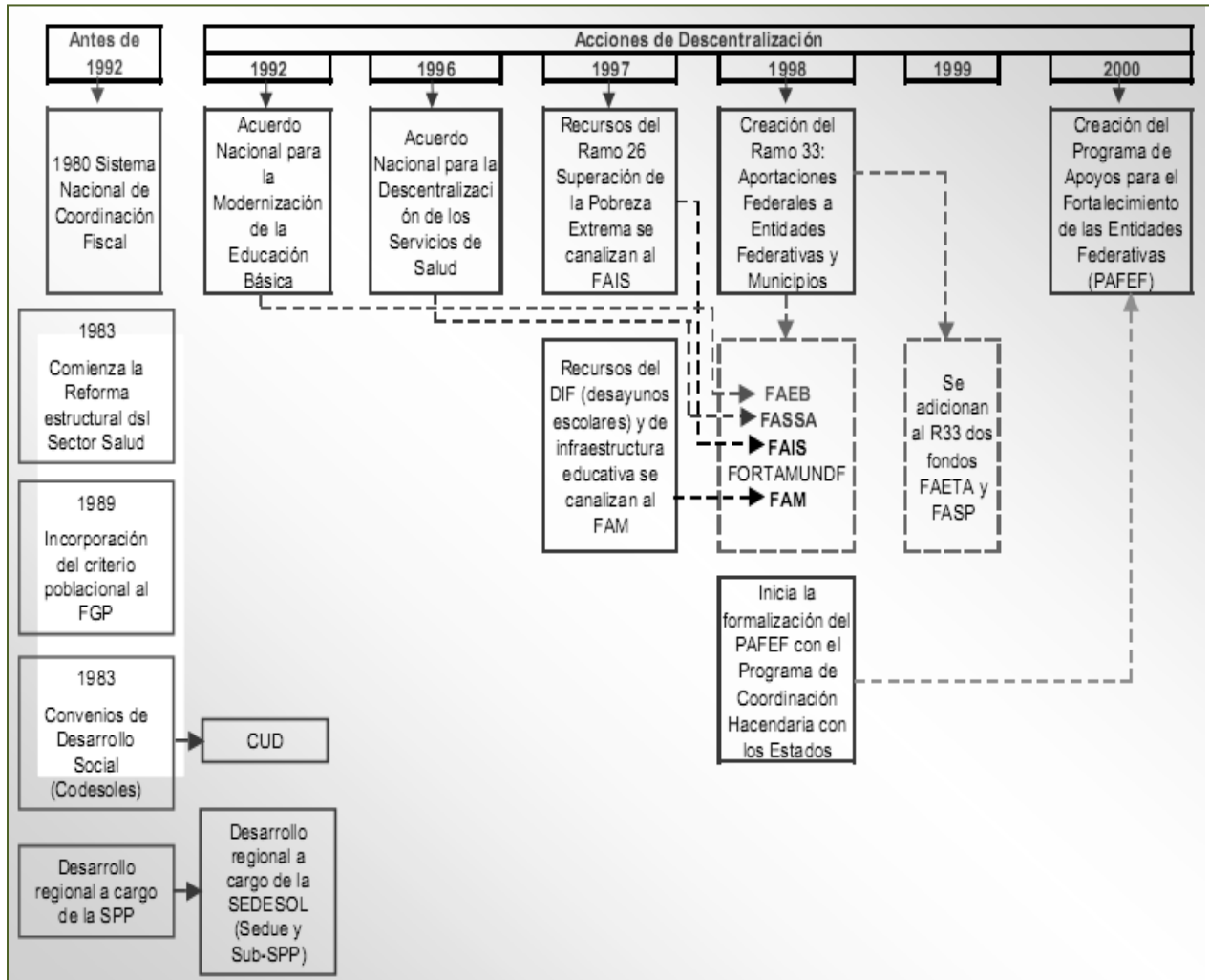


Fuente: Chávez, J. (2004), Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: "El Reto del Desarrollo Local", Presa.

En 1999 se reforma el artículo 115 constitucional, con el objeto de darle autonomía constitucional al municipio a través del otorgamiento de competencias. Se hacen precisiones en materia de gravámenes de los estados, porque algunos impuestos pasaron a

ser parte de las facultades de los municipios. A las haciendas municipales se les da la libertad de poder administrar su presupuesto y ejercerlo en donde quieran. La figura 9, es una cronología de los eventos más importantes del Federalismo Mexicano.

**Figura 9. Descentralización Fiscal en México**



Fuente: INAFED (2006), "Aspectos básicos de descentralización en México", SEGOB.  
Chávez, J. (2004), Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: "El Reto del Desarrollo Local", Presa.

La cuarta etapa; empieza en el año 2000, hay una reducción del poder presidencial, se crea el Programa Especial para el Auténtico Federalismo, en donde se trataba de reforzar los vínculos entre los niveles de gobierno. En el sexenio 2000-2006 se fortalecen los vínculos

entre la federación y los municipios, también se les dio la oportunidad a los gobiernos locales de solicitar sus recursos al gobierno federal.

En este periodo se crea el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y también se renovó el Centro de Desarrollo Municipal. Se crearon importantes leyes como la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Sustentable y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental; con estas leyes se da un gran paso para darle al municipio una autonomía sólida, es decir, al municipio se le considera un espacio natural para las políticas y programas de desarrollo en pro de la región.

En 2002 surge la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), es una instancia que surgió como mecanismo de coordinación entre gobernadores de filiación partidista diferente a la del presidente de la República. Pero a partir del año 2004, se ha ido consolidando como instrumento de diálogo entre todos los gobernadores del país, sin importar su filiación política, atendiendo los principales asuntos de la Reforma del Estado, como el federalismo hacendario y la descentralización de las finanzas públicas.

Para 2006, las participaciones e incentivos representan el 25.4 % de la RFP, y de este el 97% se agrupa en sólo tres componentes: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y los Incentivos Económicos. Otro cambio sustancial se dio en el esquema de distribución de las transferencias del FGP: antes del 2007 se repartía de la siguiente manera, se consideraba el número de habitantes (45.17%), los impuestos asignables (45.17%) y un pequeño fondo resarcitorio (9.66%), después de la reforma del 2007 la fórmula de distribución se modificó, donde las transferencias constituyen el 20% de la Recaudación Federal Participable Neta (RFP), y considera los siguientes fondos: el Fondo de Fomento Municipal, integrado con 1% de la RFP, el Fondo de Fiscalización, que se integra con 1.25% de la RFP.



### 2.3 Competencias en el Federalismo Mexicano

Resulta lógico que los recursos financieros de los diferentes niveles de gobierno deben estar condicionados a sus competencias (Cuadro 5), por lo tanto es importante conocer cuáles son las competencias de la federación, entidades federativas y municipios, para poder satisfacer las necesidades del país.

El conocimiento de las competencias de cada órgano de gobierno, permite saber cuánto recurso se necesita para solventar las actividades a su cargo; por desgracia los ingresos propios de las entidades federativas y municipios no cubren en su totalidad sus gastos, por esta razón el gobierno federal transfiere recursos a las jurisdicciones locales, estos ingresos están divididos en tres partes, una parte de los recursos la reciben vía Participaciones Federales (recursos no condicionados), otra vía Fondos de Aportaciones Federales (recursos condicionados) y la última vía transferencias por convenios entre los niveles de gobierno.

**Cuadro 5. Competencias de los niveles de gobierno**

Municipal	Estatal	Federal
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Alumbrado público. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Mercados y centrales de abasto. Panteones. Rastro. Calles, parques y jardines y su equipamiento. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución de 1917, policía preventiva municipal y tránsito. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	Medio ambiente Salud Educación Carreteras Policía Servicios públicos Protección civil Desarrollo social Planeación	Recursos naturales Reservas naturales Salud Educación Policía Desarrollo social Relaciones Internacionales Defensa Nacional Política fiscal Comercio Internacional Comunicaciones, transportes Turismo Zonas Arqueológicas Sistema bancario Economía

Fuente: INAFED (2006), "Aspectos básicos de descentralización en México", SEGOB.

## 2.4 Descentralización del gasto mexicano en los diferentes niveles de gobierno

Para Cabrera (2007) el gasto público en los diferentes niveles de gobierno se repartía por medio de convenios o acuerdos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (antes de la creación del SNCF). A partir de los años 50'S empieza a invertirse en aquellas regiones con mayor atraso económico. En los años 70'S las transferencias de recursos a los estados y municipios era dirigida al campo, comercio e industria de la región, también en estas fechas se firma el Convenio Único de Coordinación con los estados (CUC), donde el gobierno federal otorgaba recursos a los estados para la realización de obras, los operadores de estos convenios fueron Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), sin embargo no funcionaron muy bien, dando paso en 1980 a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que en un principio sólo se enfocaba a los ingresos, en 1981 se firma una CUC con la intención de fortalecer la descentralización del gasto, dejan de funcionar las COPRODES, se aumenta la capacidad administrativa de los estados y municipios. En 1983 se firma un Convenio Único de Desarrollo (CUD) para fortalecer la descentralización, planeación y mejorar la eficiencia de los municipios, el CUD contenía una serie de programas como por ejemplo:

- ❖ Programas Estatales de Inversión (PEI)
- ❖ Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- ❖ Programa Sectorial Desconcertado (PROCEC)
- ❖ Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM)
- ❖ Programa Emergente de Empleo Dirigido a las Zonas Rurales y a las Zonas Críticas (PEZUC)

En los 90'S los CUC, se convierten en Convenios de Desarrollo Social (CDS), donde se establecían las bases de las competencias del gobierno federal y los estados, para vincularlo con las condiciones cotidianas de la población.

En 1992 se empieza a descentralizar el gasto en educación y en años posteriores lo haría el sector salud, no fue hasta 1998 cuando se concreta el proceso de descentralización al crearse el ramo 33 que buscaba la asignación de recursos a estados y municipios, darles más certidumbre en la disponibilidad de recursos.

En los 90'S el gobierno federal emprendió una descentralización sector por sector, para 1999, el gobierno federal destinaba el 21.1% del gasto público al sector energético siendo éste sector a quien se le destinan mayores recursos por parte del gobierno federal, siendo la deuda la segunda con 19.1%, como tercero los servicios públicos con 12.3% y como cuarto los servicios en educación con 12.1%, y el quinto en seguridad social con 11.1%, estos 5 sectores son los más importantes para el gobierno federal, el 24.7% restante se divide en la seguridad pública, administración, defensa, comunicaciones y transporte, y en el desarrollo urbano y agropecuario.

Del gasto destinado para los estados el 30.2% de éste es destinado para sueldos y salarios destinados a funciones administrativas, sin tomar en cuenta el salario de los maestros de educación pública, en desarrollo urbano se destinan con 24.7%, servicios educativo con 18.4%, el pago de la deuda con 12.4% y el restante en los otros sectores como salud, comunicaciones y transporte, seguridad pública, pensiones asistencia social y desarrollo social. Para los municipios el 44.6% es destinado para desarrollo urbano, para la administración se destina el 43.8%, para el pago de la deuda se destina el 5.2% y el restante es destinado para la salud, seguridad pública y seguridad social.

De todos los egresos de los tres niveles de gobierno el gobierno federal absorbe el 72%, los estados con 22.3% y los municipios con 5.7%, estas cifras reflejan la gran disparidad entre la federación y los gobiernos locales.

En materia de egresos podemos destacar: la vinculación del gasto de los niveles de gobierno en un esquema de planeación de desarrollo y atención de necesidades; la descentralización de facultades y competencias hacia los estados y municipios; y por último la transparencia de los recursos de cada estado y municipio.

Por desgracia no todo es positivo, se han tenido retrocesos causados por los costos de los servicios homogéneos provistos por los estados y municipios, es decir, si un estado o municipio con insuficiencia en la calidad de su equipo de trabajo y sus salarios tendría que aportar más recursos propios para homogeneizar el servicio entre los niveles de gobierno. Otro retroceso es en el ramo de las aportaciones (ramo 33), las cuales son condicionadas y por ello no se le dota a las jurisdicciones locales de cierta autonomía y no pueden generar

una mejor eficiencia y equidad en los servicios públicos demandados por la población, de seguir esta tendencia los gobiernos sub-nacionales gozarán de facultades de gasto, pero carecerán de facultades impositivas para la generación de recursos, generando un desequilibrio entre gastos e ingresos.

Otro inconveniente es la asignación de responsabilidades entre los niveles de gobierno en salud, educación, desarrollo rural y construcción de caminos y puentes, un claro ejemplo se da en la construcción y mantenimiento de infraestructura, el gobierno federal construye las escuelas de educación básica y los municipios son los encargados del mantenimiento, otro ejemplo son los sueldos de los maestros (educación básica) y doctores, que son pagados por el gobierno federal, cuando el gobierno estatal es quien debería pagarlos.

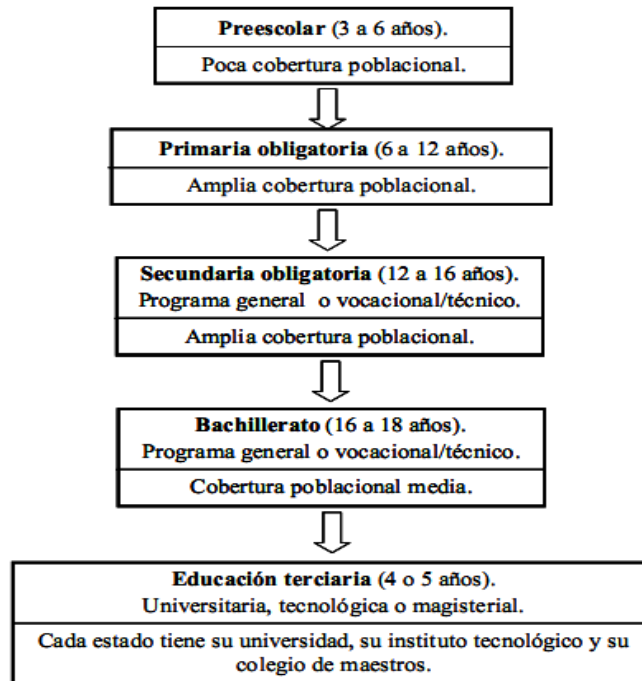
#### **2.4.1 Sector educativo**

Las causas del por qué se descentalizó la educación en México fueron: para reformular los contenidos y los materiales educativos, buscar una buena formación de los maestros, salarios, capacitación, carrera magisterial y aprecio en la población, otra es para darle la promoción en la participación social en beneficio de la educación.

La educación preescolar, primaria, secundaria y bachillerato son obligatorios y la educación superior son opcionales. La participación del sector privado en la educación está más presente en la educación media superior y superior, la educación básica, es provista por el gobierno y acapara más del 95% del total de estudiantes en México (según datos del INEGI).

Mientras el gobierno federal y los estados se encargan de la construcción, el gobierno municipal es el encargado del mantenimiento de la infraestructura educativa. Una vez comprendido cómo es la estructura de la educación en México, ahora se puede analizar el proceso de descentralización educativa. La figura 10, es una forma de estructurar el sistema educativo.

**Figura 10. Estructura del Sistema de educación pública en México**



Fuente: Elaborado a partir de Cabrero and Martínez-Vázquez (2000), pp.71.

El proceso de descentralización empezó en 1992 con la creación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), este acuerdo fue firmado por los 31 estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), este acuerdo buscaba solucionar: la deficiente calidad de la educación básica, la relación entre la población y los maestros, las ambigüedades de las atribuciones en el sector educativo en los tres niveles de gobierno. A pesar de esto la descentralización se enfocó a las áreas administrativas, porque la mayoría de las facultades las tenía el gobierno federal, es decir, sólo da control administrativo a los estados. El cuadro 6, se describen las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.

**Cuadro 6. Asignación de responsabilidades en materia educativa resultante del ANMEB**

Nivel de gobierno	Responsabilidades asignadas
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Determinar las normativas y guías de política educativa.</li> <li>❖ Diseñar programas de estudio.</li> <li>❖ Desarrollar la currícula y la formación del profesorado.</li> <li>❖ Diseñar y elaboración de los libros de texto obligatorios (primaria y secundaria).</li> <li>❖ Determinar los sueldos y beneficios salariales de los profesores.</li> <li>❖ Evaluar el desempeño de los sistemas educativos de los estados.</li> <li>❖ Financiar a los sistemas estatales para garantizar un nivel de cobertura calidad educativa homogénea (a través de transferencias condicionadas).</li> </ul>
Estatad	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Gestionar (provisión y control) de los servicios educativos en sus territorios.</li> <li>❖ Garantizar los derechos y beneficios laborales de los trabajadores transferidos por la federación.</li> <li>❖ Integrar en un sólo sistema las estructuras educativas de la federación con las propias.</li> <li>❖ Asignar a la educación básica de recursos financieros crecientes reales. Diseñar el sistema de evaluación del desempeño del sistema de su territorio</li> <li>❖ Proponer contenidos regionales en los programas de estudio.</li> <li>❖ Crear organismos de supervisión.</li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Cofinanciar (con los estados y/o la federación) las escuelas de educación básica.</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir de Cabrero and Martínez-Vázquez (2000), pp.73.

Para 1996 y 1997 los planteles de educación media superior, funcionaban de manera descentralizada, en 1997 los servicios de alfabetización y educación para adultos se empezó a descentralizar, también algunos organismos de la Secretaría de Educación Pública Federal, han sido sustituidos por organismos y oficinas estatales. Para 1998 se crea el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y en 1999 y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009), hacen una revisión histórica de la descentralización educativa en México. Desde los años 90's el gobierno federal empezó a realizar políticas educativas con el fin de mejorar la calidad de la educación básica, estas reformas se hicieron en tres áreas relevantes: la primera fue una reforma pedagógica curricular a la

educación preescolar (2004), primaria (2009) y secundaria (2006); la segunda modificación fue en la docencia, en específico a la Carrera Magisterial, a los programas de actualización docente; y la tercera se relacionó con la escuela, su organización y funcionamiento. Estos cambios sustanciales beneficiaron la currícula, los planes y programas de estudio, los materiales de estudio, las evaluaciones de aprendizaje, la formación y actualización docente, la evaluación docente asociada a un nuevo tabulador salarial.

Al mismo tiempo se fueron desarrollando programas que incidieran en la currícula y en su organización. Los proyectos de mayor impacto fueron el Programa Nacional de Lectura, las Bibliotecas de Aula, los programas curriculares de Formación Cívica y Ética, el Programa de Integración Educativa y la reforma de la organización de las escuelas de educación especial, la creación de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación regular (USAER) y el establecimiento de los Centros de Atención Múltiple (CAM). En 2002 se implementó el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y recientemente se desarrollaron programas como Enciclomedia (conjunto de recursos tecnológicos para el trabajo docente en el aula); Escuela Segura; o las Escuelas de Tiempo Completo.

Entre 2004 y 2005, la federación estableció los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENAMS), con el fin de valorar los logros de cada profesor dentro del programa nacional de actualización y así ofrecer certificaciones y estímulos al personal destacado. En 2005 el gobierno central coordinó una comisión para definir las Orientaciones generales para construir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela (SAAE). Buscando que las autoridades locales precisen la normatividad laboral, técnica y administrativa de los profesores.

En la actualidad el problema se origina en el pago de sueldos magisteriales con más del 90% del total de las transferencias educativas, dejando muy poco para la creación de infraestructura y mantenimiento, por esta razón es de vital importancia modificar el ANMEB, y darle a los estados y municipios más tareas administrativas, mayor participación en el diseño de políticas transparentes y que puedan determinar criterios de política educativa y de mantenimiento de infraestructura.

#### **2.4.2 Sector salud**

El sector salud en México está conformado por varios subsistemas, todos destinados a la seguridad social, uno de ellos es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); se encarga de la seguridad social de los trabajadores empleados fuera del gobierno, es decir, empresas privadas, el Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE); se encarga de la seguridad social de los servidores públicos, y por último la Secretaría de Salud (SSA), se encarga de una parte de la población no cubierta por el IMSS o ISSSTE a través del Seguro Popular, aparte de éstos subsistemas se encuentran los servicios médicos de PEMEX, de la marina y del ejército y por último están los privados, por desgracia estos servicios pueden ser adquiridos por la población con altos ingresos.

Para 1995 hay una reforma federal-estatal de salud pública, con el fin dar mayor calidad y eficiencia a los servicios de salud y disminuir el escaso acceso de la población a los servicios de seguridad social. En 1996 se crea el Acuerdo Nacional para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ANDISS), donde se pretende que los estados den el servicio de atención médica, a la población no cubierta por los subsistemas de seguridad social. A continuación se presenta el cuadro 7, que ilustra las funciones en materia de salud para la federación y estados.



### Cuadro 7. Asignación de responsabilidades en materia de salud

Nivel de gobierno	Responsabilidades asignadas
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Determinar las normativas y guías de política educativa de manera que se asegure el fortalecimiento del sistema federal y de los estatales.</li> <li>❖ Definir y revisar las normativas del sistema de salud y proponer los cambios necesarios tanto en materia legislativa como en la administrativa.</li> <li>❖ Evaluar los subsistemas federal y estatal de manera que se corrijan los sesgos, se revisen los objetivos, se reorienten las actividades y se haga más eficiente la gestión de los recursos.</li> <li>❖ Establecer un mecanismo efectivo de coordinación entre los responsables federales y los estatales en materia de prestación de servicios de salud.</li> <li>❖ Negociar, a través del ministerio de salud, los asuntos laborales (sueldos beneficios salariales, entre otros) de todos los trabajadores del subsistema federal-estatal.</li> <li>❖ Financiar a los sistemas estatales para garantizar un nivel homogéneo de cobertura y calidad de servicios de salud (transferencias condicionadas).</li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Organizar y operar en sus territorios los servicios de atención primaria, los de maternidad, los de anticoncepción y los de salud mental.</li> <li>❖ Gestión y control de la nutrición.</li> <li>❖ Prevenir y controlar las amenazas de salud provenientes del medio ambiente.</li> <li>❖ Organizar programas de asistencia social en materia sanitaria y de nutrición.</li> <li>❖ Mantener el nivel nominal de los recursos financieros asignados a los servicios de salud en su territorio, e intentar que se incrementen en términos reales.</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir de Cabrero and Martínez-Vázquez (2000), pp. 77.

En este acuerdo se observa la asignación de responsabilidades para cada nivel de gobierno, no se toma al gobierno municipal (no tiene asignada una función en el sector salud). En materia de salud se han tenido mayores avances, debido a la preparación técnica y administrativa de los estados para realizar sus nuevas funciones asignados. A inicios de los años 90 se crearon los Organismos Públicos de Descentralización (OPD). Otro avance se dio en 1995 cuando se creó el Consejo Nacional de Salud (CNS), éste se encargaba de resolver los conflictos entre los estados, donde cada estado tiene un representante, donde se generan estudios, diagnósticos, bases de datos.

Después de haber visto lo cronología histórica de la descentralización de la salud, revisamos algunas cifras en relación al gasto sanitario hecho en México (1980-2008), destacando que el crecimiento del gasto ha sido creciente y sostenido para las Instituciones de Salud. En 1980, la población abierta (población que no está afiliada a ningún sistema de protección social) representaba el 57.2% de la población total y la derechohabiente, el 42.8%, para el año 2008 el sector salud cubría más del 90% de la población mexicana, lo

que significa un avance en la cobertura sanitaria. La institución con mayor asignación es el IMSS seguido del ISSSTE y finalmente la Secretaría de Salud, estos gastos son justificados por el mayor número de afiliados del IMSS, sólo en el 2005 esta institución afilió al 80.8 por ciento de la población derechohabiente (12.9 millones de afiliados, de acuerdo al Primer Informe de Gobierno de la presente Administración). En tanto que para el mismo año, el ISSSTE que brinda cobertura a todos los trabajadores del sector público, otorga servicio al 19.2 por ciento de la población derechohabiente.

### **2.4.3 Clasificaciones del gasto**

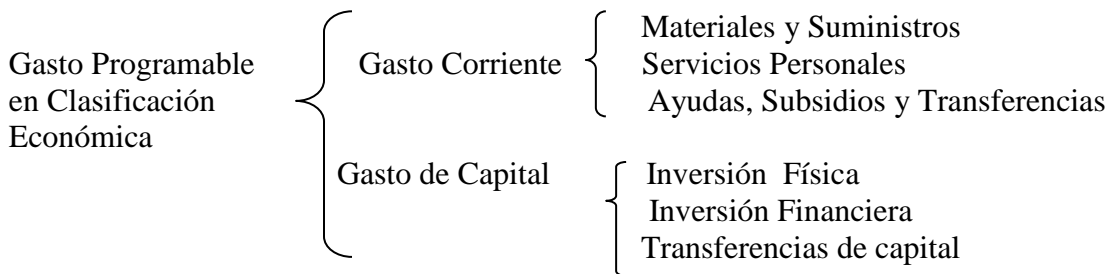
De acuerdo a CIDE (2000), los diferentes niveles de gobierno en su proceso de presupuestación, realizan una gran cantidad de operaciones debido a los programas que se elaboran para cumplir sus funciones, estas operaciones hacen necesario implementar un sistema de clasificaciones para interpretar y elaborar el presupuesto, para mejorar la asignación de los bienes y servicios públicos y mejorar la toma de decisiones. Hay tres tipos de clasificación las cuales son: administrativa, funcional y económica.

*Clasificación Administrativa;* se busca saber quién gasta los recursos públicos. Se desglosa en ramos presupuestarios, los cuales son: Ramos de la Administración Pública Centralizada, Ramos Generales, Ramos de los Poderes, Órganos Autónomos y el Gasto de las Entidades Paraestatales de Control Presupuestal Directo. En 1954 sólo se contaba con 22 ramos, pero en la actualidad se cuentan con 34 ramos, en donde cada ramo se subdivide en ramos administrativos con la función de administrar los recursos públicos.

*Clasificación Funcional;* surge en 1954, en el Presupuesto Tradicional, sólo se identificaba el gasto destinado para las funciones del gobierno, de manera general y sólo se especificaba si era necesario. Para 1976 se reforma creando dos clasificaciones más: la administrativa y la económica, también se reformó para coincidir con el Sistema Presupuestario. Para 1998 con la creación de la Nueva Estructura Programática (ordena y clasifica las acciones del gobierno, NEP), se reforma una vez más con el fin de estructurar a detalle las acciones, prioridades. La asignación del recurso en el gasto público, nos permite conocer los costos y beneficios de los bienes y servicios que provee el gobierno, medir el desempeño de los

programas y de sus operadores, también muestra las responsabilidades del gobierno dentro del marco constitucional.

*Clasificación Económica*; esta clasificación se crea en 1956 y en ella se describe en qué gasta el gobierno de acuerdo a su gasto corriente y de capital, es decir, cuánto gasta el gobierno por operar, en salarios, compra de material e infraestructura.



**Gasto Corriente:** se consideran todos los gastos relacionados a insumos y servicios que no son activos tangibles duraderos. Algunos ejemplos son: materiales y útiles para la administración de una dependencia, pago por servicio de arrendamiento de una oficina, pago por comisiones de empleados públicos, remuneraciones a maestros, etc.

**Gasto de Capital:** este egreso se utiliza para crear y conservar bienes de capital, tiene que ver con la preservación, adquisición y creación de bienes físicos y financieros del país. También se incluye la amortización de la deuda. Algunos ejemplos son: construcción de escuelas, hospitales, carreteras, maquinaria y equipo para el funcionamiento de escuelas y hospitales. Se divide en dos rubros: inversión física (construcción de infraestructura pública e insumos para construcción de ésta infraestructura) e inversión financiera (la adquisición de bonos, títulos, papel comercial, préstamos a países y agentes económicos).

#### **2.4.4 Otros sectores de descentralización**

En cuanto a la gestión de recursos hídricos, en específico la gestión del agua, comenzó en 1991 y busca la autonomía de los sistemas de gestión de agua, acompañado de una capacidad administrativa en las jurisdicciones locales, por desgracia no se ha cumplido al pie de la letra, ya que sólo una tercera parte de la tarifas es regulada por los municipios y la restante por los estados, pero el problema más grave es que estas tarifas no recuperan los

costos por obtención, traslado, mantenimiento y manejo del agua, son mucho menores al verdadero costo, ocasionando en desperdicio del vital líquido.

Infraestructura social; empezó su descentralización en los 90'S con la creación del programa Solidaridad, en gran parte se dedicaba a la construcción de escuelas, caminos, puentes, drenaje y redes de agua potable, pero fue hasta 1998 cuando los estados y municipios pudieron tener más facilidades en el manejo de las transferencias condicionadas.

En el sector agropecuario; empezó su descentralización en los 90'S cuando el ministerio federal de agricultura pasó ciertas concesiones a sus similares de los estados para poder hacer investigación y desarrollo en el campo, siempre y cuando exista vigilancia de las normas, a pesar de esto, sólo unos cuantos estados han tomado en serio estas asignaciones.

En medio ambiente, en 1993 se creó una Ley de Protección Ambiental, donde a los estados se le delegaban funciones en cuidado y manejo de la flora y fauna e incluso podían legislar en pro del cuidado de cada región.

En construcción de carreteras y caminos, el proceso de descentralización empezó en 1996, cuando el gobierno federal delego la construcción y el mantenimiento de caminos rurales y caminos federales secundarios.

En seguridad pública, para 1999 se creó la Ley General de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, también se creó un consejo donde cada estado tiene un representante y donde se proponen proyectos.

En México se han dado avances en materia de descentralización, por desgracia estos avances están lejos de poder ser comparados con los hechos en economías desarrolladas, algunos puntos que vale la pena resolver de manera inmediata son los siguientes:

- ❖ En algunos estados ciertos sectores se han venido haciendo más autónomos mientras otros siguen dependiendo del gobierno federal.
- ❖ Sigue existiendo la doble provisión de bienes y servicios públicos por parte del gobierno federal y los gobiernos locales.

- ❖ La gran mayoría del recurso destinado para el gasto público es destinado para sueldos y el restante a la construcción de infraestructura
- ❖ Y el último inconveniente es el mantenimiento de la infraestructura, es decir, el nivel de gobierno que realice la infraestructura no provee los recursos de mantenimiento.

## **2.5 Descentralización del ingreso mexicano**

En un estudio de Chávez, J. y Budebo, M. (2000) se menciona la creación de una ley donde se estipulaba la organización de la Hacienda Pública Federal, donde el poder ejecutivo debía rendir cuentas al poder legislativo, esta organización podía operar los fondos y cada año propondría un presupuesto de egresos e ingresos de cada unidad administrativa. En 1824 también se crea la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la Cámara de Diputados. Para 1917 con la creación de la nueva constitución, la Contaduría Mayor de Hacienda es elevada a rango constitucional, dándole facultades por encima de los estados. Se crea el Departamento de la Contraloría en el gobierno federal. Para 1932 el Departamento de la Contraloría pasó a formar parte de Secretaría de Hacienda. Para 1935 se crea la Ley Orgánica del Presupuesto con el fin de reglamentar el presupuesto. En 1959 se crea la Secretaría de la Presidencia, que junto con la Secretaría de Hacienda, se encargaban de ver la inversión pública.

En toda esta época se utilizaba una técnica de presupuesto tradicional, donde se reflejaban los gastos de las unidades administrativas, con el inconveniente de sólo reflejar los costos y no los resultados. Para 1976 se crea otra forma de elaborar el presupuesto en México, con la creación del Presupuesto por Programa (PPP), buscaba ordenar el gasto de las actividades por medio de programas, objetivos y metas, por desgracia pasaron 21 años para replantear el sistema presupuestario, y así responder a las necesidades del país, la limitaciones de este sistema presupuestario son:

- ❖ La información programática era insuficiente para controlar la orientación e impacto futuro sobre decisiones actuales en la política de gasto. El contenido programático no se utilizaba a lo largo del ejercicio.
- ❖ Concentraba la negociación presupuestal en la adquisición de insumos.

- ❖ Dificultaba dar flexibilidad operativa a los programas y vuelve rígida la ejecución del gasto.
- ❖ Se dedican ocho meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reduce prácticamente a dos ocasiones: el periodo de su aprobación y la presentación de la Cuenta Pública Federal.
- ❖ Inhibía la iniciativa de la Unidad Responsable para lograr ahorros y buscar eficiencia.
- ❖ El enfoque de las auditorías se centraba en el cumplimiento normativo y nunca en la obtención de resultados.
- ❖ No permitía identificar programas cuyos resultados son desfavorables o no están alineados a objetivos estratégicos.

Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, el gobierno recaudaba impuestos sobre bases impositivas amplias como el Impuesto Sobre la renta (ISR), o el Impuesto al Valor Agregado (IVA), para ese año los gobiernos estatales recibían el presupuesto del año anterior si participaban en la recaudación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM).

Para 1997, se creó una Nueva Estructura Programática, donde se trataba de resolver las limitaciones anteriores y además replantear de manera integral la Nueva Estructura Programática (NEP): con esta nueva estructura programática se buscaba clasificar, ordenar y sistematizar las acciones del gobierno y en base a estas acciones ejercer el gasto público, también se introdujeron indicadores para la constante revisión de programas (SED), esta nueva estructura le da un orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional.

En 2006, las Entidades Federativas ejercen las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del I.S.R. y del I.V.A. de los denominados pequeños contribuyentes. Se delega a las Entidades Federativas las funciones de administración, tratándose de la verificación de la legal importación, almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, con relación a los impuestos, regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan. Las entidades federativas en su calidad de autoridades fiscales federales

pueden llevar a cabo la condonación total o parcial de recargos y multas respecto de créditos fiscales.

En los párrafos anteriores se presentó una reseña de la descentralización de los ingresos, pero esta información debe ser completada con el origen de los recursos Estatales y Municipales (Figura 11). El rubro más importante para los gobiernos locales son las transferencias, equivalen a casi tres quintas partes de la Recaudación Federal Participable (RFP), seguido de las aportaciones y los ingresos propios.

**Figura 11. Fuentes de Ingreso de Estados y Municipios**



Fuente: Elaborado por SHCP-UCEF.  
Fuente: SHCP (2007).

### **Impuestos que aplican los diferentes niveles de gobierno**

El gobierno federal es quien controla la mayor captación de ingresos, y los estados y municipios comparten la administración y captación de otros ingresos tributarios y no tributarios, el lado positivo de la descentralización es la transferencia de recursos del nivel de gobierno rico al pobre. El cuadro 10 ilustra los ingresos de los diferentes niveles de gobierno. En el cuadro 8, se visualizan los ingresos por tributación de los diferentes niveles de gobierno y sus respectivas obligaciones.

**Cuadro 8. Fuentes de ingreso en los diferentes niveles de gobierno**

<b>Gobierno Federal</b>			
Fuente de ingreso	Legislación	Administración	Apropiación
Impuestos			
✓ <b>Renta (personas físicas y morales)</b>	F	F	F
✓ <b>Valor Agregado</b>	F	FE	F
✓ <b>Especial a la Producción y Servicios</b>	F	FE	FE
✓ <b>Al Activo de las Empresas</b>	F	FE	F
✓ <b>Al Comercio Exterior</b>	F	FM	FM
✓ <b>A la Exportación de Petróleo</b>	F	FM	FM
✓ <b>Tenencia y Uso de Vehículos</b>	F	FE	E
✓ <b>Automóviles Nuevos</b>	F	FE	E
Derechos	F	F	F
Productos	F	F	F
Aprovechamientos	F	F	F
<b>Gobierno Estatal</b>			
Fuente de ingreso	Legislación básica	Administración	Apropiación
Impuestos			
✓ <b>A la nómina (payroll)</b>	E	E	E
✓ <b>Transferencia de bienes inmuebles</b>	E	EM	EM
✓ <b>Tenencia de vehículos de más de 10 años</b>	E	E	E
✓ <b>Uso de suelo</b>	E	E	E
✓ <b>Sobre la industria y el comercio</b>	E	EM	EM
Derechos	E	E	E
Productos	E	E	E
Aprovechamientos	E	E	E
<b>Gobierno Municipal</b>			
Fuente de ingreso	Legislación básica	Administración	Apropiación
Impuestos			
✓ <b>Propiedad de bienes raíces (predial)</b>	E	EM	EM
✓ <b>Transferencia de bienes inmuebles</b>	E	EM	EM
✓ <b>Desarrollo inmobiliario</b>	E	E	E
✓ <b>Sobre la industria y el comercio</b>	E	EM	EM
Derechos	E	EM	EM
Productos	E	E	EM
Aprovechamientos	E	M	M

Nota: F: Gobierno Federal, E: Estados, M: Municipios

Fuente: Elaborado a partir de Cabrero and Martínez-Vázquez (2000), pp.88.



**Cuadro 9. Ingresos y obligaciones de los diferentes niveles de gobierno**

<b>Fuentes de ingreso</b>	<b>Obligaciones</b>
<b>Impuestos del Gobierno Federal</b>	<b>Gobierno Federal</b>
Impuesto al ingreso corporativo	Administración federal
Impuesto al ingreso personal	Defensa
Impuesto al activo	Telecomunicaciones y correo
Impuesto al valor agregado	Asuntos exteriores
Impuesto a la extracción petrolera	Irrigación
Impuesto a la exportación petrolera	Comercio exterior
Impuesto sobre productos y servicios	Autopistas, vías ferroviarias, puertos y terminales aéreas
Impuesto sobre automóviles nuevos	Policía fronteriza y federal
Impuesto a la tenencia de vehículos	Servicio de deuda interna y externa
Aranceles	
Misceláneos	
Impuestos compartidos	Gastos compartidos
Impuestos al ingreso (corporativo y personal)	Salud
Impuesto al valor agregado	Educación
IEPS	Programas específicos
Impuesto a la exportación de petróleo	Solidaridad
Aranceles	Acuerdos de desarrollo
Impuesto a la tenencia de vehículos	Policías especiales
Impuesto sobre automóviles nuevos	Parques nacionales
<b>Impuestos del gobierno estatal</b>	<b>Gastos estatales</b>
Impuesto sobre Nómina	Administración estatal
Impuesto a la transferencia de bienes raíces	Infraestructura estatal
Impuesto a vehículos de más de 10 años	Orden y seguridad pública
Impuesto sobre el uso de la tierra	Suministro de agua
Impuesto a la educación	Servicio de la deuda estatal
Impuestos indirectos sobre la industria y comercio	Bibliotecas públicas
Tarifas y licencias sobre servicios públicos	
<b>Impuestos del gobierno municipal</b>	<b>Gastos municipales</b>
Impuesto a la propiedad local	Administración local
Impuesto a la transferencia de bienes raíces	Orden y seguridad local
Tarifas de agua	Transportación local
Otras cuotas y licencias locales	Infraestructura local incluyendo agua y alcantarillado
Desarrollo residencial	Tránsito local
Otros impuestos indirectos a la industria, comercio y agricultura	Basura y alumbrado público
	Cementerios y parques

Fuente: Hernández, F.

El cuadro 9, tiene una primera conclusión: el gobierno federal es quien tiene los impuestos con la mayor base tributaria, debido a que tiene la facultad de crearlos y administrarlos,

mientras los estados y municipios tienen impuestos con base reducida. A lo largo de la historia y hasta el año 2000 los impuestos más importantes para la federación eran el IVA y el ISR, para los estados los gravámenes más importantes son el impuesto sobre nómina y propiedad inmobiliaria, en los municipios el más importante es sobre la propiedad. Este hecho hace que estados y municipios no pueden cubrir la totalidad del egreso, por ello el gobierno federal a través de las transferencias, traslada recursos a los estados y municipios para cubrir sus gastos. Con esto se hace evidente el desequilibrio vertical y horizontal de las jurisdicciones locales.

**Cuadro 10. Aprovechamiento de las Potestades de Recaudación de Impuestos Locales para 2007**

CONCEPTO	ESTADOS QUE NO LAS GRAVAN
<b>Nóminas</b> 31 Estados y el D. F.	
<b>Hospedaje (albergue)</b>	
29 Estados y el D. F. En los Estados de México y Sonora es potestad del orden municipal. (Total 30 Entidades)	
<b>Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años</b>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.
14 Estados y el D. F. En Sonora es potestad del orden municipal.	
<b>Enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados</b>	Campeche (el D. F. lo derogó en 2002).
30 Entidades Federativas	
<b>Premios derivados de Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos ajustados a la LISR.</b>	Querétaro y Zacatecas.
28 Estados y el D.F. En Quintana Roo es potestad del orden municipal. (Total 30 Entidades).	
<b>Diversiones y Espectáculos Públicos</b>	
9 Estados y el D.F; en el resto de las Entidades es potestad del orden municipal.	
<b>Predial</b>	

Solo el D.F., en el resto de las Entidades es potestad del orden municipal.

<p><b>Servicios Profesionales de Medicina</b></p> <p>14 Entidades. 13 Entidades a nivel estatal y Campeche es potestad del orden municipal.</p>	<p>Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas y el D. F.</p>
<p><b>Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales</b></p> <p>8 Entidades Federativas y Campeche a nivel municipal.</p>	<p>Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.</p>
<p><b>Adicional sobre contribuciones locales</b></p> <p>14 Entidades Federativas</p>	<p>Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala.</p>
<p><b>Cedulares</b></p> <p>5 Entidades Federativas: Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo.</p>	<p>Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala Veracruz, Yucatán y Zacatecas.</p>

Fuente: SHCP-UCEF, con datos de la Página Web de las Entidades Federativas. SHCP (2007), *Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2005*, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

En el cuadro 10, se muestran las principales potestades de recaudación de impuestos por parte de las Entidades Federativas. Se puede apreciar que algunas de ellas ya son utilizadas por la mayoría de las Entidades como: impuestos sobre nóminas, hospedaje, enajenación de vehículos de motor usados y premios, y otras en su minoría que pueden ser usadas como la tenencia o uso de vehículos de más de 10 años; instrumentos públicos y operaciones contractuales; adicional sobre contribuciones locales, e incluso los cedulares que recientemente se incorporaron al marco tributario estatal, donde a la fecha cinco Entidades han implementado.

## 2.6 Sistema de transferencias federales en México

Sour (2004) señala que a partir de 1980 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se empieza a visualizar un sistema de transferencias en México, a partir de ese año y en adelante se van produciendo cambios sustanciales, como el sucedido en 1986, cuando los gobiernos municipales obtienen autoridad para cobrar los impuestos a la propiedad, en 1988 el gobierno federal concede a los entidades federativas cobrar el IVA, para 1996 las metas del ramo 26 se extendieron a 3 más (combate de la pobreza, incentivar la participación de los niveles de gobierno y de instrumento para la descentralización de los estados y municipios), para 1998 la mayor parte de los recursos del ramo 26 fueron trasladados al ramo 33, la creación del ramo anterior fomentó una nueva forma en la repartición de los recursos descentralizados, porque en el ramo 26 la forma de distribución de los recursos estaba regida de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras en el ramo 33 los recursos y funciones eran transferidos a los estados y municipios a través de dependencias de la federación y en la actualidad son controladas por las legislaturas estatales, pero enfocándolas a actividades en específico, como educación, salud, asistencia social entre otras.

Hoy en día existen 4 formas de transferir recursos a los estados y municipios, pero distribuyen los recursos de manera inequitativa, y por esta causa hay una dependencia de los gobiernos locales por los recursos de la federación. En la Figura 9 se estipulan las cuatro formas de transferir recursos de la federación hacia los estados y municipios de México. Se detallarán a continuación.

**Figura 12. Las 4 formas de transferir recursos a las entidades federativas y municipios**



Fuente: INAFED, (2007. P.39).

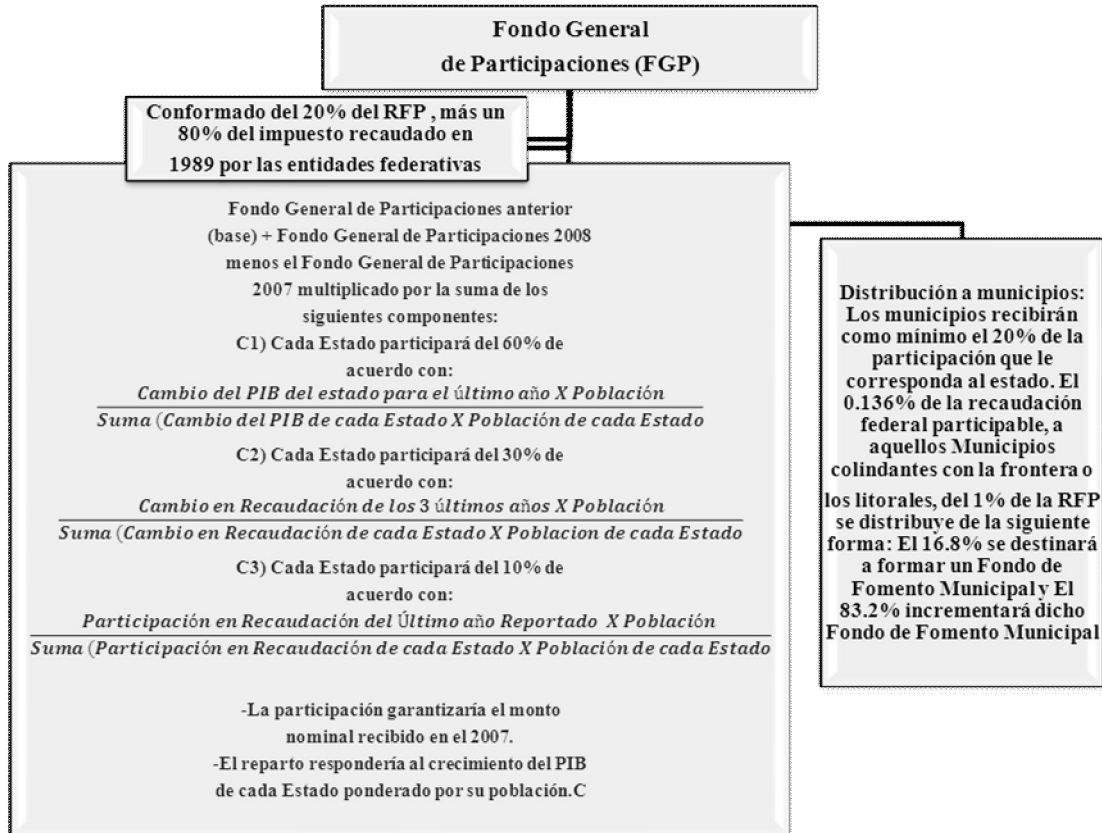
*Participaciones federales.* Tienen su origen con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. El SNCF elimina la doble o triple tributación entre los niveles de gobierno, asignando a cada nivel de gobierno su competencia en materia tributaria. En ese entonces los fondos estaban integrados por las participaciones del gobierno federal, y eran 3, el Fondo Complementario, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones se distribuyó con el fin de compensar a los estados que tuviesen una participación menor a sus ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal anterior. En 1981 y 1982, el gobierno incluyó otro criterio, donde el estado o municipio con mayor recaudación en ciertos impuestos como la tenencia, respecto al promedio nacional, se le otorgarían más participaciones. Para 1990 se incluye un nuevo criterio distributivo (por persona) y compensatorio, en la actualidad se sigue implementando este tipo de criterios.

Las participaciones federales son recursos monetarios que el gobierno transfiere a los estados y municipios y no está condicionado su uso, estos ingresos son dados porque las jurisdicciones locales dejaron de cobrar ciertos impuestos. Estas acciones dan cierta autonomía a los gobiernos locales.

Las participaciones federales están divididas en 5 rubros:

- ❖ Fondo General de Participaciones: es la fuente principal de recursos para los estados y municipios, este fondo está regulado por los artículos 2º, 3º y 7º de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, estos artículos dicen cómo está conformado el monto, y la manera de cómo distribuirlos.



Nota: la Recaudación Federal Participable (RFP), son recursos que se transfieren a los estados y municipios por ingresos tributarios y no tributarios.

Fuente: LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, Última reforma publicada DOF 24-06-2009, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.

- ❖ Fondo de Fomento Municipal: exclusivo para los municipios, está regulado por la fracción tercera del artículo de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.
- ❖ Recursos participados por concepto de impuestos asignables: son impuestos que gravan el uso y tenencia de vehículos, sobre la producción de servicios y automóviles nuevos. La federación da parte de los ingresos obtenidos por estos impuestos a los estados adheridas al SNCF.
- ❖ Participaciones especiales a municipios colindantes: son recursos destinados a los municipios colindantes con otros países o litorales donde se realice la exportación e importación, y de igual forma a municipios colindantes con países o litorales que tengan petróleo.
- ❖ Otros recursos participados: dentro de este rubro se encuentra la Base Especial de Tributación (BET), regulado por el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, eran proporcionales a las actividades de ganadería, transporte, agricultura, pesca y reforestación.

*Los fondos de aportaciones.* Para 1992 el gobierno federal empezó a realizar una serie de acciones en materia de educación, salud, seguridad, entre otros, en beneficio de la descentralización, teniendo como consecuencia el traslado de grandes montos de recursos. En esa época estas transferencias tenían un carácter resarcitorio, es decir, en las áreas con mayor autonomía el gobierno les transfería más recursos. Para 1998 el gobierno federal crea dentro del presupuesto federal un apartado llamado Fondo de Aportaciones Federales; los recursos de este fondo están condicionados a sectores que el gobierno elija, los estados y municipios están limitados en la redistribución de esos recursos. Para este mismo año sólo se contemplaban 5 fondos, y hasta 1999, fue cuando se contemplaron los restantes, FAETA y FASP.

En la actualidad existen los siguientes fondos:

- ❖ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- ❖ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- ❖ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

- ❖ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- ❖ Fondo de Aportaciones Múltiples.
- ❖ Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- ❖ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- ❖ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Estos últimos son transferencias enfocadas a rubros prioritarios para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos, infraestructura educativa y, para el fortalecimiento municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En el siguiente cuadro (Cuadro 11), se resumen los elementos y criterios de las aportaciones.



**Cuadro 11. Fondos de Aportaciones Federales – Ramo 33**

FONDO Y MARCO LEGAL	OBJETIVO	OBSERVACIONES
<p><b>FAEB</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal</b></p> <p><b>Art. 26 - 28 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)</b></p>	<p>Recursos económicos complementarios que apoyan a los Estados y el Distrito Federal para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.</p>	<p>Cubre una parte relevante del gasto educativo descentralizado a través de las dependencias estatales responsables de la educación básica y normal.</p>
<p><b>FASSA</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud</b></p> <p><b>Art. 29 - 31 LCF</b></p>	<p>Recursos económicos complementarios que apoyan a los Estados y Distrito Federal para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 30, 13 Y 18 de la Ley General de Salud les competen.</p>	<p>Sufraga una parte significativa del gasto descentralizado de salud, a través de las dependencias estatales responsables de la atención primaria.</p>
<p><b>FAIS</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social</b></p> <p><b>Art. 32 - 35 LCF</b></p>	<p>Recursos económicos destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Tiene dos fondos:</p>	<p>Financia la mayor parte de la inversión en infraestructura básica que realizan los gobiernos municipales.</p>
<p><b>FAIS</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social</b></p> <p><b>Art. 32 - 35 LCF</b></p>	<p>FISE - Fondo de Infraestructura Social Estatal 12,52% del FAIS</p> <p>FISM - Fondo para la Infraestructura Social Municipal 87.88% del FAIS</p>	<p>Financia la mayor parte de la inversión en infraestructura básica que realizan los gobiernos municipales.</p>
<p><b>FORTAMUNDF</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</b></p> <p><b>Art. 26 - 38 LCF</b></p>	<p>Recursos económicos destinados exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.</p>	<p>Cubre la totalidad del gasto corriente y de equipamiento en seguridad pública que ejercen los gobiernos locales y -en menor medida- otras prioridades de inversión. El criterio distributivo favorece a los municipios más poblados.</p>
<p><b>FAM</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones Múltiples</b></p> <p><b>Art. 39 - 41 LCF</b></p>	<p>Recursos económicos destinados exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.</p>	<p>Descentraliza a las entidades diferentes rubros de gasto antes ejercidos por dependencias federales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). Los de infraestructura educativa no son distribuibles geográficamente.</p>

<p><b>FAETA</b></p> <p><b>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos</b></p> <p><b>Art. 42 Y 43 LCF</b></p>	<p>Recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.</p>	<p>Descentraliza las tareas del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA).</p>
<p><b>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</b></p> <p><b>Art. 44 Y 45 LCF</b></p>	<p>Aportaciones que se destinaran exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a completar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados del Distrito Federal: al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la Seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.</p>	
<p><b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas</b></p>	<p>Inversión en Infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidro-agrícola y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto para gastos indirectos. Saneamiento financiero, preferentemente a través de amortización de deuda pública. Apoyo al saneamiento de pensiones. Modernización de registros públicos de la propiedad y del comercio local; así como modernización de los catastros. Modernización de los sistemas de recaudación locales y desarrollo de mecanismos impositivos que permita ampliar la base gravable Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico. Sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal Apoyo a la educación pública. Destinar a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o en donde se combinen recursos públicos y privados.</p>	

Fuente: INAFED, (2007), "Manual de Transferencias Federales para los Municipios", SEGOB, México.

### **Deuda pública en las entidades federativas y municipios**

Los estados y municipios tienen la facultad de emitir deuda en el mercado financiero interno y sólo el gobierno federal está facultado para emitir deuda en mercados financieros fuera del país.

La emisión de deuda de los municipios está respaldada en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VIII, pero a partir de 1981 se empieza a dar mayor apertura a los estados y municipios para emitir deuda, anteriormente sólo se aprobaba la emisión de deuda destinada a proyectos rentables.

De acuerdo a la SHCP (2007, 2005, 2004) los requisitos para contraer deuda de los estados y municipios son:

- ❖ Tener sistemas de pago de la deuda, siempre y cuando estén contemplados en sus leyes locales.
- ❖ Tener la certificación de por lo menos dos agencias calificadoras de deudas, con el fin de verificar que el estado o municipio, tengan la suficiente capacidad de pago y no haya problemas con los acreedores.
- ❖ La publicación periódica de sus estados de cuenta (pero de manera general) de los estados y municipios.
- ❖ Si con anterioridad se contrajo deuda, estar al día de los pagos de la deuda pasada.

Hay diferentes formas de obtener fondos crediticios para financiar el gasto de capital, sin embargo no se puede contraer deuda para solventar el gasto de corriente, a continuación se muestran los tipos de deuda:

- ❖ Deuda Pública Garantizada: esta deuda es respaldada por el gobierno quien contrajo la deuda, con sus ingresos y sus patrimonios, el deudor emite deuda a corto o largo plazo y se colocan a disposición del público inversionista. El tipo de documentos que emite el deudor son los Certificados de Participación Ordinaria, Certificados Bursátiles y créditos con la banca comercial.
- ❖ Deuda Pública no Garantizada: es deuda respaldada por la rentabilidad del proyecto por el cual se emitió, los gobiernos estatales y municipales obtienen su financiamiento de la banca de desarrollo y comercial.

#### Programas Federales de Crédito:

Créditos Directos: son recursos monetarios del gobierno otorgante al deudor, y éste es obligado a finiquitar la deuda más los intereses.

Créditos Institucionales: el gobierno otorga estos recursos a través de la creación de fondos generales poniéndolo en instituciones financieras determinadas previendo la normatividad para el otorgamiento de los créditos para los gobiernos emisores.

Fondos Comunes y Revolventes: los gobiernos estatales y municipales se juntan para buscar formas de autofinanciarse a través de instrumentos crediticios preferenciales.

Algo de hacer mención es el fondo de aportaciones FORTAMUNDF, con el cual se ayuda a los municipios en el pago de su deuda pública.

Estos son los tipos de créditos que pueden obtener los estados y municipios, el lugar donde los obtienen es en la Banca de Desarrollo, Banca Comercial y el Mercado Bursátil, a continuación se hace una breve descripción de cada una de estas instituciones.

- ❖ Banca Comercial: con la crisis del 1994-1995, esta banca no estaba autorizada para otorgar crédito a los estados y municipios, pero fue hasta la publicación de la miscelánea de garantías (es un decreto donde se derogan, reforman y adicionan disposiciones, como la Ley de Mercado de Valores o la Ley de Instituciones de Crédito), empezó a otorgar crédito a los estados y municipios. En 2003 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, con esto los bancos tenían garantías en caso de que los deudores no cumplieren sus obligaciones de deuda otra de las beneficios fue una mayor información de los deudores, la reducción de tiempo y costo en los procesos de otorgamiento de créditos, seguridad en los mercados.
- ❖ Banca de desarrollo: se crea esta banca con el fin de proporcionar recursos a los estados y municipios para la creación de infraestructura y servicios públicos de la región. Los bancos dan este tipo de créditos son dos: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) el Banco de Desarrollo de América del Norte (institución financiera internacional que financia proyectos ambientales en la frontera norte del país y donde Estados Unidos y México aportan en partes iguales los recursos de este banco.
- ❖ Mercado de Valores: es un mercado donde los participantes llevan a cabo de manera regulada transacciones de compra y venta de valores como las acciones. Un requisito para la emisión de bonos, es tener por lo menos dos calificadoras (hay tres calificadoras en México: Moody's, Standard and Poor's y Fitch Rating's) de su deuda.

## 2.7 Recapitulación

Ha pasado poco tiempo de que en México haya ocurrido un cambio en su sistema federal, los cambios se empezaron a ver desde 1917 con la promulgación de la constitución de ese año. En 1977 se crea la Dirección de Fomento al Desarrollo Estatal; la reforma fiscal impulsada en los años de 1979 y 1980, sentó las bases de las actuales relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios; en esta etapa hubo un gran avance del federalismo mexicano con la creación del SNCF, las raíces de este sistema vienen de la legislación fiscal Argentina. Por desgracia estos avances fueron opacados por la estadía en el poder de un partido político único.

### **Capítulo 3. Sistema de Ingresos Representativo**

El objetivo del capítulo es hacer una estimación de la capacidad y esfuerzo fiscal de cada entidad federativa (incluido el Distrito Federal) en México, para distribuir de manera eficiente las participaciones. Este tipo de investigaciones tiene grandes aplicaciones en el área de finanzas públicas, sin embargo también tiene sus limitaciones, entre las cuales destaca su parcialidad porque no va acompañado de un estudio del gasto público y su interdependencia. Los dos capítulos previos tuvieron como objetivo exponer la teoría detrás de la asignación y captación de recursos de los gobiernos sub-nacionales, así como la historia en materia de finanzas públicas (relaciones fiscales intergubernamentales) de México.

En este capítulo se presenta una propuesta para estimar el esfuerzo fiscal de cada entidad federativa de nuestro país a partir de la estimación de la capacidad fiscal mediante la aproximación a un Sistema de Ingresos Representativo (SIR), en donde se dividen los ingresos estatales en 10 componentes, se utilizaron 9 bases proxy para explicar 5 impuestos y 4 derechos, estos representan el 41% de los ingresos propios de las entidades, para estimar el restante de los ingresos propios se utilizó el PIB per cápita. La estimación se presenta para el año 2008, dado que es el único año actual que se cuenta para un valor de los ingresos por remuneraciones y de otras bases proxy. A partir de la obtención de la capacidad fiscal se puede elaborar el índice de esfuerzo fiscal, el cual es un indicador puntual de la eficiencia en materia de recaudación de los estados. También se hace una revisión de la situación actual de las entidades, es decir, se mide el grado de participación de los ingresos propios en sus ingresos totales, el grado de dependencia de las transferencias federales y los ingresos más representativos, un ejemplo de esto es el impuesto a las remuneraciones con una participación de más del 78% de los impuestos locales. Los resultados son coincidentes con otros trabajos como el de Sour, 2004 y Cabrera y Lozano, 2010.

#### **3.1 La necesidad de un Sistema de Ingresos Representativo**

Kalifa (2000) afirma el grave problema que viene acarreado el país, mencionando una recaudación precaria de ingresos sub-nacionales, de hecho en América Latina, México es el

país con menor recaudación de ingresos tributarios a nivel país. Este problema puede resolverse a través de la aplicación de nuevas políticas en la captación de recursos a través de un Sistema de Ingresos eficiente, equitativo y de fácil manejo.

El Sistema de Ingresos que se presentará más adelante cumple con estos tres puntos de acuerdo a la SEGOB (2007):

Este sistema cumple con la *eficiencia económica*, el sistema nos muestra cuál es la capacidad recaudatoria de las entidades federativas, y de acuerdo a la capacidad que tengan, el gobierno federal les transferirá los recursos que les haga falta, y así cumplir sus necesidades y responsabilidades.

Es *equitativo*, estandariza la forma en que los estados reciben apoyo por parte del gobierno federal. “El gobierno federal transferirá recursos de acuerdo a la capacidad recaudatoria”, esto también obliga a los estados con baja recaudación a tener mejores sistemas de captación de ingresos.

Su aplicación es *fácil*, se necesita conocer los rubros de captación de ingresos propios, los ingresos propios y las bases impositivas, sabiendo esto, es sencillo determinar cuánto debieran recaudar y con ello el gobierno federal pueda transferir los recursos necesarios.

### **3.2 Fuentes de recursos estatales y características de un impuesto**

Del 2004 a la fecha los gobiernos estatales han hecho un gran esfuerzo en su recaudación propia, es decir, han pasado de 6.97% a 10.33% de sus ingresos totales en 2010. Cuando se mencionan los ingresos propios, también estamos mencionando 4 apartados importantes, a continuación se hace una breve descripción de cada rubro empezando por los impuestos, derechos, productos y finalmente los aprovechamientos.

Los *impuestos* son las contribuciones establecidas en la ley, pagadas por las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica prevista por la misma. Los impuestos pueden dividirse en dos grandes clases:

1. Impuestos directos: se enfocan hacia las personas físicas y sociedades, los principales impuestos recaudados son el impuesto sobre la renta de las personas físicas y morales, las

cotizaciones a la seguridad social, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (se aplica a las herencias) y por último el impuesto patrimonial.

2. Impuestos indirectos: se enfocan hacia los bienes y servicios, ejemplos de estos, son los impuestos a las ventas, a los alimentos, los aranceles aduaneros, a la importación de bienes, a los servicios telefónicos, los viajes de avión los bienes de lujo entre otros.

De acuerdo al INEGI (2011), los impuestos recaudados (no todos los estados los recaudan) de los estados son los siguientes.

<b>Impuestos (39.55%)</b>	
<b>DIRECTOS</b>	
A la propiedad (3.51%)	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (1.79%) Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos Traslado de dominio de bienes inmuebles (0.17%)
A las remuneraciones (30.76%)	Impuesto sobre nómina (19.7%) Remuneraciones al trabajo no subordinado (10.86%) Ejercicio de profesiones y honorarios (0.09%) Instrumentos públicos y operaciones contractuales
<b>INDIRECTOS</b>	
Al comercio (0.02%)	Actividades mercantiles Comercio de libros y revistas
A la producción (0.05)	Actividades industriales
A la prestación de servicios (1.97%)	Impuesto sobre hospedaje (1.33%) Diversiones y espectáculos públicos Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos
<b>ADICIONALES</b>	
Para educación (1.82%)	
Para obras de infraestructura urbana (0.09%)	
Impuestos adicionales diversos (1.19%)	
<b>OTROS IMPUESTOS</b>	

Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2010.

Nota: Los porcentajes señalados en los cuadros indican la participación del impuesto en el ingreso propio total.

Los *derechos* son contribuciones por el uso de los bienes de un estado, y por recibir los servicios que proporciona la entidad federativa. Los derechos son: los registros, certificaciones, constancias, licencias, permisos, inspecciones, servicios de vialidad y transportes, por uso y suministro de agua potable, por servicio de desarrollo urbano y obras públicas, por prestación de servicios y otros derechos. Algunos ejemplos de derechos son el cobro de licencias para el expendio de bebidas alcohólicas, por el cobro de licencias de construcción, conexiones a redes públicas de agua o alcantarillado, consumo de agua, por



fraccionar o lotificar, por conducir vehículos, por servicios de urbanización. A continuación se presentan los derechos que ejercen los estados.

### Derechos (29.09%)

<b>Registros</b>	
Registro civil (1.07%)	
Registro público de la propiedad y del comercio (3.94%)	
Servicios notariales y de archivo (0.04%)	
<b>Certificaciones y constancias</b>	
Educación pública (0.03%)	
Certificaciones y constancias diversas (0.20%)	
<b>Licencias y permisos</b>	
Comercio nocivo (0.76%)	
Licencias de funcionamiento (0.05%)	
Licencias y permisos diversos	
<b>Inspecciones</b>	
Sanidad	
<b>Servicios de vialidad y transporte</b>	
Expedición de licencias de manejo	
Control vehicular (5.13%)	
Concesiones para prestar servicios de transporte (0.27%)	
Diversos servicios de vialidad y de transporte	
<b>Uso y suministro de agua potable</b>	
<b>Servicios de desarrollo urbano y obras públicas</b>	
Urbanización	
Por servicios de fraccionamiento (0.32%)	
<b>Por prestación de servicios</b>	
Seguridad pública (0.55%)	
Carreteras	
Servicios diversos	Procuraduría general de justicia
	Autoridades fiscales
	Secretaría general de gobierno, de salud, finanzas, contraloría del estado, ecología, educación, infraestructura y desarrollo urbano,
	Servicios en materia de acceso a la información
	Servicios por instituciones de cultura y deportes
	Otros servicios prestados por el gobierno
<b>Otros derechos</b>	

Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2010.

Nota: Los porcentajes señalados en los cuadros indican la participación del derecho en el ingreso propio total.

Los *productos* son ingresos que percibe el gobierno estatal por enajenar o explotar los bienes patrimoniales municipales, como los mercados, panteones y centros de esparcimiento.

### Productos (7.05%)

Enajenación o venta de bienes	
Bienes muebles e inmuebles (0.17%)	
Bienes muebles (0.02%)	
Bienes inmuebles	
Explotación de bienes del estado	
Arrendamientos (0.44%)	
Intereses (4.58%)	
Establecimientos y empresas del estado (0.48%)	Talleres gráficos Centros recreativos y culturales Establecimientos diversos
Explotaciones diversas	
Otros productos	

Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2010.

Nota: Los porcentajes señalados en los cuadros indican la participación del producto en el ingreso propio total.

Los *aprovechamientos* (accesorios) son ingresos que percibe el estado por recuperación de capital, es decir, por el incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes y por este motivo pagan multas, indemnizaciones, recargos, rezagos y sanciones. Los aprovechamientos son las recuperaciones, las multas y sanciones, aportaciones, donativos y otros aprovechamientos.

### Aprovechamientos (24.3%)

RECUPERACIONES	
Rezagos (0.03%)	
Recargos	
	Gastos incurridos
Reintegros (2.72%)	Devoluciones
	Responsabilidades
	Reintegros diversos
Recuperaciones diversas	
MULTAS Y SANCIONES	
APORTACIONES	
Federales (.03%)	
Municipales	
Aportaciones diversas (2.55%)	
DONATIVOS	
INCENTIVOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES	
OTROS APROVECHAMIENTOS	

Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2010.

Nota: Los porcentajes indican la participación del aprovechamiento en el ingreso propio total.

De acuerdo a Tijerina y Medellín (1998), para que un impuesto sea considerado como estatal debe de cumplir con ciertas características las cuales son:

- ❖ Un impuesto no debe de interferir en el equilibrio macroeconómico, es decir, cuando la economía fluctúa, las tasas de los impuestos deben de mitigar estas subidas y bajadas, por lo tanto es casi imposible que todos los estados mitiguen una fluctuación económica en la misma dirección debido a que cada estado buscará su beneficio de acuerdo a la situación de la economía en ese momento.
- ❖ La base gravable debe ser poco móvil, un claro ejemplo es cuando el IVA y el ISR lo administran los estados, y como éste es pagado por la empresas y a su vez tienen movilidad, estas se trasladarán al estado que grave menos impuestos, originando una movilidad de los factores y disminución de los ingresos.
- ❖ La recaudación de un impuesto debe ser capaz de satisfacer las necesidades del estado, es decir, las entidades deben sufragar los bienes y servicios públicos de la región con los ingresos obtenidos por los impuestos.
- ❖ La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo, es decir, sabemos que los estados construyen obras públicas, pero la construcción de éstas tarda años, por lo que el estado a través de los impuestos debe asegurar el flujo de efectivo para la culminación de las obras, entre otras cosas.
- ❖ La administración del impuesto debe ser efectiva, es decir, el nivel de gobierno que genere un menor costo al administrar un impuesto, es quien deberá obtener sus beneficios.
- ❖ No exportar la carga tributaria a no residentes, es decir, el estado no puede gravar un factor que este fuera de su territorio.

En la medida que un impuesto cumpla con estas características, podrá diferenciarse de un impuesto municipal, estatal o federal, a mayor número de características que tenga, mejor será su eficiencia en el ámbito local. A continuación mencionaremos cuáles son los rubros más importantes.

## Ingresos de las entidades federativas

La recaudación propia de las entidades federativas en México es muy baja, incluso de las más precarias entre los países de la OCDE. El cuadro 12 ilustra esta problemática. Se observa una gran dependencia de ingresos no propios, en más del 89%, siendo las transferencias federales los ingresos más importantes, con poco menos del 80% del total.

**Cuadro 12. Ingresos de los gobiernos estatales (2010)**

RUBRO	MILLONES DE PESOS	PORCENTAJES DEL TOTAL	
<b>Ingresos Propios</b>			
Impuestos	47,552		4.77
Derechos	31,366	103,085	3.14
Productos	4,867		0.49
Aprovechamientos	19,300		1.93
<b>Transferencias</b>			
Participaciones federales	320,397	793,598	32.12
Aportaciones federales	473,201		47.44
<b>Otros Recursos</b>			
Otros ingresos	38,895		3.90
Por cuenta de terceros	0		0
Financiamiento	42,535	100,881	4.26
Disponibilidad inicial	19,079		1.91
Contribuciones de mejoras	372		0.04
<b>Total</b>		<b>997,564</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI e INAFED.

Los recursos obtenidos por impuestos representan un 4.77% de los ingresos totales (IT). En el cuadro 13<sup>7</sup> se observa un panorama más amplio de los ingresos propios de las entidades para los años 2008 y 2009. Los impuestos representan poco más del 39% de los ingresos propios, seguido de los derechos con alrededor del 29%, después están los aprovechamientos y los productos con el 31%. Dentro del rubro de los impuestos los más trascendentales son el impuesto a las remuneraciones (78.8%) y a la propiedad (8.46%), es de resaltar la importancia de ellos, porque representan el 87% de la recaudación por impuestos aproximadamente, como tercer impuesto importante se encuentra el impuesto a la prestación de servicios con cerca del 5% de los ingresos por impuestos, por desgracia la menor recaudación se obtiene de las imputaciones al comercio (menos del 1% de los impuestos).

<sup>7</sup> Los datos utilizados son del año 2009, esto debido a la disponibilidad de datos desagregados. También mencionar que el año base de esta investigación es 2008 y así poder emplear los datos del Censo Económico 2008.

En el rubro de los Derechos se encuentran los servicios diversos con poco más del 23%, le siguen los derechos por control vehicular con alrededor del 19%, los derechos por servicios de vialidad y de transporte representan un 16% y los derechos por registros públicos de la propiedad y del comercio oscilan alrededor del 14%, del lado contrario encontramos el rubro de panteones y rastros del país con un aporte de cero. Dentro del concepto de los productos se destaca la explotación de bienes del estado con un 80% de los productos, el producto con menor recaudación son las enajenaciones o venta de bienes. Los aprovechamientos representan aproximadamente el 24% y donde las recuperaciones se estiman en poco más del 15% del total, la menor captación se hace de los incentivos por impuestos municipales.

**Cuadro 13. Ingresos propios en porcentajes, desglosados de los estados 2008 y 2009**

Rubro	Concepto	Sub-concepto	2008			2009		
			Porcentaje de los ingresos propios	Porcentaje con respecto a cada concepto	Porcentaje con respecto a cada concepto	Porcentaje de los ingresos propios	Porcentaje con respecto a cada concepto	Porcentaje con respecto a cada concepto
Impuestos	Directos	A la propiedad	37.80	87.33	8.46	39.55	86.64	8.87
		A las remuneraciones			78.88			77.76
	Indirectos	Al comercio		5.18	0.07		5.15	0.06
		A la producción			0.16			0.12
		A la prestación de servicios			4.94			4.97
	Adicionales	Para educación		7.17	4.47		7.84	4.61
		Para obras de infraestructura urbana			0.17			0.23
		Impuestos adicionales diversos			2.53			3.00
	Otros impuestos				0.32			0.37
	Derechos	Registros		Registro civil	29.11		18.79	3.63
Registro público de la propiedad y del comercio			14.92	13.53				
Servicios notariales y de archivo			0.24	0.15				
Certificaciones y constancias			1.33			0.79		
Licencias y permisos			3.33			3.35		
Inspecciones		Sanidad		0.02			0.00	
Servicios de vialidad y transporte		Expedición de licencias de manejo	38.56	3.77		39.36	4.30	
		Servicios de grúa y almacenaje de vehículos		0.01			0	
		Control vehicular		19.43			17.63	
		Concesiones para prestar servicios de transporte		0.40			0.94	

		Diversos servicios de vialidad y de transporte			14.95			16.49
		Uso y suministro de agua potable			0.20			0.09
		Servicios de desarrollo urbano y obras públicas			1.24			1.32
	Por prestación de servicios	Panteones		35.82	0.00		35.87%	0
		Rastros			0.00			0
		Seguridad pública			1.69			1.89
		Alumbrado público			0.35			0
		Carreteras			10.25			10.56
		Servicios diversos			23.53			23.42
		Otros derechos			0.72			1.86
Productos		Enajenación o venta de bienes			6.82			3.23
		Explotación de bienes del estado	9.86		85.15	7.05		79.08
		Otros productos			8.03			17.69
Aprovechamientos		Recuperaciones			15.87			15.00
		Multas y sanciones			7.61			6.40
		Aportaciones			7.47			11.30
		Donativos	23.23		2.81	24.30		0.77
		Incentivos por impuestos municipales			0.06			0.10
		Otros aprovechamientos			66.17			66.43

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

A continuación se presenta el cuadro 14, el cual nos indica el grado de autonomía tributaria y las diferencias tributarias entre las entidades. La autonomía financiera (ingresos propios) de los estados se mide como el porcentaje de los ingresos totales captados. Si bien el Distrito Federal no es un estado también debe considerarse por la gran aportación al PIB de México, el Distrito Federal en 2008 captó el 35.5% de sus ingresos totales, manteniendo esta captación en el año 2010. El estado mejor ubicado en 2008 fue Nuevo León (15.3%), pero en 2010 Chihuahua captó 12.4% y relegó a Nuevo León al octavo lugar en recaudación con 9.1%, otros estados que recaudan por arriba del 9% son Quintana Roo, México, Querétaro, Baja California y Baja California Sur; en el otro lado encontramos a Oaxaca con una recaudación menor al 3.5% en los dos años de estudio, por desgracia no es la única entidad; también están los estados de Veracruz, Guerrero y Tlaxcala con una recaudación de ingresos menores al 4%.

Otro dato interesante en materia de autonomía es la dependencia de la transferencias, el estado más dependiente es Tabasco con un 95.3% de sus ingresos totales (2010); de lado contrario está el Distrito

Federal (56.5%) y Quintana Roo (61% en 2010) con una dependencia a la baja de los recursos federales, por desgracia los ingresos para solventar sus necesidades no están siendo compensados con ingresos propios, sino a través de la deuda (para Quintana Roo su deuda es equiparable a tres veces sus ingresos propios), otro ejemplo es Coahuila y Veracruz donde la deuda es equiparable a cuatro veces sus ingresos propios. Existe una clara reducción de las transferencias en todas las entidades del país, estos datos señalan una tendencia a financiar sus necesidades a través de la deuda, de seguir así, las entidades tendrían serios problemas en sus finanzas públicas.

**Cuadro 14. Captación de ingresos propios, transferencias y otros recursos como porcentaje del total 2008 y 2010**

Entidad Federativa	2008			2010		
	Ingresos Propios	Transferencias	Otros Recursos	Ingresos Propios	Transferencias	Otros Recursos
<b>Total</b>	7.2	85.0	7.8	6.9	82.1	11.1
<b>Aguascalientes</b>	6.0	94.0	0.1	5.7	91.6	2.7
<b>Baja California</b>	10.8	88.7	0.5	9.1	86.2	4.7
<b>Baja California Sur</b>	9.2	85.6	5.2	10.2	78.1	11.7
<b>Campeche</b>	7.0	74.7	18.3	10.2	86.6	3.2
<b>Coahuila</b>	5.4	81.0	13.7	5.0	70.1	24.9
<b>Colima</b>	4.4	88.5	7.0	7.5	92.5	0.0
<b>Chiapas</b>	6.1	93.9	0.0	5.9	87.8	6.2
<b>Chihuahua</b>	15.1	79.4	5.5	12.4	78.4	9.2
<b>Distrito Federal</b>	35.5	62.8	1.7	35.6	56.5	7.8
<b>Durango</b>	5.4	91.2	3.4	5.3	94.4	0.3
<b>Guanajuato</b>	6.8	78.8	14.4	7.4	86.7	5.9
<b>Guerrero</b>	3.4	93.8	2.7	3.7	91.3	5.0
<b>Hidalgo</b>	6.7	92.9	0.4	8.7	89.4	2.0
<b>Jalisco</b>	7.1	81.5	11.4	6.3	85.1	8.6
<b>México</b>	9.9	69.8	20.3	11.2	78.1	10.7
<b>Michoacán</b>	4.9	91.4	3.6	4.6	83.7	11.7
<b>Morelos</b>	5.0	89.8	5.2	4.1	87.5	8.5
<b>Nayarit</b>	3.9	88.7	7.4	4.2	80.7	15.1
<b>Nuevo León</b>	15.3	82.7	1.9	9.1	71.6	19.3
<b>Oaxaca</b>	3.2	88.9	7.9	3.0	88.4	8.6
<b>Puebla</b>	5.1	91.7	3.1	4.6	89.7	5.7
<b>Querétaro</b>	11.9	88.0	0.0	10.8	86.2	3.0
<b>Quintana Roo</b>	10.3	74.0	15.7	9.2	61.1	29.8
<b>San Luis Potosí</b>	5.6	93.9	0.5	5.5	89.5	5.0
<b>Sinaloa</b>	8.3	91.7	0.0	7.3	90.0	2.7
<b>Sonora</b>	8.4	80.7	10.8	7.7	79.5	12.9
<b>Tabasco</b>	3.3	96.3	0.4	4.1	95.3	0.6
<b>Tamaulipas</b>	8.2	90.2	1.6	7.5	81.4	11.1
<b>Tlaxcala</b>	3.5	84.1	12.4	3.1	74.0	22.9
<b>Veracruz</b>	3.6	87.1	9.3	3.1	68.9	28.0
<b>Yucatán</b>	3.9	94.8	1.3	5.9	86.9	7.2
<b>Zacatecas</b>	4.9	90.0	5.1	3.6	81.3	15.0

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.



**Cuadro 15. Ingresos propios desglosados en porcentajes, 2008 y 2010**

Entidad Federativa	Impuestos						Derechos						Productos				Aprovechamientos			
	A la propiedad		A las remuneraciones		A la prestación de servicios		Registros		Servicios de vialidad y transporte		Por prestación de servicios		Enajenación o venta de bienes		Explotación de bienes		Recuperaciones		Otros aprovechamientos	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	8.5	11.5	78.9	75.1	4.9	5.1	18.8	17.5	38.6	30.5	35.8	36.7	6.8	16.3	85.2	76.8	15.9	34.3	66.2	49.5
Baja California	14.9	46.5	80.3	49.8	4.9	3.6	22.8	22.3	66.0	0.0	11.2	6.2	0.5	8.4	94.0	80.5	39.9	79.3	0.3	11.3
Baja California Sur	4.0	4.1	69.4	65.3	4.8	6.7	24.7	16.1	42.7	57.3	17.2	13.5	2.1	3.4	97.5	75.5	94.0	85.1	2.4	7.1
Campeche	2.9	2.4	66.7	70.4	30.3	27.2	1.7	5.1	2.0	3.7	92.3	86.1	22.9	15.9	74.9	82.4	4.6	1.2	8.6	7.0
Coahuila	0.0	18.8	94.1	77.1	2.0	1.3	13.1	9.2	0.0	0.2	81.8	48.0	6.8	11.2	93.2	0.7	18.2	59.6	4.1	5.3
Colima	21.0	19.3	66.7	70.7	7.4	6.5	36.2	24.0	56.4	64.4	2.1	0.0	26.7	0.0	71.2	100.0	94.4	4.7	0.0	94.9
Chiapas	10.9	31.1	78.9	53.6	7.4	9.8	0.0	17.6	0.0	27.5	99.8	52.0	0.4	4.9	97.8	93.7	53.0	16.8	36.5	28.5
Chihuahua	14.3	31.5	82.3	66.2	2.3	1.4	26.0	0.0	27.9	0.0	29.7	97.6	0.0	0.0	100.0	100.0	68.2	56.5	19.2	30.5
Durango	7.5	6.3	77.8	71.2	2.4	2.5	12.8	10.0	32.2	1.1	55.0	88.9	24.2	35.7	75.8	64.3	8.5	23.1	0.0	0.0
Guanajuato	6.4	1.9	45.2	46.6	1.4	2.6	26.4	27.1	72.1	71.9	0.1	0.0	0.0	74.4	98.9	24.8	41.9	37.4	0.0	0.0
Guerrero	11.9	6.7	86.2	82.6	1.9	1.8	16.4	18.4	47.0	47.9	30.2	26.4	0.0	0.0	99.7	99.8	19.2	10.6	45.6	60.0
Hidalgo	7.1	21.5	38.3	33.5	11.3	10.7	52.3	24.5	43.4	33.4	0.3	32.7	0.0	0.0	100.0	100.0	19.4	20.5	76.2	72.0
Jalisco	7.0	5.0	61.9	64.3	1.0	0.9	10.4	8.8	11.2	12.1	74.5	0.2	33.5	9.6	66.5	10.8	26.5	55.9	72.4	0.0
México	7.8	7.6	85.2	84.1	7.0	8.3	24.8	23.6	71.1	71.7	0.5	0.0	0.0	0.0	98.7	98.1	8.3	9.9	70.8	71.6
Michoacán	8.1	9.1	90.5	89.6	1.4	1.2	1.1	21.1	21.7	0.0	77.3	52.3	0.0	39.1	99.8	60.8	4.2	38.4	93.5	59.7
Morelos	5.7	5.3	91.7	92.3	2.7	2.5	17.0	19.9	79.5	76.1	0.8	1.5	0.3	8.4	97.9	87.9	6.4	5.7	57.3	60.8
Nayarit	12.2	9.0	52.4	58.2	3.9	6.4	42.9	43.0	39.5	34.7	16.8	20.6	0.5	0.9	99.2	88.5	69.4	81.3	4.3	0.4
Nuevo León	9.2	27.2	29.8	25.5	18.7	15.7	39.3	26.6	44.0	51.0	1.7	8.1	1.5	1.4	75.5	75.6	17.4	24.5	0.8	0.0
Oaxaca	9.0	6.3	88.1	90.4	3.0	3.1	15.5	20.9	77.8	70.8	1.7	3.0	16.0	6.4	83.3	93.3	4.0	54.8	92.1	1.6
Puebla	15.7	8.6	49.3	50.9	8.5	8.1	26.7	17.8	36.1	31.4	27.9	30.4	1.0	0.6	92.8	95.9	17.1	17.3	31.3	74.2
Querétaro	11.1	8.8	86.6	89.2	2.4	2.1	0.0	0.0	0.0	20.0	96.5	76.0	0.0	1.4	96.0	85.3	10.7	11.4	0.0	0.0
Quintana Roo	8.7	32.9	60.8	45.6	2.0	1.5	39.1	42.1	0.0	40.4	54.8	0.0	42.0	1.9	57.6	98.1	50.7	12.8	16.4	39.8
San Luis Potosí	3.8	2.5	53.5	46.8	36.9	47.7	74.8	68.0	9.3	10.1	1.0	4.3	37.8	33.6	57.6	61.9	19.5	1.2	68.4	89.7
Sinaloa	9.0	12.7	88.4	79.0	2.6	2.5	24.0	12.0	56.3	59.9	0.2	10.0	0.0	0.0	19.1	99.8	21.4	0.1	6.6	98.9
Sonora	11.1	9.5	65.8	71.4	9.0	8.5	15.5	14.5	31.3	30.5	51.1	50.9	0.2	1.7	71.5	98.3	30.2	31.0	2.4	5.2
Tabasco	7.9	6.2	71.2	75.0	3.1	2.7	20.3	25.6	58.4	51.5	1.2	2.8	0.5	0.0	99.5	100.0	21.9	43.5	71.6	52.9
Tamaulipas	7.9	2.9	84.3	93.7	7.9	3.3	16.8	15.7	37.7	41.1	33.8	0.0	0.0	9.6	100.0	89.7	39.0	50.6	33.6	29.6
Tlaxcala	4.2	0.0	92.7	92.1	3.2	3.2	18.2	18.7	52.3	63.5	0.6	0.6	0.0	0.0	75.5	59.3	39.7	43.2	14.4	52.9
Veracruz	14.7	12.7	84.0	85.9	1.2	1.5	0.0	0.0	39.9	0.0	60.1	98.6	0.0	42.0	100.0	56.1	20.0	18.6	12.0	44.0
Yucatán	2.3	0.9	88.7	89.8	4.5	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	95.9	96.2	57.8	61.9	42.2	17.1	24.3	8.9	66.7	89.8
Zacatecas	2.4	37.5	83.1	52.4	6.9	4.5	25.0	38.4	16.9	32.6	41.3	26.2	0.0	0.0	99.9	0.0	0.1	0.0	79.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

El Cuadro 15 es muy parecido al 14 con la única diferencia de que el 15 describe a detalle los rubros de los ingresos propios; en el rubro de los impuestos encontramos una mayor captación de recursos por remuneraciones, el estado mejor ubicado es Tamaulipas porque pasó de recaudar un 84% en 2008 a un 94% en 2010 del total de sus impuestos, en el otro lado se encuentra Nuevo León, paso de recaudar un 30% en 2008 a 25% en 2010, en los impuestos de propiedad y prestación de servicios de servicios se encuentra mejor ubicado Baja California y el peor ubicado es Tlaxcala. Otro recurso importante para los estados se encuentra en los derechos, el más representativo entre ellos es el pagado por los servicios de vialidad y transporte, el mejor ubicado es Morelos con una captación de poco menos del 80% de los derechos y el peor situado es Baja California a pesar de que en el 2008 obtuvo una recaudación de más del 60% con respecto al total de los derechos.

Los productos para los estados también son muy importantes, el más representativo es la explotación de sus bienes, el mejor situado es Hidalgo ya que representa este concepto el total de la captación por el rubro de productos, del lado contrario se encuentra Zacatecas el cual no recauda nada por este concepto pero lo compensa con la enajenación y venta de sus bienes. Los aprovechamientos representan el cuarto rubro por captación de IP, quien capta mayores aprovechamientos es Zacatecas y el peor es Durango. Una primera conclusión es una evolución muy irregular de los diferentes ingresos.

### **3.3 Estudios sobre México**

En el caso de nuestro país, podemos mencionar interesantes trabajos donde se hacen estimaciones de la capacidad fiscal, también encontramos estudios y propuestas enfocadas a la modificación de la legislación del IVA e ISR. Los temas de federalismo fiscal se han inclinado hacia el análisis del proceso de descentralización y la evaluación de las transferencias existentes.

Díaz Cayeros y McLure (2000) realizan una revisión de las opciones para incrementar los recursos propios de los estados. Proponen que los estados eleven el impuesto sobre nómina al 3% por lo menos. Asimismo consideran viable una sobretasa al impuesto sobre la renta personal y la devolución a los estados de los impuestos especiales (bebidas alcohólicas,

tabaco y gasolina) sugiriendo el cobro donde el consumo se realice, y además estableciendo un “piso” mínimo para evitar una guerra de tipos a la baja entre las entidades federativas.

Trillo (2003), siguiendo a Díaz Cayeros y McLure (2000) analiza la posibilidad de devolver las responsabilidades tributarias del IVA e ISR a los estados y menciona que esa medida pudiera generar efectos negativos para el país, particularmente menciona las siguientes consideraciones: pérdida por parte del gobierno central del manejo fiscal ante choques externos al no tener control sobre esos impuestos, así como el ahondamiento de la brecha entre estados ricos y pobres; la pérdida de economías de escala y de eficiencia en la recaudación al hacerse descentralizadamente y, finalmente menciona la eventual disminución recaudatoria ante una competencia entre los estados. Este autor se inclina por el establecimiento de una sobretasa al IVA por las entidades federativas.

Rabell (2006) realiza una estimación de un Sistema Tributario Representativo (STR) para México, empleando como única base imponible el PIB estatal. Desafortunadamente el autor no menciona los impuestos considerados en su trabajo, por lo que inferimos que consideró el total de ingresos por impuestos propios como una sola fuente de impuestos y el PIB como única base (ambas en términos per cápita).

Sobarzo (2004), quien plantea que el sistema mexicano deberá avanzar hacia una descentralización paulatina de responsabilidades impositivas a los gobiernos estatales, ha realizado el más completo ejercicio de estimación de capacidad y esfuerzo fiscal para México mediante un STR, por lo que merece detallarlo un poco más. El estudio de este autor incorpora cinco impuestos bajo control de las entidades federativas (*Nómina; Hospedaje; Diversiones y Espectáculos Públicos; Juegos y Rifas y; Adicionales*) y seis impuestos federales (*IVA; ISR personal; ISR empresarial; Especial sobre Producción y Servicios; Tenencia y; Automóviles Nuevos*). Realiza el ejercicio para el año 2000 estimando bases impositivas e identifica la capacidad y esfuerzo fiscal por entidad federativa.

Finalmente, en un trabajo más reciente, Ahmad, et.al. (2007) elaboran una estimación de la capacidad fiscal de los estados, la cual obtienen, como en el trabajo de Rabell (2006),

empleando la totalidad de los recursos propios de las entidades federativas como captación y el PIB estatal como base única (si bien en este caso no se realiza en términos per cápita).

A nivel de municipios, podemos destacar los trabajos de Sour (2004 y 2008) y de Aguilar (2009). En el primero se realiza una medición del esfuerzo fiscal de los municipios a partir de tomar, como capacidad fiscal, el PIB per cápita de los mismos (la Macro fórmula). Es importante mencionar que, en este caso, Sour emplea como estimación del PIB de los municipios, la estructura poblacional al PIB estatal.

En el caso del trabajo de Aguilar (2009), este autor estima la capacidad fiscal mediante el método econométrico, empleando como variables determinantes de aquella el PIB municipal, la población, el PIB industrial y la inflación, obteniendo estimaciones a nivel estatal y a nivel de los municipios que son capitales de la entidad y de municipios del interior. El autor señala que “Los datos del PIB municipal fueron tomados del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (SIMBAD)”, aunque es pertinente señalar que dicha base de datos no proporciona información del PIB, por lo que no puede conocerse qué datos fueron empleados.

En el caso de fondos de transferencias para México, podemos mencionar el que realiza Cabrera y Lozano (2010) donde hace una estimación de la capacidad fiscal y necesidades de gasto para las entidades, en la estimación de las necesidades de gasto se analizan cuatro métodos: utilizando la población total, la población usuaria del servicio, métodos estadísticos de regresión y el método de componentes principales, para medir la capacidad fiscal se utilizó el PIB per cápita y un sistema tributario representativo. Estos dos componentes son necesarios para la elaboración de un fondo de transferencias más justo y eficiente.

Para el caso de los municipios se menciona a Cruz y Cabrera (2010), ellos hacen una propuesta de un fondo de nivelación para los gobiernos municipales de nuestro país a partir de una estimación de la capacidad fiscal de los mismos mediante una aproximación (para 1,461 municipios) a un Sistema de Ingresos Representativo (SIR) en donde se dividen los ingresos municipales en dos componentes: la base tributaria por predial y una base que

engloba “otros” ingresos. A partir de la obtención de la capacidad fiscal elaboran un fondo de transferencias con el cual se ganaría eficiencia y equidad.

### **3.4 Medición de la Capacidad Fiscal**

Hay muchas maneras para determinar la Capacidad Fiscal, entre la cuales están: por medio de los ingresos promedios del municipio (esta forma de medir la Capacidad Fiscal genera que los estados se vuelvan más ineficientes en la recaudación de los ingresos propios), otra forma de determinar la Capacidad Fiscal es por medio del PIB per cápita y la más recomendable es la creación de un Sistema de Ingresos Representativo.

#### **3.4.1 Medición de la Capacidad Fiscal mediante un Sistema de Ingresos Representativos (SIR)**

Para la elaboración de este modelo se utilizaron los 31 estados y el Distrito Federal, con datos para el año 2008 (se utilizó este año base, porque muchas de las proxys de las bases impositivas se encuentran en los censos económicos, y el más actual se hizo en 2008), los datos utilizados están en pesos corrientes, la población objetivo utilizada, es la población de 14 y más porque ésta contribuye con recursos a las haciendas estatales. Al referimos al término “Capacidad Fiscal”, hace referencia a la posible captación vía impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, es decir, sus ingresos propios.

Un dato relevante es la gran dependencia del impuesto sobre las remuneraciones debido a que contemplan alrededor del 31% (es comparable al predial en proporción) del total de ingresos propios, y con respecto al total de impuestos representa alrededor del 78%. De ahí su importancia para las haciendas regionales.

##### **3.4.1.1 Metodología para la medición de la Capacidad Fiscal**

La metodología usada fue creada por La Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales (ACIR, 1986) que se encargaba de fortalecer el sistema federal norteamericano y mejorar la capacidad de los diferentes niveles de gobierno, colaborar entre sí de manera eficiente y equitativa. Sin embargo esta comisión desapareció.

Hay dos maneras que son aceptables para medir la Capacidad Fiscal de un estado, el Sistema de Ingresos Representativo y empleando la macro fórmula (utiliza el PIB per cápita como base impositiva).

La Capacidad Fiscal ( $CF$ ) la podemos definir en este caso como la recaudación del impuesto del tipo  $i$  que realizaría un estado ( $e$ ), aplicando una tasa impositiva promedio ( $t^*$ ) a su base impositiva ( $B_i$ ), es decir,

$$CF_{ei} = t_i^* B_{ei} \quad (3.1)$$

La captación verdadera ( $CV$ ) de un estado “ $e$ ” de un impuesto  $i$  es:

$$CV_{ei} = t_{ei} B_{ei} \quad (3.2)$$

La tasa impositiva promedio  $t^*$  del impuesto  $i$ , es la suma de la recaudación de los estados para ese tipo de impuesto, entre la suma de las bases de todos los estados:

$$t_i^* = \frac{e t_{ei} B_{ei}}{e B_{ei}} \quad (3.3)$$

Con estas fórmulas podemos obtener un índice de la capacidad fiscal que, como podemos ver, es un índice de la base impositiva:

$$ICF_{ei} = \frac{t_i^* B_{ei}}{e t_i^* B_{ei}} \quad \text{o} \quad ICF_{ei} = \frac{B_{ei}}{e B_{ei}} \quad (3.4)$$

Con este índice se puede obtener el porcentaje que cada estado puede obtener de la recaudación del impuesto  $i$ .

### 3.4.1.2 Resultados de la Capacidad Fiscal empleando la macro fórmula (PIB per cápita estatal)

La metodología anterior es del modelo general, es decir, el de la macro fórmula, el sistema utiliza una base impositiva. Para el cálculo de la Capacidad Fiscal vía macro fórmula utilizaremos como base impositiva el PIB per cápita estatal. A continuación se muestra el

cuadro 16, el cual nos presenta el índice de Capacidad Fiscal, para las 32 entidades federativas.

**Cuadro 16. Índice de Capacidad Fiscal para las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal (basado en el PIB per cápita 2008)**

Entidad federativa	Índice de Capacidad Fiscal
Aguascalientes	0.027
Baja California	0.025
Baja California Sur	0.029
Campeche	0.242
Chiapas	0.012
Chihuahua	0.026
Coahuila	0.034
Colima	0.024
Distrito Federal	0.050
Durango	0.022
Guanajuato	0.022
Guerrero	0.014
Hidalgo	0.019
Jalisco	0.025
México	0.017
Michoacán	0.018
Morelos	0.017
Nayarit	0.017
Nuevo León	0.047
Oaxaca	0.013
Puebla	0.017
Querétaro	0.031
Quintana Roo	0.031
San Luis Potosí	0.022
Sinaloa	0.021
Sonora	0.027
Tabasco	0.052
Tamaulipas	0.031
Tlaxcala	0.013
Veracruz	0.018
Yucatán	0.020
Zacatecas	0.016
<b>TOTAL</b>	<b>1.000</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

En el cuadro anterior se resalta el gran peso que tiene Campeche en la sumatoria de los índices con un 0.242 del total (1), esta cifra puede deberse a que en ese estado se encuentra la mayor producción de petróleo del país, diferenciándolo entre las demás entidades. Estos resultados nos dan una idea preliminar de la ineficiencia de la entidad federativa.

**Cuadro 17. Ingresos Propios, Capacidad Fiscal, Esfuerzo Fiscal  
(Con Datos 2008, Pesos Corrientes y en Términos Per Cápita)**

Entidad federativa	Ingresos Propios (IP)	Capacidad Fiscal (CF)	Esfuerzo Fiscal (IP/CF)	Ranking
Aguascalientes	978	3,962	0.25	28
Baja California	1,289	1,300	0.99	10
Baja California Sur	1,967	8,258	0.24	29
Campeche	1,997	49,875	0.04	32
Chiapas	1,020	495	2.06	3
Chihuahua	2,165	1,252	1.73	4
Coahuila	888	2,106	0.42	22
Colima	882	6,376	0.14	31
Distrito Federal	5,946	845	7.04	2
Durango	875	2,413	0.36	24
Guanajuato	910	723	1.26	7
Guerrero	566	763	0.74	17
Hidalgo	1,004	1,341	0.75	16
Jalisco	922	592	1.56	5
México	1,386	188	7.38	1
Michoacán	712	762	0.93	11
Morelos	685	1,640	0.42	23
Nayarit	766	2,878	0.27	27
Nuevo León	2,244	1,705	1.32	6
Oaxaca	571	617	0.93	12
Puebla	619	513	1.21	9
Querétaro	1,858	3,038	0.61	18
Quintana Roo	2,119	3,926	0.54	20
San Luis Potosí	800	1,466	0.55	19
Sinaloa	1,186	1,284	0.92	13
Sonora	1,487	1,779	0.84	14
Tabasco	839	4,191	0.20	30
Tamaulipas	1,204	1,572	0.77	15
Tlaxcala	619	1,982	0.31	26
Veracruz	495	395	1.25	8
Yucatán	534	1,682	0.32	25
Zacatecas	987	1,974	0.50	21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

Los resultados del esfuerzo tributario se presentan en el cuadro diecisiete, en específico en la cuarta columna, donde se describe el comportamiento tributario de cada entidad (valores altos de esfuerzo fiscal señalan eficiencia en la recaudación de ingresos y viceversa). La última columna es un ranking donde el primer lugar es quien tiene el mayor esfuerzo fiscal



y así sucesivamente, las 5 entidades con un mayor esfuerzo fiscal son México (7.38), Distrito Federal (7.04), Chiapas (2.06), Chihuahua (1.73) y Jalisco (1.56) y por el contrario las 5 entidades federativas con un menor esfuerzo son Campeche (0.04), Colima (0.14), Tabasco (0.2), Baja California Sur (0.24) y Aguascalientes (0.25).

El esfuerzo fiscal del estado de México, Distrito Federal, Chihuahua y Jalisco corresponde en gran medida a su gran potencial industrial, a su industria manufacturera, de electrónicos, automotriz, textil y maquiladoras; al sector comercio, y porque son los principales centros de control de sector financiero e inmobiliario; el gran esfuerzo de Chiapas se puede deber a la tecnificación de su agricultura, a su sector comercial y sobre todo al turismo.

Del otro lado encontramos a Campeche y Tabasco, este mínimo esfuerzo existe por la gran dependencia y especialización del petróleo, ocasionando un descuido en otras áreas de captación de recursos vía impuestos estatales; para el caso de Colima la proliferación de microempresas a las cuales no se les grava algún impuesto ocasiona un bajo esfuerzo fiscal; la especialización de Baja California Sur no le permite gravar muchos rubros; la poca capacidad de recaudación de Aguascalientes es quizá es originada por la poca participación de los sectores primarios y secundarios.

Algo de resaltar es el esfuerzo fiscal realizado por entidades como Veracruz, Puebla, Chiapas, Oaxaca, las cuales recaudan por arriba de su capacidad fiscal, a pesar de ser consideradas entidades pobres, marginadas y con bajo desarrollo, este resultado es valioso pues añade una consideración de mucha importancia para un país como México (con una fuerte heterogeneidad regional tanto poblacional como socioeconómica), está claro que pueden existir estados con eficiencia recaudatoria y tener carencia de recursos humanos y materiales en sus regiones.

El estudio de Cabrera y Lozano (2010) es similar al realizado en esta investigación, de hecho es un estudio con datos del 2004, esto da partida a realizar comparaciones (suponiendo que tanto los ingresos propios estudiados aquí, se comportan de manera similar a los impuestos estudiados por Cabrera y Lozano) entre la situación más actual con la de hace cuatro años, haciendo la aclaración de que su investigación es sólo para impuestos (un Sistema Tributario Representativo) y no contempla los demás recursos

propios (caso contrario de este análisis, un Sistema de Ingresos Representativo, el cual si lo hace), los resultados son sorprendentes ya que entidades como Campeche, Chihuahua o Quintana Roo que en 2004 tenían un buen esfuerzo fiscal, son las peor situadas en 2008 (con menos del 55% de su capacidad); del otro lado encontramos que Colima, Oaxaca o Puebla, que en 2004 tenían un bajo esfuerzo, pero en 2008 mejoran su esfuerzo e incluso son de las mejor posicionadas en este rubro. Esta comparación puede revelar la importancia de los ingresos propios no impositivos, o la gran variabilidad existente entre las entidades federativas a lo largo de los años.

Ya se utilizó el PIB per cápita como base para estimar las capacidades fiscales de las entidades, ahora se procede a estimar las capacidades fiscales pero con proxy relacionadas a cada tipo de ingresos que captan los estados, para ello seguiremos utilizando la ecuación 3.4, a la cual le haremos pequeñas modificaciones para incluir más bases impositivas o proxys de los diferentes ingresos. La ecuación 3.4 se puede modificar para formar un índice compuesto, y así elaborar un Sistema de Ingresos Representativos. Para la elaboración del índice compuesto del Sistema de Ingresos Representativos por estado agregamos la capacidad fiscal total por cada entidad ( $ICF_e$ ) a través de la suma de los índices que fueron hechos de las bases  $i$ , y donde cada base fue ponderada de acuerdo a su captación (evidencia empírica).

A continuación se muestra la fórmula para la elaboración del índice compuesto:

$$ICF_{ei} = \sum_1^3 \gamma_i ICF_{ei} \quad (3.5)$$

Esto es, 
$$ICF_{ei} = \gamma_1 \frac{B_{e1}}{e B_{e1}} + \gamma_2 \frac{B_{e2}}{e B_{e2}} + \gamma_3 \frac{B_{e3}}{e B_{e3}} \quad (3.6)$$

### 3.4.2 Sistema Tributario Representativo

En este modelo, a diferencia del anterior, hemos identificado, 10 bases proxys para los impuestos más importantes en cuanto a recaudación, a continuación se hace una breve descripción de cada una de ellas, se menciona también la fuente estadística utilizada. La definición y medición de estas bases constituye la parte más importante de un STR y su estimación suele ser sumamente compleja, sobre todo en el caso de países como México,

que no cuentan con suficiente información desagregada a nivel de entidad federativa, idealmente hubiera sido conveniente utilizar un promedio de dos o tres años para evitar el problema de fluctuaciones anuales, pero la escasez de información regional no lo permitió.

Es importante señalar que no todos los impuestos contemplados en esta investigación los cobran todos los estados, es decir, si tomamos como ejemplo el impuesto al hospedaje, dos estados no lo gravan (México y Sonora) y los demás si lo hacen (y no todos a la misma tasa), otro ejemplo son los ingresos captados por servicios de registro civil, no son tomados en cuenta por 9 estados, la propuesta para resarcir el inconveniente es suponer que todos los estados utilizan los mismos rubros de tributación para obtener sus ingresos.

### **Estimación de las bases**

#### **Impuesto sobre las remuneraciones (IREMU)**

Este impuesto es un agregado de los impuestos sobre nómina, al trabajo no subordinado, por el ejercicio de profesiones y honorarios, y por instrumentos públicos y operaciones contractuales, este impuesto lo aplican todos los estados y el Distrito Federal. Empleamos el “Valor del total de remuneraciones”, de acuerdo al Censo Económico de 2008 de INEGI.

#### **Impuesto al comercio (ICO)**

Este gravamen contempla los impuestos a las actividades mercantiles y el comercio de libros y revistas, este impuesto es gravado sólo en tres estados (Baja California, Campeche y Sonora), para medirlo se emplean los “Ingresos de las unidades económicas del sector comercio”, de acuerdo al Censo Económico de 2008 de INEGI.

#### **Impuesto a la producción (IPRO)**

Grava las actividades industriales de los estados, este impuesto sólo es aplicado por Quintana Roo, su base proxy son los “Ingresos de las unidades económicas del sector manufacturero”, obtenido del Censo Económico de 2008 de INEGI.

### **Impuesto sobre hospedaje (IHO)**

La mayoría de los estados aplican este impuesto a excepción de México y Sonora. La base proxy para el impuesto de hospedaje es el “Valor estimado de la Oferta de Alojamiento” de acuerdo al Censo Económico de 2008 de INEGI.

### **Impuesto para la educación (IEDU)**

Este impuesto es aplicado por 10 estados (Baja California, Colima, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas), la base utilizada es el “PIB por servicios educativos per cápita”, de acuerdo al Anuario estadístico 2011 de INEGI.

### **Derecho por registro civil (DRC)**

Este servicio es cobrado en 23 de las 32 entidades, nueve no lo cobran como este rubro (Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), la proxy utilizada es el “Total de operaciones por nacimientos, matrimonios y divorcios”, de acuerdo al Anuario estadístico 2011 de INEGI.

### **Derechos por servicios notariales y de archivo (DSNA)**

Este derecho solo lo recaudan 15 estados (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán), la base utilizada para medir el derecho es el “Número de notarías”, de acuerdo al Anuario estadístico 2011 de INEGI.

### **Derechos por servicios de vialidad y transporte (control vehicular y expedición de licencias y permisos), DSVT**

Este derecho sólo contempla a los derechos por control vehicular y la expedición de licencias y permisos, estos derechos son recaudados por 18 entidades, y 14 entidades no lo tienen contemplado con ese nombre (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). La proxy utilizada son los “Vehículos de motor en circulación”, tomados del Anuario estadístico 2011 de INEGI.

**Derechos por prestación de servicios (Rastros), DRA**

Su aplicación es en el estado de Sonora. La base utilizada es el “Valor de producción de carne: bovino, ovino, porcino y caprino”, tomada del Anuario estadístico 2011 de INEGI.

**Otros ingresos propios (OING)**

Este rubro contempla todos los ingresos propios no mencionados con anterioridad, la base utilizada para medirlo es el PIB per cápita (el PIB per cápita menos el PIB por servicios educativos per cápita), se tomó del Anuario estadístico 2011 de INEGI.

**Cuadro 18. Índice Compuesto Capacidad Fiscal para las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal (utilizando varias bases, SIR; 2008)**

Entidad federativa	IREM U	ICO	IPRO	IHO	IEDU	DRC	DSNA	DSVT	DRA	OING	Índice Compuesto de CF
Aguascalientes	0.01	0.01	0.02	0.01	0.04	0.01	0.02	0.01	0.04	0.02	0.0194
Baja California	0.05	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.05	0.02	0.02	0.0315
Baja California Sur	0.01	0.01	0.00	0.03	0.03	0.01	0.01	0.01	0.00	0.03	0.0194
Campeche	0.01	0.01	0.00	0.01	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01	0.23	0.1400
Coahuila	0.03	0.03	0.07	0.02	0.03	0.02	0.06	0.02	0.03	0.02	0.0231
Colima	0.00	0.01	0.00	0.01	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01	0.14	0.0835
Chiapas	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.05	0.03	0.02	0.05	0.02	0.0172
Chihuahua	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.04	0.02	0.00	0.0201
Distrito Federal	0.25	0.15	0.08	0.08	0.06	0.06	0.08	0.13	0.00	0.05	0.1118
Durango	0.01	0.01	0.01	0.01	0.03	0.02	0.02	0.01	0.05	0.02	0.0165
Guanajuato	0.04	0.04	0.06	0.03	0.02	0.05	0.07	0.04	0.05	0.02	0.0274
Guerrero	0.01	0.02	0.00	0.05	0.03	0.04	0.01	0.02	0.02	0.01	0.0125
Hidalgo	0.01	0.02	0.04	0.02	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.0168
Jalisco	0.06	0.08	0.06	0.09	0.03	0.06	0.11	0.09	0.13	0.02	0.0401
México	0.08	0.11	0.12	0.04	0.03	0.13	0.06	0.09	0.03	0.01	0.0415
Michoacán	0.01	0.03	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.03	0.02	0.0184
Morelos	0.01	0.01	0.01	0.01	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.0135
Nayarit	0.00	0.01	0.00	0.04	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01	0.02	0.0121
Nuevo León	0.09	0.07	0.10	0.02	0.04	0.04	0.04	0.06	0.03	0.04	0.0574
Oaxaca	0.01	0.02	0.03	0.04	0.03	0.04	0.02	0.01	0.02	0.01	0.0117
Puebla	0.03	0.04	0.05	0.02	0.03	0.06	0.04	0.04	0.06	0.02	0.0213
Querétaro	0.02	0.02	0.03	0.01	0.04	0.02	0.03	0.01	0.04	0.03	0.0247
Quintana Roo	0.01	0.02	0.00	0.13	0.03	0.01	0.02	0.01	0.00	0.03	0.0237
San Luis Potosí	0.02	0.02	0.03	0.02	0.03	0.02	0.02	0.03	0.02	0.02	0.0191
Sinaloa	0.02	0.03	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.02	0.0190
Sonora	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.06	0.02	0.0264
Tabasco	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.02	0.05	0.0349
Tamaulipas	0.04	0.04	0.05	0.03	0.03	0.03	0.06	0.03	0.02	0.03	0.0327
Tlaxcala	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.0093
Veracruz	0.04	0.05	0.07	0.06	0.03	0.07	0.05	0.04	0.11	0.02	0.0272
Yucatán	0.01	0.02	0.01	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.04	0.02	0.0159
Zacatecas	0.01	0.01	0.00	0.01	0.03	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.0119
Participación en el Índice Compuesto	.2982	.0003	.0006	.0132	.0169	.0106	.0007	.0675	.0000002	.5920	
<b>TOTAL</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.0000</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

Nota: El porcentaje de participación de cada índice fue obtenido de la participación del impuesto que representa en relación al ingreso propio.

El cuadro 18, nos presenta el índice compuesto del Sistema de Ingresos Representativo de las entidades. Este índice es más exacto debido a la gran variedad de bases impositivas del que está compuesto, describe de mejor manera la captación de recursos de los estados y el Distrito Federal. Es de resaltar el peso de Campeche y el Distrito Federal en el índice compuesto, estos resultados se deben a que Campeche cuenta con los mayores recursos

petroleros del país y en el D.F. se concentra la industria del país. Para este índice se utilizaron 9 bases proxys para explicar 5 impuestos y 4 derechos, estos representan el 41% de los ingresos propios de las entidades.

**Cuadro 19. Ingresos Propios, Capacidad Fiscal (SIR), Esfuerzo Fiscal (Datos 2008, Pesos Corrientes y en Términos Per Cápita)**

Entidades	Ingresos Propios (IP)	Capacidad Fiscal (CF)	Esfuerzo Fiscal (IP/CF)	Ranking
Aguascalientes	978	2,888	0.34	29
Baja California	1,289	1,634	0.79	15
Baja California Sur	1,967	5,590	0.35	28
Campeche	1,997	28,810	0.07	31
Coahuila	888	1,436	0.62	21
Colima	882	22,250	0.04	32
Chiapas	1,020	684	1.49	4
Chihuahua	2,165	962	2.25	3
Distrito Federal	5,946	1,894	3.14	1
Durango	875	1,771	0.49	24
Guanajuato	910	917	0.99	8
Guerrero	566	696	0.81	16
Hidalgo	1,004	1,157	0.87	13
Jalisco	922	942	0.98	9
México	1,386	461	3.01	2
Michoacán	712	781	0.91	11
Morelos	685	1,299	0.53	23
Nayarit	766	2,018	0.38	27
Nuevo León	2,244	2,066	1.09	5
Oaxaca	571	555	1.03	7
Puebla	619	637	0.97	10
Querétaro	1,858	2,436	0.76	17
Quintana Roo	2,119	2,986	0.71	19
San Luis Potosí	800	1,294	0.62	22
Sinaloa	1,186	1,145	1.04	6
Sonora	1,487	1,710	0.87	12
Tabasco	839	2,824	0.30	30
Tamaulipas	1,204	1,679	0.72	18
Tlaxcala	619	1,382	0.45	25
Veracruz	495	605	0.82	14
Yucatán	534	1,357	0.39	26
Zacatecas	987	1,441	0.68	20

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

En el cuadro 19, se enseñan los resultados de un SIR, los resultados más importantes se encuentran en la cuarta columna, la cual describe el comportamiento tributario de cada entidad. Las 5 entidades con un mayor esfuerzo fiscal son Distrito Federal (3.14), México (3.01), Chihuahua (2.25), Chiapas (1.49) y Nuevo León (1.09) y por el contrario las 5

entidades federativas con un menor esfuerzo son Colima (0.04), Campeche (0.07), Tabasco (0.30), Aguascalientes (0.34) y Baja California Sur (0.35).

Haciendo una comparación entre los dos modelos se nota poca variación en cuanto a las posiciones de cada estado, sin embargo se observa que los valores de los esfuerzos fiscales se reducen en el modelo con más bases proxy (comparando el esfuerzo fiscal del mejor situado en ambos modelos la diferencia es de 4.24), esto debido a su mayor exactitud y por ende cercanía a la realidad. Es de recalcar que hay 8 entidades que recaudan más ingresos de lo que deberían. Algo de subrayar es la comparación entre el promedio de la capacidad fiscal per cápita (\$3,072) y la recaudación (\$1,266), esto nos da una idea del grave déficit de las entidades, es decir, sólo recaudan el 41% de lo que deberían.



**Cuadro 20. Comparación del esfuerzo fiscal entre los dos modelos**

Entidades	Esfuerzo fiscal (PIB PC)	Esfuerzo fiscal (SIR)
Aguascalientes	0.247	0.34
Baja California	0.991	0.79
Baja California Sur	0.238	0.35
Campeche	0.040	0.07
Coahuila	0.422	0.62
Colima	0.138	0.04
Chiapas	2.061	1.49
Chihuahua	1.729	2.25
Distrito Federal	7.038	3.14
Durango	0.363	0.49
Guanajuato	1.259	0.99
Guerrero	0.741	0.81
Hidalgo	0.748	0.87
Jalisco	1.558	0.98
México	7.378	3.01
Michoacán	0.934	0.91
Morelos	0.418	0.53
Nayarit	0.266	0.38
Nuevo León	1.316	1.09
Oaxaca	0.926	1.03
Puebla	1.206	0.97
Querétaro	0.612	0.76
Quintana Roo	0.540	0.71
San Luis Potosí	0.546	0.62
Sinaloa	0.923	1.04
Sonora	0.836	0.87
Tabasco	0.200	0.30
Tamaulipas	0.766	0.72
Tlaxcala	0.312	0.45
Veracruz	1.252	0.82
Yucatán	0.317	0.39
Zacatecas	0.500	0.68

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

El cuadro 20, permite contrastar los esfuerzos fiscales en los dos modelos, el modelo que simula un SIR tiene un rango de esfuerzo fiscal que va de 3.14 a 0.04, en cambio el primer modelo tiene un rango que va de 7.38 a 0.04; esta gran brecha del primer modelo es originada por que sólo utiliza una base para medir los ingresos propios, caso contrario con el modelo 2 (SIR), el cual utiliza 10 bases para medir los recursos propios.

### **3.5 Recapitulación**

El análisis de la capacidad fiscal así como el esfuerzo fiscal de los gobiernos estatales en México arroja resultados y conclusiones interesantes, la primera es el aumento (pequeño) de los ingresos propios, la disminución de los recursos por transferencias y el aumento de ingresos por deuda.

El impuesto a las remuneraciones representa poco más del 70% de los ingresos impositivos seguido de los derechos por servicios de vialidad y transporte. Las entidades mejor situadas son el Distrito Federal y México, en el otro extremo se encuentra Campeche y Colima.

Existen diferencias entre los índices elaborados en este capítulo, el índice del Sistema de Ingresos Representativo utiliza 10 bases impositivas en comparación al índice de Macrofórmula que utiliza una base (PIB per-cápita). Otra diferencia se presenta cuando se usan varias bases impositivas para estimar el potencial recaudatorio, ya que el índice del SIR valora la capacidad fiscal de mejor manera en comparación al hecho con una base tributaria, el cual sobrevalora el potencial recaudatorio de las entidades.

## Capítulo 4. Transferencias de Nivelación para los estados de México

Las transferencias intergubernamentales proporcionan recursos financieros adicionales a los estados y municipios, completando el desfase entre ingresos propios y necesidades de gasto. Las transferencias pueden ser subsidios para los servicios públicos y también tienen la capacidad de disminuir las disparidades fiscales. Las transferencias son recursos donde el gobierno federal ejerce un estrecho control. La poca autonomía financiera de los gobiernos estatales ha ocasionado en México la existencia de la brecha fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos sub-nacionales. El grado de desequilibrio financiero de los Estados y municipios se debe a la poca recaudación tributaria y las mayores responsabilidades en la asignación de bienes y servicios públicos. Este desequilibrio vertical se ha tratado de solucionar compensando los resultados del reparto del poder de ingreso y de gasto en los gobiernos sub-nacionales a través del sistema de transferencias verticales. Las transferencias constituyen la base del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales, éstas representan la fuente de ingresos más importante de los gobiernos estatales y municipales. El sistema de transferencias contempla dos grandes grupos: 1) transferencias federales en efectivo, son transferencias de uso incondicionado (participaciones) y 2) transferencias de gasto federalizado, son transferencias condicionadas (aportaciones).

En este capítulo se mencionan los tipos de nivelación que existen y los principios que deben de cumplirse, también se hace un comparativo entre varios países en la aplicación de los sistemas de nivelación, pero el punto medular del capítulo lo constituye, los diferentes métodos para elaborar los esquemas de transferencias, estas técnicas fueron tomados y replicados de Yilmaz (2001).

### 4.1 Los Sistemas de Nivelación

Es necesario precisar cuáles son las diferentes perspectivas del concepto de transferencias de nivelación, y esto porque existen varias perspectivas sobre el tema, de acuerdo a Herrero, A, y Utrilla, A. hay tres perspectivas y son las siguientes:

- 1) La más usada para reducir las diferencias en los recursos per cápita disponibles (nivelación de recursos), es decir, garantizar ingresos equitativos entre los estados y municipios;
- 2) disminuir las diferencias en la capacidad para proveer los bienes entre los

gobiernos sub-nacionales; 3) por último, reducir las desigualdades en la provisión de los bienes y servicios a través de incorporar los resultados de los programas de gasto público. Estas tres perspectivas tienen algo en común, y es tener la misma calidad de bienes y servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno.

Una vez conocidas las diferentes posturas en los esquemas de nivelación (transferencias), ahora es necesario comentar sobre los principios a cumplir; el primero es la *suficiencia*, garantiza en los estados y municipios recursos suficientes para satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos de la población, este principio puede verse desde dos puntos de vista: el estático y el dinámico; el primero cierra la brecha entre la Capacidad Fiscal y las Necesidades de Gasto de las entidades menos desarrolladas; el segundo reduce el riesgo financiero de los estados y municipios al solventar sus gastos con sus ingresos propios, siempre y cuando sus recursos propios sean insuficientes. El segundo principio es la *solidaridad* entre los niveles de gobierno, en la medida de lo posible los gobiernos sub-nacionales más desarrollados o con menores Necesidades de Gasto deben transferir parte de sus recursos a los menos desarrollados y con mayores Necesidades de Gasto. El tercer principio es la *eficacia*, esta se cumple al reducir las desigualdades en la dotación de bienes y servicios entre los estados y municipios. El cuarto principio es el *control*, un sistema de transferencias debe de evitar el despilfarro de los recursos y la irresponsabilidad de los gastos, controlado por la capacidad fiscal. El quinto principio es la *transparencia*, las formas para calcular las capacidades fiscales, Necesidades de Gasto y las transferencias deben ser claras, que se expongan a la población, no manipulables y con variables estables en el tiempo.

#### **4.2 Justificación de las Transferencias de Nivelación**

Herrero, A, y Utrilla, A, afirman que la aplicación de las transferencias de nivelación es para cumplir con el principio de *equidad horizontal*, es decir, supongamos la ausencia de las transferencias niveladoras; y donde existen dos entidades (ricas y pobres), las entidades ricas financian sus gastos con sus ingresos para proveer bienes y servicios públicos, en cambio las entidades pobres no pueden brindar bienes de buena calidad y con mayor variedad por su limitado ingreso, esta suposición infringe el principio de equidad horizontal (igualdad de bienes y servicios públicos entre la población de las diferentes regiones). En

otras palabras, cuando algunos estados y municipios tienen a su cargo bases imponibles que no tienen otros, diferencias en los niveles de renta entre las regiones o incluso necesidades de gasto muy variadas (pudiera deberse a la pobreza, la vejez de las personas, o porque los servicios que se prestan en esa región son muy caros); se debe subsidiar a estos gobiernos para tener un mínimo de bienes y servicios públicos en las diferentes regiones.

Otro argumento es la *equidad categórica*, las transferencias se necesitan para dotar de bienes y servicios públicos básicos a la ciudadanía, tal es el caso de la vivienda, la salud, la educación, la seguridad, etc. estos servicios son necesarios sin importar el lugar en donde se encuentre, raza o posición económica de los ciudadanos.

Por último el uso de las transferencias de nivelación produce externalidades entre los territorios, se crean puertos, aeropuertos, autopistas (las vías de comunicación entre localidades hace que haya movilidad en los factores e insumos necesarios para la producción), universidades, bachilleratos (los graduados pueden trasladarse a las diferentes localidades y emplearse), manejo de la contaminación etc. Estos argumentos deben tomarse en cuenta para la elaboración de las transferencias de nivelación, sin embargo son diferentes de acuerdo al peso del argumento.

Herrero, A. y Utrilla, A. responden ciertos cuestionamientos y de los cuales se destacan:

1.- Se debe conocer el nivel de gobierno que utiliza el esquema y quién proveerá el recurso. Un ejemplo de transferencias es donde el gobierno central toma la función de redistribución entre las entidades, y con ello reprima los posibles bloqueos entre territorios, sin embargo este esquema limita la solidaridad de los territorios ricos para compartir sus recursos con los territorios pobres.

2.- Como segunda cuestión, es el tipo de transferencias: condicionada o no condicionada, esto depende del objetivo a seguir, es decir, si el objetivo es la eficiencia al proporcionar un nivel determinado de bienes y servicios públicos, lo más lógico es un sistema condicionado hacia ese tipo de bienes y servicios públicos (el criterio de equidad categórica vales más), si por el contrario el objetivo es suministrar un nivel de bienes y servicios públicos similar entre las regiones (siempre que realicen su esfuerzo fiscal), lo más lógico es utilizar un esquema incondicional.

3.- Ya conocido quién va a llevar a cabo el sistema, y el tipo, ahora es necesario buscar un esquema que nos ayude a valorar los resultados alcanzados. Una alternativa es transferir recursos de acuerdo a la Capacidad Fiscal, con el fin de nivelar los recursos, aquí estaríamos asumiendo que el mejor indicador es la población y no estaríamos viendo las diferencias en las necesidades de gasto, otra alternativa es de acuerdo a la Capacidad Fiscal y las Necesidades de Gasto (al hacer el índice de Necesidades de Gasto debe de tomar en cuenta características demográficas, socio-económicas, y geográficas).

En resumen las transferencias de nivelación, permiten un trato igual a la población de las regiones, promueven la equidad, y desestimulan la movilidad de factores por la provisión de un mínimo (estándar en todo el país) de bienes y servicios públicos.

#### **4.3 Los sistemas de financiación de los países**

De acuerdo a Hierro et.al. establecen una descripción detallada del sistema de transferencias de países como Alemania, Australia, Canadá y España, a continuación se mencionan algunas de sus ideas.

##### **Alemania**

Alemania se considera un estado federal cooperativo o también llamada República Federal Parlamentaria (con un congreso y un senado), que está organizada por un primer nivel federal (canciller federal y ministros) seguido del segundo nivel constituido por 16 estados (*Länders*) con sus respectivas asambleas, el tercer nivel lo constituye las localidades que en gran parte son municipios alemanes. El sistema alemán a grandes rasgos busca igualar las condiciones de vida en el país.

En Alemania todo lo referente a tributación, le compete al gobierno federal, y la aprobación de estas leyes tributarias las hace el senado o *Bundesrat*. Los estados alemanes tienen dos tipos de impuestos: Impuestos propios (al patrimonio neto, a las sucesiones y donaciones, a las transmisiones patrimoniales, a la cerveza, a los vehículos a motor y finalmente a las apuestas, juego y loterías), y los impuestos compartidos (a la renta personal, a la renta de sociedades, al IVA y finalmente a la participación en el impuesto industrial local).

En relación a las transferencias existen dos tipos: las transferencias de recursos de los *Länders* ricos a los pobres (nivelación horizontal) y la otra son recursos de la federación hacia los *Länders*, estas transferencias pueden ser condicionadas hacia un sector en especial, o complementarias. Las transferencias de los *Länders* ricos a los pobres (tipo “Robin Hood”) tienen como finalidad, corregir la desigualdad en las capacidades fiscales.

El cálculo del sistema alemán se realiza en tres etapas y se presenta a continuación:

- 1.- Todos los *Länders* que no tengan un mínimo del 92% de su Capacidad Fiscal (con referencia a la media), serán subsidiados del 25% de la recaudación del IVA que está destinado a los estados, y el 75% restante es para distribuir entre los residentes. El cálculo de la Capacidad Fiscal se obtiene de la suma de los ingresos de los estados por concepto de los impuestos sobre la renta, de sociedades y de los ingresos tributarios propios de las regiones.
- 2.- Para el cálculo de las transferencias *Länders* ricos a los pobres, se toma la Capacidad Fiscal per cápita de cada uno con respecto a la media nacional.
- 3.- Existen transferencias de recursos federales complementarios, es decir, si a pesar de que ya se aplicaron las dos etapas anteriores y todavía no han llegado al 99.5% con respecto a la media nacional, se les transferirá recursos para que alcancen este porcentaje.

Cabe destacar que el gobierno federal no tiene ninguna participación en la estimación de los desequilibrios horizontales, ni en el cálculo de los pagos. El gobierno federal interviene para aprobar las transferencias de los gobiernos ricos a los pobres.

### **Australia**

El sistema australiano es uno de los pocos sistemas que utiliza las necesidades de gasto para transferir recursos, también tiene una marcada separación de los impuestos de cada nivel de gobierno, en donde el gobierno federal administra el impuesto sobre la renta, ventas generales, derechos en aduanas y en el consumo de bienes y servicios en específico; los estados administran los impuestos sobre nómina, transacciones financieras, de capital, a los juegos, a la propiedad inmobiliaria, seguros y vehículos.

En 1993 se crea la Common wealth Grants Comission (CGC), que busca la igualación entre las regiones, a través de un complicado sistema de cálculo de coeficientes correctores o *relativities*, estos coeficientes buscan medir las Necesidades de Gasto y Capacidad Fiscal de la población de una región, con ello se busca calcular el ratio entre la población corregida del estado y la población nacional, la finalidad de éste cociente es remediar los desequilibrios tanto horizontales como verticales. El sistema de transferencias australiano está formado en parte por transferencias incondicionadas (los recursos de estas transferencias se obtienen del impuesto aplicado a los bienes y servicios y de la financiación de la asistencia sanitaria), transferencias condicionadas (hacia sectores como son educación 15% del total, seguridad social 7,5%, sanidad 38%, transporte 5,2% y vivienda 4%), y otras transferencias (buscan el equilibrio presupuestario).

Como en el sistema alemán, este trata de dar a los estados la capacidad de proveer bienes y servicios similares con respecto a una media estándar nacional, el sistema de transferencias australiano identifica y mide los costos por proveer bienes y servicios y las capacidades de recaudación de los estados.

### **Canadá**

Es un país que tiene diez provincias (Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) y tres territorios (Territorios del Noroeste, Yukon y Nunavut). Las provincias canadienses tienen la posibilidad de crear sus políticas fiscales. Los impuestos de las provincias gravan la nómina, cotizaciones sociales, el consumo de productos específicos, la sanidad, al capital, a las primas de seguro, también existe otro tipo de impuestos que administran las provincias los cuales son los impuestos compartidos (gravan la renta, las sociedades, a las ventas, cabe mencionar que no todas las provincias administran estos impuestos).

El sistema de transferencias de nivelación canadiense tienen como objetivo que las provincias tengan recursos suficientes para la provisión de bienes y servicios públicos con niveles razonablemente similares entre las provincias, teniendo las provincias como



obligación realizar un esfuerzo fiscal (se asume que no hay diferencias en las Necesidades de Gasto per cápita de las provincias y territorios, tomando a la población como el mejor indicador de las necesidades de gasto).

Este esquema se pone en marcha cuando el gobierno federal provee recursos incondicionales a las provincias, en otras palabras, garantiza en las provincias y territorios niveles similares de bienes y servicios, siempre y cuando haya una adecuación a la preferencias de los ciudadanos.

Cantarero (2005) afirma que casi un 68% del gasto, está condicionado a sectores como sanidad, educación y prestaciones sociales, y el 15% de los ingresos no financieros de las provincias es destinado a educación, sanidad y programas sociales, este 15% está repartido en varias transferencias, las cuales son:

- ❖ *The Quebec Abatement.*
- ❖ *Canada Health and Social Transfer (CHST):* Es una transferencia que tiene un tiempo de financiación de 5 años. Una parte del recurso es un pago en efectivo del gobierno federal y la otra parte se transfiere de los impuestos federales sobre la renta.
- ❖ *The Equalization Program:* Busca eliminar el desequilibrio horizontal entre las provincias, con esto se dice que es una transferencia incondicional, utiliza recursos federales, con un tiempo de financiación de 5 años.
- ❖ *Revenue Guarantee:* la financiación es de 5 años, busca compensar a las provincias ante eventuales cambios en las reformas tributarias de la federación.
- ❖ *Territorial Formula Financing (TFF):* su financiación es de 5 años, tiene como finalidad que los territorios puedan proveer bienes y servicios públicos equiparables a los de una provincia, para su cálculo se utilizan las necesidades estimadas y Capacidad Fiscal.

## **España**

En la Constitución de España de 1978, se establece la estructura del gobierno, en donde existe un gobierno central (éste tiene representación en cada comunidad autónoma a través

de un delegado y en las provincias por un subdelegado), comunidades autónomas (CCAA) que son 17, con 50 provincias y alrededor de 8000 municipios.

En España el proceso de descentralización fue muy acelerado, pero no se completó hasta el año 2002 con el nuevo sistema de financiación en la descentralización de sus funciones principalmente en los sectores de salud y educación. Su descentralización es enfocada en los servicios puros; el gobierno central se encarga de prestar los servicios de defensa, relaciones exteriores, soberanía nacional; y los gobiernos sub-nacionales proveen los bienes y servicios públicos que se generan en su territorio, sanidad y educación; mientras los gobiernos locales se encargan del alcantarillado, la recolección de basura, limpieza y mantenimiento de las vías públicas, seguridad, agua potable, etc.

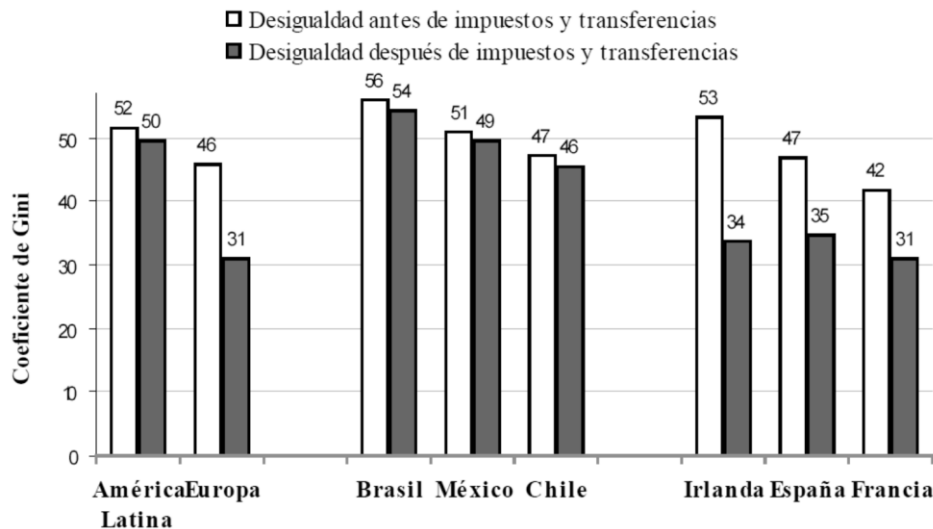
En este sistema tributario, las comunidades autónomas, tienen a su cargo, sus tributos propios, bases tributarias cedidas como: impuestos sobre el patrimonio, las sucesiones y donaciones, los actos jurídicos documentados y las transmisiones patrimoniales y las tasas sobre el juego; también recaudan el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y el Impuesto sobre la Electricidad. Se comparten como participación en proporción a los consumos estimados el 33% del IRPF, el 35% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el 40% de los ingresos por impuestos en la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.

Para el cálculo de este sistema se crea un monto inicial, el cual está compuesto por un monto de recursos común, un monto destinado a sanidad, y otro para los servicios sociales; sobre dicho monto inicial se establecen cuánto necesitan para financiarse las comunidades autónomas, también se utilizan otras variables y ponderaciones en donde la principal es la población. Cuando ya se tiene este cálculo se le resta la recaudación por tributación y tasas cedidas o compartidas. El sistema de financiación español es parecido a los de los países como Australia, Alemania y Canadá, porque tiene descentralizado el gasto, los ingresos públicos y la provisión de bienes públicos de carácter redistributivo (sanidad, educación y asistencia social) ya están siendo administrados por las comunidades autónomas.

### Disminución de las desigualdades en presencia de transferencias

Según Alonso, et al. (2007) en los países de América Latina se presentan algunos de los niveles de desigualdad más altos del planeta. Esto se puede constatar en las condiciones de miseria de la región, un porcentaje cercano al 40 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y una de las principales carencias es precisamente la incapacidad de reducir la brecha entre ricos y pobres. En el Gráfico 5, se aprecia cómo la política fiscal en América Latina y México ha sido ineficaz en términos redistributivos, particularmente en comparación con Europa. La conclusión del gráfico es categórica: la desigualdad medida con coeficientes de Gini es similar en Europa y México antes de impuestos y transferencias, pero después de aplicar la medida, Europa logra reducir su Gini en 15 puntos porcentuales, mientras que la reducción en México es de 2 puntos porcentuales.

**Gráfico 5. Disminución del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias**



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de Goñi et al. (2006).

La teoría señala que una mayor participación en la captación de recursos a nivel subcentral refleja eficiencia y mayor responsabilidad. Si la captación de recursos tributarios o no tributarios es deficiente, el resultado implicará un desequilibrio la prestación de los servicios públicos de las entidades. Reducir las diferencias entre la capacidad de recaudar recursos y las necesidades de las jurisdicciones, es considerado, el papel más importante de los fondos de transferencias.

La OCDE (2009) afirma que en la mayoría de los países se tienen sistemas de nivelación, ya sean transferencias verticales u horizontales, esta visión se encuentra plasmada en el cuadro 21. El cuadro hace una descripción estadística de los sistemas de nivelación federalizados y unitarios, estos esquemas cubren en promedio el 2.3 por ciento del PIB, o el 4.8 por ciento del total de gastos del Gobierno y alrededor del 55 por ciento del total de las transferencias intergubernamentales, por desgracia los montos son pequeños en comparación a las transferencias ordinarias. En la segunda sección del cuadro se puede observar que la nivelación fiscal hace disminuir las disparidades en la capacidad de recaudación de impuestos (medida a través del coeficiente de Gini o del coeficiente de variación, CV) en casi dos tercios, pasa del 29.9 al 10 por ciento y en algunos casos específicos virtualmente a cero. En general, la nivelación fiscal y las correspondientes transferencias son un elemento político central que rige las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno.

**Cuadro 21. Transferencias de nivelación y la reducción de las disparidades**

	Tamaño del sistema de nivelación			Efecto en las disparidades fiscales (CV)		
	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del total de transferencias	Disparidades antes de nivelación	Disparidades después de nivelación	Diferencias
<b>Países Federales</b>						
Australia	0.5	1.4	19	16.8	0.0	16.8
Austria	3.8	7.6	69	-	4.2	-
Canadá	1.0	2.5	24	29.8	20.1	9.7
Alemania	2.0	4.2	45	13.0	2.7	10.3
Italia	3.0	6.3	48	39.0	6.0	33.0
México	3.7	-	78	-	-	-
España	3.0	7.6	67	26.5	10.1	16.4
Suiza	3.0	8.2	80	31.8	23.2	8.7
<b>Países Unitarios</b>						
Dinamarca	2.8	5.1	23	16.0	6.0	10.0
Finlandia	3.8	7.4	71	17.7	4.2	13.4
Grecia	1.2	2.4	75	-	-	-
Japón	4.0	11.0	-	36.0	-	-
Noruega	0.5	1.2	11	23.0	8.0	15.0
Portugal	1.8	4.0	81	90.0	28.0	62.0
Suecia	2.6	4.6	50	10.0	0.0	10.0
Turquía	1.1	-	82	39.0	14.0	25.0
<b>Media sin ponderar</b>	2.3	4.8	55	29.9	9.7	19.2

Fuente: Blöchliger and Charbit (2007).

Una idea ampliamente mantenida en la financiación intergubernamental es que cuanto mayor es la autonomía impositiva a nivel subcentral, menores son las disparidades fiscales y, por tanto, se necesita una menor nivelación. La evidencia empírica tiende a apoyar la creencia de que más autonomía impositiva a nivel sub-nacional se asocia a menores disparidades fiscales. Es decir, cualquier país que desee incrementar la autonomía impositiva a nivel subcentral debe incrementar la participación de las transferencias dedicadas a la nivelación fiscal. Esto origina un cierto consenso sobre la nivelación fiscal, argumentando su imprescindible compañía con la descentralización, y que el éxito de la segunda dependerá del buen funcionamiento de la primera. Las transferencias de nivelación juegan, por tanto, un papel primordial en el proceso de descentralización. El tamaño del sistema de transferencias en la mayoría de los países sugiere que las transferencias de fondos intergubernamentales pueden verdaderamente asumir el papel de nivelar.

#### **4.4 Medición de un Sistema de Nivelación**

La intención de los fondos de nivelación es la igualación de las condiciones fiscales entre los gobiernos sub-nacionales, donde se trata de dar más apoyo a las entidades más pobres, pero tomando en cuenta no beneficiar demás a los gobiernos subcentrales ricos. Por cuestiones de simplicidad no habrá diferencia entre un fondo de nivelación y las transferencias incondicionales. Lo que se busca en este apartado es demostrar los diferentes métodos fiscales para el diseño de un sistema de transferencias niveladoras.

##### **4.4.1 Metodología utilizada para la medición del Fondo de Nivelación**

La metodología usada fue creada por Yilmaz (2001) y es la siguiente:

El Fondo de Nivelación ( $FN$ ) de cada estado ( $e$ ), es una fracción de la Bolsa de Recursos ( $BR$ ), es decir, el Peso ( $P_e$ ) por la Bolsa de Recursos.

- $FN_e = P_e * BR$

Donde:

El Peso es el cociente del Número del Estado ( $N_e$ ) y la sumatoria de los Números de los Estados  $\sum_1^e N$ .

- $P_e = N_e \frac{e}{1} N$

$N_e$  representa la relación entre valor más alto de las variables utilizadas ( $X$ ) con respecto a la variable del estado ( $x_e$ ).

- $N_e = X \frac{x_e}{x_e}$

BR es la bolsa de recursos obtenida de todas las aportaciones y participaciones de las entidades federativas.

#### 4.4.2 Fondos de Nivelación

A continuación se muestran cinco métodos para distribuir las transferencias del gobierno central (gobierno federal) a los gobiernos sub-nacionales (entidades federativas), estos métodos son una réplica de los utilizados por Yilmaz (2001). Sólo se replicaron 5 de los 9 métodos utilizados por el autor, debido a que los tres métodos faltantes utilizan el gasto, y esta investigación sólo se basa en los ingresos.

Para su elaboración se utilizaron las 32 entidades federativas, con datos para el año 2008, la información está en pesos corrientes. Para dos métodos se utilizó la Capacidad Fiscal (la Capacidad Fiscal fue calculado a través de dos modelos: el Sistema de Ingresos Representativos y por macrofórmula, ver en capítulo 3), también hay que tener en cuenta que las transferencias están conformadas por las participaciones y aportaciones federales y se ocupó el total de las transferencias que es \$842,435 millones de pesos. Esta cantidad es la asignada al fondo de nivelación que se distribuirá entre las entidades y el Distrito federal con el fin de igualar sus condiciones fiscales. También es importante resaltar que los resultados finales de los métodos están en términos per cápita con el fin de dar uniformidad y hacer comparaciones entre ellos. A continuación se explican los 5 métodos.

#### Población

El fondo de nivelación es repartido de acuerdo a la población de cada entidad federativa, así cada estado obtiene la misma cantidad de recursos (\$10,943 por persona). Por ejemplo el estado de Aguascalientes con una población objetivo de 790,122 representa en porcentajes el uno por ciento del total de la población, por lo tanto Aguascalientes obtiene \$8, 646, 244, 278 (0.01 x \$ \$842, 435, 200, 000.00). Este método cumple con el principio

de equidad, sin embargo desalienta a la eficiencia. En el cuadro 22 se observa la distribución del fondo de nivelación en las entidades.

**Cuadro 22. Método basado en población**

Entidad federativa	Población		
	Peso	Transferencias	Transferencias Per Cápita
Aguascalientes	0.010	\$ 8,646,244,278	\$ 10,943
Baja California	0.030	\$ 24,866,359,199	\$ 10,943
Baja California Sur	0.005	\$ 4,460,324,509	\$ 10,943
Campeche	0.007	\$ 6,255,729,900	\$ 10,943
Coahuila	0.039	\$ 32,449,400,013	\$ 10,943
Colima	0.032	\$ 26,890,099,624	\$ 10,943
Chiapas	0.025	\$ 20,713,673,088	\$ 10,943
Chihuahua	0.006	\$ 4,830,173,423	\$ 10,943
Distrito Federal	0.090	\$ 76,047,603,270	\$ 10,943
Durango	0.014	\$ 11,964,784,191	\$ 10,943
Guanajuato	0.046	\$ 38,413,807,414	\$ 10,943
Herrero	0.027	\$ 23,140,496,084	\$ 10,943
Hidalgo	0.022	\$ 18,694,495,862	\$ 10,943
Jalisco	0.065	\$ 54,771,562,422	\$ 10,943
México	0.138	\$ 115,976,710,074	\$ 10,943
Michoacán	0.036	\$ 30,388,289,506	\$ 10,943
Morelos	0.016	\$ 13,376,311,841	\$ 10,943
Nayarit	0.009	\$ 7,697,295,873	\$ 10,943
Nuevo León	0.042	\$ 35,780,064,685	\$ 10,943
Oaxaca	0.032	\$ 27,033,758,318	\$ 10,943
Puebla	0.051	\$ 43,163,134,522	\$ 10,943
Querétaro	0.016	\$ 13,080,962,346	\$ 10,943
Quintana Roo	0.012	\$ 10,216,783,543	\$ 10,943
San Luis Potosí	0.023	\$ 19,046,584,412	\$ 10,943
Sinaloa	0.025	\$ 21,363,507,632	\$ 10,943
Sonora	0.024	\$ 19,848,842,933	\$ 10,943
Tabasco	0.019	\$ 15,930,335,375	\$ 10,943
Tamaulipas	0.030	\$ 25,094,573,860	\$ 10,943
Tlaxcala	0.010	\$ 8,690,300,486	\$ 10,943
Veracruz	0.069	\$ 57,868,125,141	\$ 10,943
Yucatán	0.018	\$ 15,117,812,393	\$ 10,943
Zacatecas	0.013	\$ 10,617,053,783	\$ 10,943
<b>TOTAL</b>	<b>1.000</b>	<b>\$ 842,435,200,000</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

El tomar a la población para la elaboración del fondo de nivelación, proporciona transparencia, simplicidad y equidad. Este método hace la distribución equitativa, pero deja de lado la eficiencia de las haciendas. Esta forma de repartir desincentiva a las haciendas en la recaudación propia y los hace más dependientes. Un Federalismo Fiscal debe de ser equitativo y eficiente, la carencia de uno de estos dos principios provoca deficiencias en el método, los gobiernos se deben de preocupar de la equidad y de la eficiencia al mismo tiempo, para tener más autonomía no depender del gobierno federal.

## Ingresos propios

Para este método se utilizaron los ingresos propios para asignar recursos a los diferentes gobiernos subnacionales. Se tomó al estado con el mejor ingreso propio per cápita (Distrito Federal, \$5,946) como referencia. Por ejemplo, el ingreso propio del Aguascalientes necesita aumentar su ingreso en 6.078 (\$5,946/\$978) para equipararse al Distrito Federal, por lo tanto su peso es 0.03 [(6.078/200.93) x 100]. Una vez obtenido el peso, se procede a multiplicar por el total de las transferencias, \$25, 482, 817, 656 (\$842, 435, 200, 000 X 0.03).

**Cuadro 23. Método basado en los Ingresos Propios**

Entidad federativa	Ingresos Propio Per Cápita			Transferencias Per Cápita
	Número	Peso	Transferencias	
Aguascalientes	6.078	0.030	\$25,482,817,656	\$32,252
Baja California	4.614	0.023	\$19,344,672,489	\$8,513
Baja California Sur	3.023	0.015	\$12,675,468,205	\$31,098
Campeche	2.978	0.015	\$12,485,191,014	\$21,840
Coahuila	5.828	0.029	\$24,435,968,736	\$8,241
Colima	2.746	0.014	\$11,514,604,748	\$4,686
Chiapas	6.692	0.033	\$28,057,190,898	\$14,822
Chihuahua	6.739	0.034	\$28,252,801,320	\$64,008
Distrito Federal	1.000	0.005	\$4,192,647,682	\$603
Durango	6.798	0.034	\$28,500,078,806	\$26,066
Guanajuato	6.534	0.033	\$27,394,331,937	\$7,804
Guerrero	10.513	0.052	\$44,076,902,302	\$20,844
Hidalgo	5.923	0.029	\$24,834,771,417	\$14,537
Jalisco	6.448	0.032	\$27,035,381,414	\$5,401
México	4.291	0.021	\$17,991,442,849	\$1,698
Michoacán	8.356	0.042	\$35,035,472,572	\$12,616
Morelos	8.677	0.043	\$36,380,892,438	\$29,763
Nayarit	7.762	0.039	\$32,544,798,758	\$46,268
Nuevo León	2.649	0.013	\$11,108,369,630	\$3,397
Oaxaca	10.409	0.052	\$43,640,461,013	\$17,665
Puebla	9.605	0.048	\$40,271,310,983	\$10,210
Querétaro	3.200	0.016	\$13,414,626,607	\$11,222
Quintana Roo	2.805	0.014	\$11,761,636,567	\$12,598
San Luis Potosí	7.430	0.037	\$31,150,060,245	\$17,897
Sinaloa	5.015	0.025	\$21,025,915,728	\$10,770
Sonora	3.997	0.020	\$16,759,766,789	\$9,240
Tabasco	7.087	0.035	\$29,712,277,579	\$20,410
Tamaulipas	4.940	0.025	\$20,709,614,783	\$9,031
Tlaxcala	9.610	0.048	\$40,293,275,140	\$50,738
Veracruz	12.020	0.060	\$50,397,083,988	\$9,530
Yucatán	11.138	0.055	\$46,698,872,074	\$33,803
Zacatecas	6.024	0.030	\$25,256,493,634	\$26,032
<b>TOTAL</b>	<b>200.93</b>	<b>1.000</b>	<b>\$842,435,200,000</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).



Este método es equitativo al dotar de mayores recursos a los estados más pobres y viceversa, sin embargo lo hace ineficiente por estar basado en los ingresos propios y no en su potencial recaudatorio, es decir, este método orilla a las haciendas a ser ineficientes.

### **Ingresos propios Fondo Fraternal**

La idea principal es crear un sistema igualitario para transferir recursos a los más pobres, para ello se toma el ingreso propio per cápita promedio como punto de referencia y así transferir recursos a los más necesitados. El promedio de ingresos propios de las entidades es de \$1,266. Por ejemplo el estado de Baja California tiene un ingreso propio per cápita de \$1,289, por lo tanto esta entidad no recibe ingresos por transferencias debido a que tiene ingresos por arriba de la media y la aplicación de este método sólo transfiere recursos a localidades con ingresos por debajo de la media. Por otro lado las entidades como Aguascalientes, Chiapas o Hidalgo tienen ingresos por debajo de la media y pueden recibir transferencias. El ingreso propio per cápita promedio es 1.294 [ $(\$1,289/\$978) \times 100$ ] veces mayor al ingreso propio de Aguascalientes, su peso es 0.036 [ $(1.294/36.124) \times 100$ ], consigue ingresos por transferencias de \$30, 185, 632, 511 ( $0.036 \times \$842, 435, 200, 000$ ). Este método reparte el fondo a 22 entidades de las 32 existentes.

**Cuadro 24. Método basado en los Ingresos Propios (Fondo Fraternal)**

Ingresos Propio Per Cápita (Fondo Fraternal)				
Entidad federativa	Número	Peso	Transferencias	Transferencias Per Cápita
Aguascalientes	1.294	0.036	\$ 30,185,632,511	\$ 38,204
Baja California	-	-	-	-
Baja California Sur	-	-	-	-
Campeche	-	-	-	-
Coahuila	1.241	0.034	\$ 28,945,589,230	\$ 9,761
Colima	-	-	-	-
Chiapas	1.425	0.039	\$ 33,235,102,379	\$ 17,558
Chihuahua	1.435	0.040	\$ 33,466,812,404	\$ 75,820
Distrito Federal	-	-	-	-
Durango	1.448	0.040	\$ 33,759,724,570	\$ 30,876
Guanajuato	1.391	0.039	\$ 32,449,913,815	\$ 9,244
Guerrero	2.239	0.062	\$ 52,211,226,916	\$ 24,690
Hidalgo	1.261	0.035	\$ 29,417,990,333	\$ 17,220
Jalisco	1.373	0.038	\$ 32,024,719,524	\$ 6,398
México	-	-	-	-
Michoacán	1.780	0.049	\$ 41,501,215,217	\$ 14,945
Morelos	1.848	0.051	\$ 43,094,930,252	\$ 35,255
Nayarit	1.653	0.046	\$ 38,550,891,377	\$ 54,806
Nuevo León	-	-	-	-
Oaxaca	2.217	0.061	\$ 51,694,241,057	\$ 20,925
Puebla	2.046	0.057	\$ 47,703,319,565	\$ 12,094
Querétaro	-	-	-	-
Quintana Roo	-	-	-	-
San Luis Potosí	1.582	0.044	\$ 36,898,756,014	\$ 21,200
Sinaloa	1.068	0.030	\$ 24,906,216,177	\$ 12,758
Sonora	-	-	-	-
Tabasco	1.509	0.042	\$ 35,195,632,766	\$ 24,177
Tamaulipas	1.052	0.029	\$ 24,531,542,379	\$ 10,697
Tlaxcala	2.047	0.057	\$ 47,729,337,172	\$ 60,101
Veracruz	2.560	0.071	\$ 59,697,788,423	\$ 11,289
Yucatán	2.372	0.066	\$ 55,317,077,181	\$ 40,041
Zacatecas	1.283	0.036	\$ 29,917,540,737	\$ 30,836
<b>TOTAL</b>	<b>36.124</b>	<b>1.000</b>	<b>\$ 842,435,200,000</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

Este método es similar al anterior, es decir, existe equidad al dotar de más ingresos a las haciendas que recaudan poco, sin embargo pierde eficiencia por que no proporciona recursos a los estados con ingresos altos, por el contrario no les proporciona recursos, se obliga a las entidades con mayores recursos propios a recaudar menos.

### Capacidad Fiscal (SIR)

Esta técnica utiliza la Capacidad Fiscal (lo que debería de recaudar un estado por ingresos propios), dado que en el Capítulo 3 se hizo un análisis detallado de las capacidades fiscales de las entidades, éstas se podrán utilizar para la elaboración del fondo. Se ocupa la

Capacidad Fiscal más alta (Campeche, \$49, 875). Ejemplo, la Capacidad Fiscal de Aguascalientes necesita aumentar 12.59 (\$49, 875/\$3, 962) veces para igualar a la de Campeche, su peso es de 0.01 [(12.59/\$1,531.64) x 100], por lo tanto se obtiene un fondo de \$6, 923, 469, 804.64 (0.01 x \$842, 435, 200, 000).

**Cuadro 25. Método basado en la Capacidad Fiscal (SIR)**

Capacidad Fiscal Per Cápita				
Entidad federativa	Número	Peso	Transferencias	Transferencias Per Cápita
Aguascalientes	12.59	0.01	\$6,923,469,804.64	\$8,762.53
Baja California	38.37	0.03	\$21,104,898,869.57	\$9,287.62
Baja California Sur	6.04	0.00	\$3,321,816,194.12	\$8,149.72
Campeche	1.00	0.00	\$550,020,840.73	\$962.13
Coahuila	100.75	0.07	\$55,412,224,361.88	\$18,686.68
Colima	39.83	0.03	\$21,908,693,417.42	\$8,915.74
Chiapas	23.69	0.02	\$13,027,948,266.88	\$6,882.60
Chihuahua	7.82	0.01	\$4,302,333,166.21	\$9,747.08
Distrito Federal	59.04	0.04	\$32,471,297,547.01	\$4,672.48
Durango	20.67	0.01	\$11,370,470,128.42	\$10,399.37
Guanajuato	69.01	0.05	\$37,959,014,910.31	\$10,813.37
Guerrero	65.37	0.04	\$35,956,636,101.17	\$17,003.56
Hidalgo	37.19	0.02	\$20,455,133,223.22	\$11,973.52
Jalisco	84.29	0.06	\$46,361,948,661.74	\$9,262.75
México	265.58	0.17	\$146,076,399,888.47	\$13,782.96
Michoacán	65.47	0.04	\$36,011,280,080.92	\$12,967.78
Morelos	30.41	0.02	\$16,724,229,449.28	\$13,681.80
Nayarit	17.33	0.01	\$9,532,985,632.71	\$13,552.65
Nuevo León	29.25	0.02	\$16,089,474,013.92	\$4,920.78
Oaxaca	80.87	0.05	\$44,482,032,341.22	\$18,005.76
Puebla	97.15	0.06	\$53,433,614,006.20	\$13,546.74
Querétaro	16.42	0.01	\$9,029,829,347.28	\$7,553.93
Quintana Roo	12.70	0.01	\$6,987,432,510.75	\$7,484.05
San Luis Potosí	34.01	0.02	\$18,707,410,108.28	\$10,748.06
Sinaloa	38.84	0.03	\$21,361,769,364.81	\$10,942.03
Sonora	28.03	0.02	\$15,418,262,628.56	\$8,500.29
Tabasco	11.90	0.01	\$6,545,845,814.78	\$4,496.50
Tamaulipas	31.72	0.02	\$17,446,160,479.88	\$7,607.70
Tlaxcala	25.17	0.02	\$13,842,712,094.27	\$17,430.90
Veracruz	126.21	0.08	\$69,420,487,953.51	\$13,127.49
Yucatán	29.65	0.02	\$16,305,650,980.07	\$11,802.73
Zacatecas	25.26	0.02	\$13,893,717,811.76	\$14,320.16
<b>TOTAL</b>	<b>1,531.64</b>	<b>1.00</b>	<b>\$842,435,200,000.00</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

Este método es equitativo por que dota de mayores recursos a los estados con poca Capacidad Fiscal, y también cumple con el principio de eficiencia, al hacer los cálculos con la Capacidad Fiscal, es decir, se basa en los ingresos propios que deben recaudar y no en lo

recaudado. Es importante señalar que es el único método donde se integran los principios de igualación y equidad.

### **Capacidad Fiscal Fondo Fraternal (SIR)**

La idea principal es apoyar a los más pobres, a través de utilizar la media de la Capacidad Fiscal (\$3,497) per cápita. Esta se toma como punto de referencia para transferir los recursos del fondo de nivelación a los estados con la Capacidad Fiscal por debajo del promedio. Por ejemplo la Capacidad Fiscal per cápita de Aguascalientes es de \$3, 962, por lo tanto no se le transfieren recursos debido a que está arriba de la media. Sin embargo una entidad como Chiapas con una Capacidad Fiscal per cápita de \$495, se le daría una parte del fondo de nivelación, es decir, podemos ver que la Capacidad Fiscal promedio per cápita es 1.66 ( $\$3, 962/\$495$ ) veces mayor, y por lo tanto su peso es de 0.016 [ $(1.66/103.73) \times 100$ ], y recursos por \$13, 486, 292, 037 ( $0.016 \times \$\$842, 435, 200, 000$ ). Este método reparte el fondo de nivelación entre 26 estados de los 32 existentes.

**Cuadro 26. Método basado en la Capacidad Fiscal Fondo Fraternal (SIR)**

Capacidad Per Cápita Fondo Fraternal				
Entidad federativa	Número	Peso	Transferencias	Transferencias Per Cápita
Aguascalientes		-	-	-
Baja California	2.69	0.026	\$ 21,847,402,503	\$ 9,614
Baja California Sur		-	-	-
Campeche		-	-	-
Coahuila	7.06	0.068	\$ 57,361,713,823	\$ 19,344
Colima	2.79	0.027	\$ 22,679,475,811	\$ 9,229
Chiapas	1.66	0.016	\$ 13,486,292,037	\$ 7,125
Chihuahua		-	-	-
Distrito Federal	4.14	0.040	\$ 33,613,689,015	\$ 4,837
Durango	1.45	0.014	\$ 11,770,501,203	\$ 10,765
Guanajuato	4.84	0.047	\$ 39,294,472,932	\$ 11,194
Guerrero	4.58	0.044	\$ 37,221,647,278	\$ 17,602
Hidalgo	2.61	0.025	\$ 21,174,777,076	\$ 12,395
Jalisco	5.91	0.057	\$ 47,993,035,147	\$ 9,589
México	18.62	0.179	\$ 151,215,598,059	\$ 14,268
Michoacán	4.59	0.044	\$ 37,278,213,719	\$ 13,424
Morelos	2.13	0.021	\$ 17,312,614,222	\$ 14,163
Nayarit	1.22	0.012	\$ 9,868,371,105	\$ 14,029
Nuevo León	2.05	0.020	\$ 16,655,527,089	\$ 5,094
Oaxaca	5.67	0.055	\$ 46,046,980,405	\$ 18,639
Puebla	6.81	0.066	\$ 55,313,492,834	\$ 14,023
Querétaro	1.15	0.011	\$ 9,347,512,987	\$ 7,820
Quintana Roo		-	-	-
San Luis Potosí	2.38	0.023	\$ 19,365,566,305	\$ 11,126
Sinaloa	2.72	0.026	\$ 22,113,310,107	\$ 11,327
Sonora	1.97	0.019	\$ 15,960,701,429	\$ 8,799
Tabasco		-	-	-
Tamaulipas	2.22	0.021	\$ 18,059,943,925	\$ 7,875
Tlaxcala	1.76	0.017	\$ 14,329,720,541	\$ 18,044
Veracruz	8.85	0.085	\$ 71,862,810,224	\$ 13,589
Yucatán	2.08	0.020	\$ 16,879,309,502	\$ 12,218
Zacatecas	1.77	0.017	\$ 14,382,520,720	\$ 14,824
<b>TOTAL</b>	<b>103.73</b>	<b>1.000</b>	<b>\$ 842,435,200,000</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

Este fondo es equitativo como los demás ya mencionados, sin embargo no es eficiente al no dotar de recursos a los estados que están por arriba de la media de Capacidad Fiscal. Esta técnica genera un ambiente de desagrado y molestia entre las localidades.

### Capacidad Fiscal (Macro fórmula)

El método es similar al penúltimo, y no es necesario explicar de manera detallada la forma de su elaboración, pero si es necesario destacar que difiere del anterior por el uso de la

Capacidad Fiscal elaborada con una base económica (PIB per cápita), es decir, la técnica anterior utiliza más de una base económica para estimar la CF.

**Cuadro 27. Método basado en la Capacidad Fiscal Macro fórmula**

Capacidad Per Cápita Macro fórmula				
Entidad federativa	Número	Peso	Transferencias	Transferencias Per Cápita
Aguascalientes	9.98	0.013	\$ 11,105,669,139	\$ 14,056
Baja California	17.64	0.023	\$ 19,633,701,959	\$ 8,640
Baja California Sur	5.15	0.007	\$ 5,737,849,610	\$ 14,077
Campeche	1.00	0.001	\$ 1,113,283,815	\$ 1,947
Coahuila	20.06	0.027	\$ 22,335,651,745	\$ 7,532
Colima	1.29	0.002	\$ 1,441,504,634	\$ 587
Chiapas	42.11	0.056	\$ 46,882,470,120	\$ 24,768
Chihuahua	29.95	0.040	\$ 33,345,682,747	\$ 75,546
Distrito Federal	15.21	0.020	\$ 16,937,337,780	\$ 2,437
Durango	16.27	0.021	\$ 18,109,702,253	\$ 16,563
Guanajuato	31.41	0.042	\$ 34,965,074,513	\$ 9,960
Herrero	41.41	0.055	\$ 46,097,653,072	\$ 21,799
Hidalgo	24.89	0.033	\$ 27,710,604,852	\$ 16,221
Jalisco	30.59	0.040	\$ 34,057,001,570	\$ 6,804
México	62.53	0.083	\$ 69,609,506,971	\$ 6,568
Michoacán	36.89	0.049	\$ 41,065,410,866	\$ 14,788
Morelos	22.18	0.029	\$ 24,691,384,680	\$ 20,200
Nayarit	14.27	0.019	\$ 15,890,190,219	\$ 22,590
Nuevo León	13.94	0.018	\$ 15,524,307,076	\$ 4,748
Oaxaca	51.86	0.069	\$ 57,739,058,478	\$ 23,372
Puebla	45.26	0.060	\$ 50,384,048,538	\$ 12,774
Querétaro	11.83	0.016	\$ 13,166,245,023	\$ 11,014
Quintana Roo	9.65	0.013	\$ 10,743,018,000	\$ 11,507
San Luis Potosí	22.27	0.029	\$ 24,792,555,384	\$ 14,244
Sinaloa	25.17	0.033	\$ 28,020,697,985	\$ 14,353
Sonora	16.85	0.022	\$ 18,754,254,533	\$ 10,339
Tabasco	10.20	0.013	\$ 11,356,280,846	\$ 7,801
Tamaulipas	17.16	0.023	\$ 19,099,265,898	\$ 8,329
Tlaxcala	20.85	0.028	\$ 23,207,524,975	\$ 29,223
Veracruz	47.63	0.063	\$ 53,028,732,933	\$ 10,028
Yucatán	21.23	0.028	\$ 23,630,479,333	\$ 17,105
Zacatecas	19.99	0.026	\$ 22,259,050,452	\$ 22,942
<b>TOTAL</b>	<b>756.71</b>	<b>1.000</b>	<b>\$ 842,435,200,000</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

### Capacidad Fiscal Fondo Fraternal (Macro fórmula)

Esta técnica replica la forma de transferir recursos a través de un fondo fraternal, este método reparte el fondo de nivelación entre 29 estados de las 32 entidades, lo que lo hace el mejor fondo fraternal, al repartir los recursos entre un mayor número de estados.

**Cuadro 28. Método basado en la Capacidad Fiscal Macro fórmula (Fondo Fraternal)**

<b>Capacidad Per Cápita Fondo Fraternal Macro fórmula</b>				
<b>Entidad federativa</b>	<b>Número</b>	<b>Peso</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Transferencias Per Cápita</b>
Aguascalientes	1.064	0.013	\$ 11,216,076,279	\$ 14,195
Baja California	1.881	0.024	\$ 19,828,890,637	\$ 8,726
Baja California Sur		-	\$ -	\$ -
Campeche		-	\$ -	\$ -
Coahuila	2.139	0.027	\$ 22,557,701,888	\$ 7,607
Colima		-	\$ -	\$ -
Chiapas	4.491	0.056	\$ 47,348,552,746	\$ 25,014
Chihuahua	3.194	0.040	\$ 33,677,189,243	\$ 76,297
Distrito Federal	1.622	0.020	\$ 17,105,720,522	\$ 2,461
Durango	1.735	0.022	\$ 18,289,740,071	\$ 16,728
Guanajuato	3.349	0.042	\$ 35,312,680,212	\$ 10,060
Guerrero	4.415	0.055	\$ 46,555,933,431	\$ 22,016
Hidalgo	2.654	0.033	\$ 27,986,090,155	\$ 16,382
Jalisco	3.262	0.041	\$ 34,395,579,650	\$ 6,872
México	6.667	0.083	\$ 70,301,530,701	\$ 6,633
Michoacán	3.933	0.049	\$ 41,473,663,130	\$ 14,935
Morelos	2.365	0.030	\$ 24,936,854,370	\$ 20,400
Nayarit	1.522	0.019	\$ 16,048,162,731	\$ 22,815
Nuevo León	1.487	0.019	\$ 15,678,642,157	\$ 4,795
Oaxaca	5.530	0.069	\$ 58,313,072,004	\$ 23,604
Puebla	4.826	0.060	\$ 50,884,942,148	\$ 12,901
Querétaro	1.261	0.016	\$ 13,297,137,403	\$ 11,124
Quintana Roo	1.029	0.013	\$ 10,849,819,840	\$ 11,621
San Luis Potosí	2.375	0.030	\$ 25,039,030,864	\$ 14,386
Sinaloa	2.684	0.034	\$ 28,299,266,082	\$ 14,496
Sonora	1.796	0.022	\$ 18,940,700,175	\$ 10,442
Tabasco	1.088	0.014	\$ 11,469,179,445	\$ 7,878
Tamaulipas	1.829	0.023	\$ 19,289,141,474	\$ 8,411
Tlaxcala	2.223	0.028	\$ 23,438,242,857	\$ 29,514
Veracruz	5.079	0.064	\$ 53,555,918,703	\$ 10,127
Yucatán	2.263	0.028	\$ 23,865,402,021	\$ 17,275
Zacatecas	2.132	0.027	\$ 22,480,339,063	\$ 23,170
<b>TOTAL</b>	<b>79.896</b>	<b>1.000</b>	<b>\$ 842,435,200,000</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

#### 4.4.3 Factores de distribución del fondo de nivelación

Para conocer cuál es el impacto de los diferentes métodos en la capacidad de gasto de los gobiernos sub-nacionales se elaboró el cuadro 28. En este cuadro se aprecia el sistema de transferencias (2008), el cual tiene un Coeficiente de Variación<sup>8</sup> (CV) de 2.81. Como se observa en el cuadro, el método que utiliza a la Capacidad Fiscal per cápita es el más eficaz y equitativo.

<sup>8</sup> El coeficiente de variación es obtenido de dividir la desviación estándar entre la media, este coeficiente mide el grado de distribución de la muestra, es decir, que tan concentrados o desagregados están de la media los datos, un valor cercano a cero significa que los datos están concentrados y viceversa.

**Cuadro 29. Factores de distribución del fondo de nivelación**

Factor De Distribución	Media	Desviación Estándar	Coefficiente De Variación
<b>Transferencias Actuales (2008)</b>	51,056.7	143416.67	2.81
<b>Población</b>	10942.92	0	0
<b>Ingresos Propios</b>	18550	14782.14	0.80
<b>Ingresos Propios (Fondo Fraternal)</b>	18090.49	19497.02	1.08
<b>Capacidad Fiscal SIR</b>	<b>10624.73</b>	<b>4152.20</b>	<b>0.39</b>
<b>Capacidad Fiscal SIR (Fondo Fraternal)</b>	<b>9717.43</b>	<b>5913.48</b>	<b>0.61</b>
<b>Capacidad Fiscal Macro fórmula</b>	15089.43	13094.18	0.87
<b>Capacidad Fiscal Macro fórmula (Fondo Fraternal)</b>	14715.18	13580.79	0.92

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2008).

Es de resaltar el CV del método basado en población, sin embargo esta técnica es inexacta porque sólo toma a la población como factor de distribución y no toma la recaudación de sus ingresos, caso contrario al método basado en la Capacidad Fiscal (SIR) que tiene un coeficiente de variación de 0.39, de hecho es la técnica con el segundo mejor coeficiente de variación, a pesar de no tener un valor cercano a cero sí contempla la eficiencia en la recaudación de los ingresos, algo importante en unas finanzas públicas sanas.

En conclusión, el mejor método que distribuye de manera equitativa los recursos del gobierno federal a los estados es la técnica que utiliza la Capacidad Fiscal (SIR), por tener el segundo menor coeficiente de variación, también al tomar en cuenta la capacidad recaudatoria. El objetivo principal de la tesis se cumplió, el cual era generar un esquema de transferencias (un fondo de nivelación), eficaz y equitativo. Se obtuvo la eficiencia por que se basó en la Capacidad Fiscal de las entidades, y la igualdad porque el sistema de transferencias basado en la Capacidad Fiscal, es más igualitario que el sistema actual (con datos del 2008) en la repartición de recursos, al disminuir el coeficiente de variación actual. Cumplidos los dos principios, podemos afirmar la existencia de una disminución de los desequilibrios horizontales y verticales con el método propuesto.



#### 4.5 Recapitulación

En éste capítulo se abordaron temas como el tipo de transferencias existente, su justificación y cómo algunos países han venido adoptando cierto tipo de fondos de transferencias para disminuir los desequilibrios verticales y horizontales.

Se realizó una revisión y aplicación de los métodos que utiliza Yilmaz (2001) para elaborar fondos de transferencias de nivelación, por desgracia no se pudieron replicar todos los métodos, arrojando que el mejor método utiliza la capacidad fiscal per cápita.

A manera de resumen puede decirse que el esquema de transferencias en México presenta una limitación importante debido a las diferencias entre las responsabilidades para obtener recursos y las responsabilidades de gasto de los gobiernos locales. Como parte de este proceso el sistema de transferencias ha generado tres grandes efectos sobre los gobiernos sub-nacionales:

- a) Se ha disminuido su autonomía en la toma de decisiones sobre la ejecución del gasto y aumentado la dependencia de los ingresos federales,
- b) ha incentivado la irresponsabilidad fiscal y;
- c) Se ha agudizado la competencia y confrontación entre los gobiernos por obtener mayores recursos.

Todos estos factores han favorecido la reproducción de un modelo de relaciones fiscales intergubernamentales fuertemente jerarquizado, que limita los alcances de la descentralización fiscal, así como la cooperación y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo de investigación es presentar una propuesta de un sistema de transferencias de nivelación para los estados de México, con el fin de ganar eficiencia y equidad con un nuevo esquema. El sistema de transferencias de nivelación deberá dar más autonomía a los estados así como disminuir los desequilibrios verticales y horizontales.

El sistema de transferencias de México tiene un gran número de fondos para los estados y municipios, divididos en dos grandes apartados: las aportaciones (condicionadas) y las participaciones (no condicionadas), con fórmulas poco claras y anualizados, lo que impide una certeza en el futuro porque están condicionados al poder legislativo, donde incluso no se toman en cuenta las necesidades de las regiones, sino que los recursos de las transferencias están determinados por negociaciones políticas. Sin duda alguna hay grandes diferencias en las finanzas de estatales.

Al hacer referencia a la autonomía financiera de las entidades se encuentra un gran contraste entre ellas, es decir, tan sólo en 2010 los impuestos más importantes fueron el gravamen a las remuneraciones (78.8% del total de los impuestos) y a la propiedad (8.46%). De ahí que el impuesto a las remuneraciones sea una importante fuente de ingresos para las haciendas estatales, en 2010 los ingresos propios en promedio de los estados representaban el 10.3% de sus ingresos totales, y el Distrito Federal contaba con recursos propios del 35.6% y Chihuahua con recursos del 12.4%, en contraste con estados como: Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz y Guerrero con recursos propios inferiores al 4% de sus ingresos totales. Es por ello la necesidad de poder implementar nuevas metodologías en la transferencia de recursos de la federación a los estados.

Midiendo la autonomía financiera<sup>9</sup> de los estados, las 5 entidades con un mayor esfuerzo fiscal son Distrito Federal (3.14), México (3.01), Chihuahua (2.25), Chiapas (1.49) y Nuevo León (1.09), y del otro lado se encuentran Colima (0.04), Campeche (0.07), Tabasco (0.30), Aguascalientes (0.34) y Baja California Sur (0.35). Además de estas conclusiones podemos decir que:

---

<sup>9</sup> La autonomía financiera (ingresos propios) de los estados se mide como el porcentaje de los ingresos totales captados.

- ❖ Hay un gran abismo en los ingresos, es decir, existe un desequilibrio horizontal (no se tienen los recursos suficientes de un estado a otro para brindar la misma calidad del servicio) entre las entidades.
- ❖ Los estados con el mejor ingreso per cápita en 2008 son: Chihuahua y Quintana Roo (con ingresos propios superiores a los \$2,000) sin contemplar al Distrito Federal (con \$5,946).
- ❖ Se ha desarrollado el primer Sistema de Ingresos Representativo para los estados de México.
- ❖ El presente trabajo de investigación toma al PIB per cápita, y varias bases impositivas como: Ingresos de las unidades económicas del sector comercio, manufacturero, PIB por servicios educativos per cápita, Total de operaciones por nacimientos, matrimonios y divorcios entre otras 6 bases para medir la Capacidad Fiscal.
- ❖ La recaudación de cada entidad en relación al esfuerzo fiscal es baja, esto refleja el pobre desempeño fiscal del país. Sin lugar a dudas se debe de tomar en cuenta cuando se diseñen reformas en el ámbito fiscal, la elaboración de estas reformas no deben de olvidar la heterogeneidad poblacional y socioeconómica de cada entidad. El tema de la reforma fiscal no es el fin de este estudio, pero los resultados confirman la hipótesis de que un cambio en materia fiscal, requerirá de mecanismos en pro de mejoras en la recaudación tributaria de los gobiernos estatales.
- ❖ El esfuerzo fiscal de las entidades está determinado de cierta forma por el número de impuestos y su cantidad recaudada. En principio esto sugiere la existencia de cierto margen para una competencia impositiva entre los estados. Mencionar el hecho de que varias entidades no operan todos los impuestos estudiados en esta investigación. Estos resultados indican algún grado de competencia fiscal con el fin de atraer inversión.
- ❖ Estos resultados pueden ser la base para el rediseño de nuevos esquemas fiscales en México, para permitir a las entidades de disponer de más recursos no condicionados, y la transferencia de atribuciones impositivas, con el objetivo de un mejor desempeño fiscal, sin dejar de lado la desigualdad regional del país.

- ❖ Es sorprendente la apatía de los estados en materia de recaudación fiscal debido a la gran dependencia de ingresos no propios (representan el 90%); resalta la necesidad urgente de aumentar la recaudación de otros ingresos, debido a que un sólo impuesto (a las remuneraciones) representa más del 25% de sus ingresos propios, el grave déficit de las entidades en su potencial recaudatorio, es decir, sólo recaudan el 41% de lo que deberían; y finalmente mencionar el rezago recaudatorio de los estados petroleros tal es el caso de Campeche y Tabasco.
- ❖ Otro punto a resaltar es el problema de deuda de las entidades federativas.

Existe una diversidad de fondos, generando una difícil administración. Hay dos tipos de transferencias; las Participaciones (incondicionadas) y las Aportaciones (condicionadas), eso sin mencionar que al interior de ellas se encuentran más de una docena de fondos diferentes. La mayoría de los fondos no poseen una fórmula establecida para su determinación, algunos están en función de negociaciones políticas, haciéndolos poco transparentes, ya no sólo para los contribuyentes, sino para los mismos gobiernos locales.

En varios fondos existen criterios contradictorios, como el Fondo General de Participaciones, donde se combinan objetivos de equidad y estímulos al esfuerzo fiscal, limitando a los gobiernos estatales con reglas poco claras para obtener mayores recursos. Todos los fondos son anuales, impidiendo predictibilidad y seguridad en el futuro. Para terminar, ningún fondo de transferencias utiliza el cálculo capacidad fiscal ni necesidades de gasto.

Se elaboraron cinco propuestas para transferir recursos de la federación a las entidades. Se puede decir todas las propuestas proponen más equidad que el esquema actual (2008), pero el mejor método utiliza la Capacidad Fiscal, ya que tiene un coeficiente de variación de 0.39 que es mucho menor al del sistema actual que es de 2.81.

A manera de resumen puede decirse que el esquema de transferencias en México presenta una limitación importante debido a las diferencias entre las responsabilidades para obtener recursos y las responsabilidades de gasto de los gobiernos locales. Como parte de este proceso, el sistema de transferencias ha generado cuatro grandes efectos sobre los

gobiernos subnacionales: a) ha disminuido su autonomía en la toma de decisiones sobre la ejecución del gasto y aumentado la dependencia de los ingresos federales, b) ha incentivado la irresponsabilidad fiscal y c) ha agudizado la competencia y confrontación entre los gobiernos por obtener mayores recursos y; d) ha incrementado la deuda como opción de financiamiento.

## Referencias bibliográficas

- ACIR, (1986), *Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and their uses*, Washington, DC.
- Águilar, G. (2009), “Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México. Pueden los municipios los municipios de México recaudar más” *Finanzas Públicas*, Volumen I, Numero I, II semestre 2009.
- Ahmad, E., González, A., Brosio, G., García, E., Lockwood, B., Revilla, E. (2007), “Why Focus on Spending Needs Factors? The Political Economy of Fiscal Transfer Reform in Mexico”, *IMF Working Paper WP 07 252*.
- Alonso, et. al. (2007), “Reforma y mejora fiscal: Una clave para la Consolidación Democrática en América Latina”, *Globalización, competitividad y gobernabilidad*, Vol. I, Núm. 1, GCG Georgetown University-Universia.
- Alvarez, S y Aparicio, A. “Principios de distribución de impuestos en un sistema descentralizado”, *Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, Universidad de Oviedo*.
- Boex, J. (2001), “An Introductory overview of intergovernmental fiscal relations”, *Fiscal Policy Training Program 2001. Fiscal Decentralization Course. World Bank Institute*.
- Blöchliger, H. and C. Charbit (2007), *Fiscal Equalization*, OECD Economic Studies, Paris.
- Cabasés, Ezcurra, et. al. (2009), “Propuesta de un método para distribuir un fondo de igualación municipal”, *XVI Encuentro de Economía Pública, Universidad Pública de Navarra*.
- Cabrera, L. y Lozano, R. (2010), “Relaciones Intergubernamentales y Sistema de transferencias en México”, Miguel Angel Porrúa, México.
- Cantarero, (2005), “Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada”. *Revista de Estudios Regionales*, No. 074. Universidades de Andalucía. Málaga, España. pp. 177-195.
- Castells, A. (1988), *Hacienda Autónoma. “Una perspectiva del federalismo fiscal”*. Ariel, Barcelona.
- CEFP (2009), *Federalismo*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México. [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx).
- CIDE (2000), “Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público”, Programa de presupuesto y gasto público, Guerrero Amparán, López Ortega, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

- \_\_\_\_\_, “Manual sobre la Clasificación Económico del Gasto Público”, Programa de presupuesto y gasto público, Guerrero Amparán, Valdés Palacio, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Chávez, J. y Budebo, M. (2000), “Logros y retos de las finanzas públicas en México”, *Serie Política Fiscal* No. 112, CEPAL.
- Chávez, J. (2004), Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: “El Reto del Desarrollo Local”, Presa.
- Cruz, E. y Cabrera L. (2010), “Un esquema de transferencias para los municipios de México basado en la Capacidad Fiscal”, Universidad de Quintana Roo, México.
- Díaz, A. y McLure, Ch. (2000), “Tax Assignment”, en Giugale M. y Webb S. (Eds.) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, DC, pp.177-198.
- Díaz, M. (2002), “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica Economía, Sociedad y Territorio”, *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. III, Núm. 11, Enero-junio, El Colegio Mexiquense, A.C. México.
- Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009), *Descentralización educativa en México: UN RECUENTO ANALÍTICO, Implementación de políticas educativas: México, OCDE.*
- Hernández, F. “Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: Fondo de Contingencia Estatal para enfrentar Riesgos Macroeconómicos”.
- Herrero, A, y Utrilla, A, “La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense”, UNED, Universidad Complutense.
- Hierro, et. al., “La financiación autonómica de régimen general, Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada”, Universidad de Sevilla.
- INAFED (2006), “Aspectos básicos de descentralización en México”, SEGOB.
- \_\_\_\_\_, (2007), “Manual de Transferencias Federales para los Municipios”, SEGOB, México.
- Kalifa, S. (2000), “Una Propuesta de Reforma Tributaria para México, Dr. Salvador Assad y equipo de trabajo”, *Centro de Análisis y Difusión Económica*
- King, D. (1980), *Fiscal Tiers: The economics of Multi-layer Government*. Allen and Unwin, London.

- López, G. (2002), “Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal”, Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES), Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- López, J. (1991), “Los equilibrios financieros en el estado de las autonomías”, Tesis Doctoral, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía N°95.
- Manual de Transferencias Federales para Municipios (2007), Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, México.
- Mathews, R. (1983), "Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries", en Mc Lure. (Ed.) Tax Assignments in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations-CRFFR, The Australian National University, Canberra.
- Musgrave, R. (1959), “The Theory of Public Finance”, Mc Graw Hill, New York. Versión en castellano: "Hacienda Pública Teórica y Aplicada"; McGraw-Hill, 5ta. edición, España, 1991.
- Noguez, G. (2006), “Transferencias intergubernamentales: su impacto en el esfuerzo recaudatorio y en las decisiones presupuestarias de los municipios mexicanos”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-México, D.F. México.
- OCDE (2007), Estudios de Política Rural: MÉXICO, OECD Publishing.
- OCDE (2007), Perspectivas Económicas de América Latina 2008, Centro de Desarrollo de la OCDE, OCDE, París.
- OCDE (2009), “Impuestos y transferencias de fondos: sobre la composición de los ingresos de los gobiernos subcentrales”, Red de Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno de la OCDE.
- OCDE/CEPAL (2011), Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo, OECD Publishing.
- Oates, W. (1977), “Federalismo fiscal”, Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo, Madrid.
- Rabell, E. (2006), *Fiscal Coordination in Mexico*, UMI Microform, No. 3243785, ProQuest Information and Learning Company.
- SEGOB, (2007), “Manual de Transferencias Federales para los Municipios”, instituto nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México.
- SHCP (2007), *Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2005*, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx> México.



- Sobarzo, H. (2004), "Tax Effort and Tax Potential of State Governmentes in Mexico: A Representative Tax System", *Working Paper* No. 315, Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Sour, L. (2004), "El sistema de transferencias federales en México. Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos", *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, II semestre de 2004, pp. 733-751.
- Ter-Minassian (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Tiebout, C. (1956), "A Public Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5.
- Tijerina, J. y Medellín, A. (1998), Fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos estatales en México, José Alfredo Tijerina Guajardo y Antonio Medellín Ruiz, CADE, Nuevo León, México, Diciembre 1998.
- Trillo, F. (2003), "Los dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000" (versión preliminar), CIDE.
- Trujillo, L. (2008), "Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura", *Gestión y Política Pública*, Volumen XVII, Número 2, II semestre de 2008, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, pp. 451-486.
- Shah, A. (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *The World Bank Policy and Research Series*, No.23, June.
- Shah, A, Boadwey, R, y Roberts, S. (1995), "La reforma de los sistemas fiscales en las economías en desarrollo y los mercados emergentes. Una perspectiva federalista", *Crónica legislativa*, Año IV, Número especial-1, Banco Mundial, Inglaterra.
- Sour, L. (2004), "El sistema de transferencias federales en México. Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos", *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, II semestre de 2004, pp. 733-751.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Año/vol. 23, Número 002, Mayo-agosto, El Colegio de México, D.F., México, pp. 271-297.
- Vázquez-Martínez, J. y Boex, J. (2006), "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications", Módulo V del Curso *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program*, Wold Bank, Washington, DC.

Yilmaz, S. (2001), "Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity",  
World Bank Institute (curso on line).