

## FEDERALISMO FISCAL Y TRANSFERENCIAS EN MÉXICO: UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

LUIS FERNANDO CABRERA CASTELLANOS\*

RENÉ LOZANO CORTÉS\*\*

### INTRODUCCIÓN

México ha tenido notables transformaciones en los últimos años. La democracia, al menos aquella medida por la alternancia política, se ha profundizado. Hoy en día es común encontrar la situación en que un gobierno municipal es de un signo partidista, el gobierno estatal de otro diferente y el gobierno federal de un tercer signo político. Resulta indudable que las relaciones intergubernamentales, y específicamente las financieras, tienen retos que, aun a nuestro juicio, no se han puesto en la mesa de discusión de manera suficiente. Una afirmación que cobra más sentido si pensamos, como debiera ser, que la democracia debe implicar, más allá de la mera alternancia política, la igualación de oportunidades entre individuos, y también entre regiones.

Nuestro país tiene profundas desigualdades, no sólo medidas por la concentración del ingreso personal, sino también a nivel regional. El índice de Gini para los países de la OCDE, elaborado por esta misma organización, coloca a México en el poco honroso segundo lugar entre los países con mayor concentración del ingreso (OCDE, 2007). Asimismo, el PIB per cápita de la entidad más "pobre" (Chiapas) representa apenas 16% del correspondiente a la entidad más "rica" (Distrito Federal), y tan sólo cuatro entidades generan cerca de la mitad del PIB nacional.<sup>1</sup>

En este panorama de fuerte concentración regional del ingreso, cobra suma importancia la cuestión del federalismo fiscal y de las relaciones financieras intergubernamentales. Un principio básico del federalismo es

\* Universidad de Quintana Roo.

\*\* Ciencias Sociales y Económico-Administrativas de la Universidad de Quintana Roo.

<sup>1</sup> Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco generan 47% del PIB de México.

que toda jurisdicción, sea estado o municipio, pueda proporcionar la misma calidad de servicios públicos que las demás jurisdicciones. Parece evidente que en nuestro país esto poco se cumple.

Este trabajo presenta, precisamente, el diagnóstico de la situación que hemos descrito y una propuesta para avanzar en la equidad –sin pérdida de la eficiencia–, en la capacidad de los niveles de gobierno para atender a sus respectivos habitantes de manera más igualitaria a nivel nacional.

#### DIAGNÓSTICO

El federalismo fiscal mexicano enfrenta, como reto central, un desequilibrio financiero vertical y horizontal. El primero de ellos se expresa claramente en la captación de ingresos propios por los gobiernos municipales y estatales versus los obtenidos por el gobierno central. En México los ingresos propios de los gobiernos subnacionales se ubican alrededor de 10% de los ingresos totales.

La diferencia se cubre –como manda la teoría del federalismo fiscal– con transferencias, condicionadas y no condicionadas, que en México son principalmente cubiertas, respectivamente, por las denominadas Aportaciones y Participaciones. En este sentido, la primera pregunta a realizar es: ¿estos fondos de transferencias se realizan bajo criterios que garanticen la eficiencia y la equidad? Nuestra respuesta es que no. Veamos un breve diagnóstico al respecto.

Partimos de que las transferencias deben tener efectos, bien sea niveladores y/o resarcitorios, así que podemos tener una primera aproximación a su efectividad.

#### ELEMENTOS DE EQUIDAD E INCENTIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS

Es importante realizar una aproximación empírica respecto al cumplimiento de los principios normativos de equidad e incentivos que las transferencias en México presentan. Para ello, hemos planteado algunas regresiones de *cross section* para los dos bloques importantes de transferencias en México: las *Participaciones* (no condicionadas) y las *Aportaciones* (condicionadas).

Para obtener la evidencia empírica de equidad, hemos corrido cada tipo de transferencia (en pesos constantes per cápita) contra dos variables: el ingreso constante per cápita y un indicador de pobreza, que es el índice de marginación. Por otra parte, para comprobar el principio de incentivos, he-

mos considerado como variable exógena el porcentaje de ingresos propios sobre ingresos totales de cada estado<sup>2</sup> y (quizás una mejor medida de la compensación al esfuerzo fiscal) la variación que los ingresos propios tuvieron del periodo 1998-2000 al 2001-2004 (ambos promedios).

### El caso de las Participaciones (incondicionadas)

En este caso no encontramos evidencia del principio de equidad, más bien existiría alguna relación contraria aunque no significativa estadísticamente. Las figuras 1.a y 1.b muestran respectivamente un mayor monto de transferencias para los estados con mayor PIB per cápita y para aquellos con menor marginación. Como ya señalamos, sin embargo, la relación no es fuerte estadísticamente (en el caso del PIB encontramos significancia en 90% pero no en 95%).

Respecto al principio de incentivos, encontramos también débil apoyo al cumplimiento de este principio. Si bien, como podemos ver en las figuras 1.c y 1.d, las Participaciones se asignan más a los estados con mayor esfuerzo fiscal (medido tanto en la captación de ingresos propios, como en la variación que éstos tienen), no hay fuerte significancia estadística.

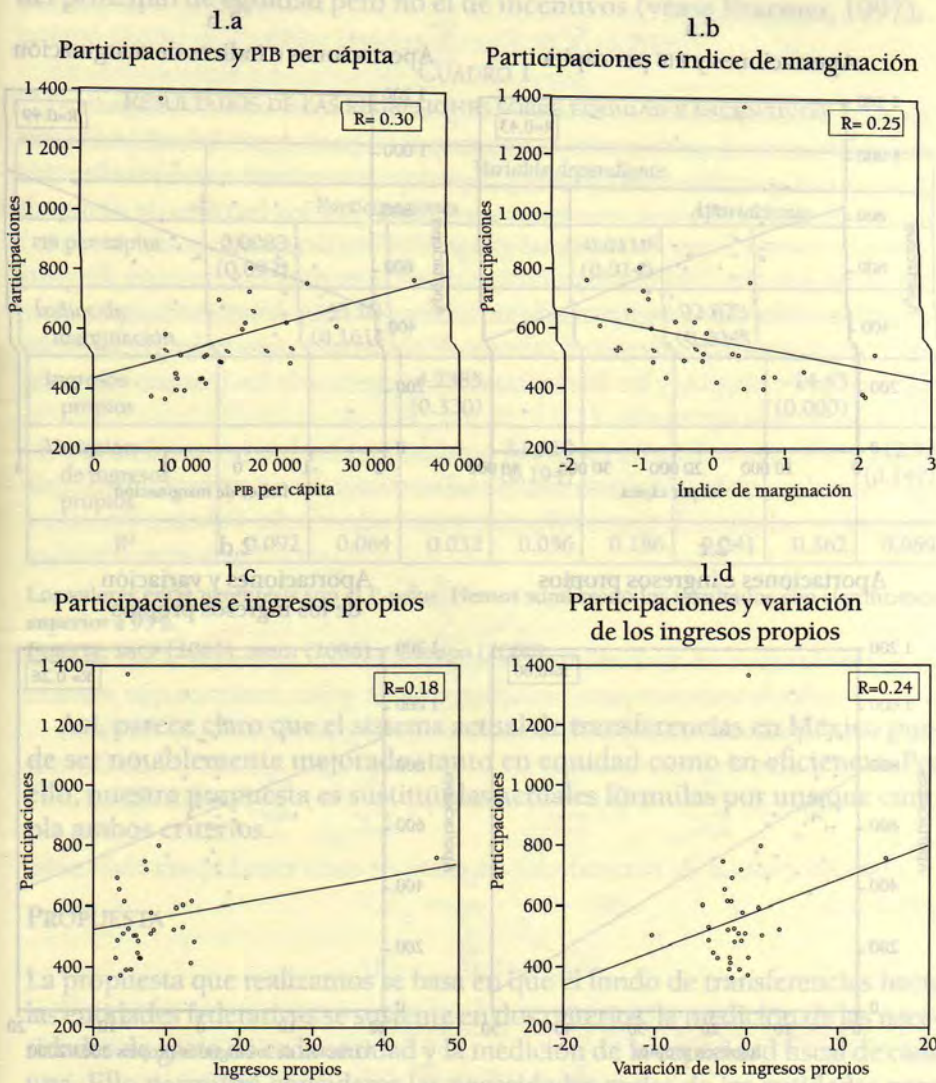
Es de esperar que las reformas de 2008 hayan acentuado los dos resultados anteriores, ya que, como mencionamos, en uno de los fondos más importantes de las Participaciones (el FGP) es eliminado el componente nivelador que presentaba (el determinado con base en población y como relación inversa al total recibido por cada estado), para ser asignado en función exclusivamente del desempeño económico y la captación impositiva, con lo que esos recursos tenderán a ser asignados a aquellos estados con mayor fortaleza económica.

### El caso de las Aportaciones (condicionadas)

Por lo que respecta al segundo bloque, las transferencias condicionadas bajo el ramo 33 y que deben tener un componente mayor de corrección de las desigualdades (principalmente por los fondos de FAIS, FAM y FASP), encontramos una mayor relación con el principio de equidad. Las figuras 2.a y 2.b reflejan una asignación mayor de este tipo de transferencias a los estados con menor PIB per cápita y a aquellos con mayor nivel de marginación, respectivamente. En ambos casos encontramos significancia mayor a 95 por ciento.

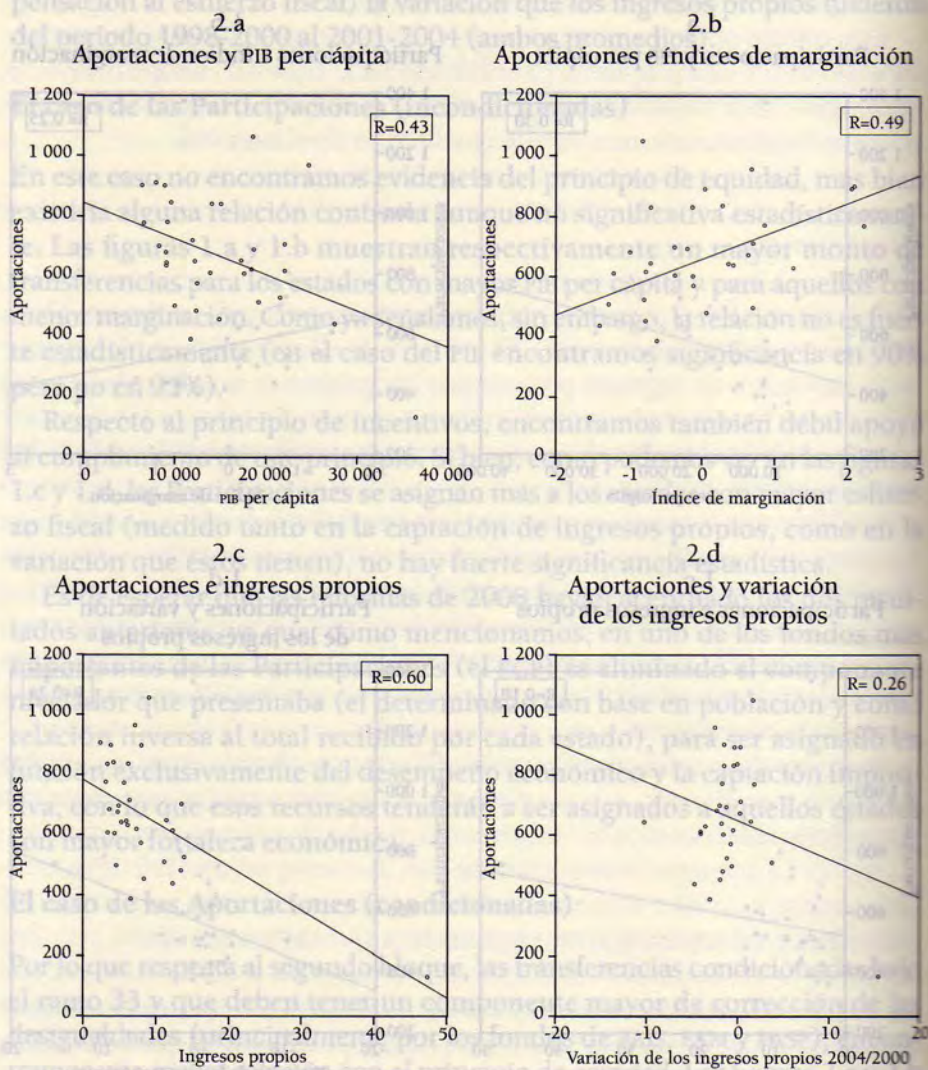
<sup>2</sup> Empleamos asimismo los ingresos propios per cápita y encontramos los mismos resultados, por lo que no los presentamos.

FIGURA 1  
EQUIDAD E INCENTIVOS EN LAS PARTICIPACIONES



En cuanto al cumplimiento de estímulo de las aportaciones, hemos encontrado que estas transferencias no cubren este principio. Las figuras 2.c y 2.d reflejan que los estados con menores ingresos propios tienen acceso a mayores montos de transferencias por aportaciones. Sin embargo, es de notar que cuando medimos el esfuerzo fiscal como la variación de los ingresos propios, se pierde la significancia.

FIGURA 2  
INCENTIVOS Y EQUIDAD EN LAS APORTACIONES



En general, la evidencia empírica nos señala que las aportaciones tienden a cumplir con el principio de equidad pero no con el de incentivos,<sup>3</sup> mientras que las participaciones no cumplen ninguno de manera clara, pero se inclinan más hacia el de incentivos que al de equidad. De alguna manera, ambos tipos de transferencias actúan de forma opuesta respecto a estos dos

<sup>3</sup> Otra manera de presentarlo es que son transferencias no resarcitorias.

principios.<sup>4</sup> Un análisis similar pero considerando el total de transferencias, sin el Distrito Federal y datos de 1986 y 1992, encontró el cumplimiento del principio de equidad pero no el de incentivos (véase Kraemer, 1997).

CUADRO I

RESULTADOS DE LAS REGRESIONES SOBRE EQUIDAD E INCENTIVOS

	Variable dependiente							
	Participaciones				Aportaciones			
PIB per cápita	0.0083 (0.092)				-0.0119 (0.014)			
Índice de marginación		-47.69 (0.161)				92.823 (0.004)		
Ingresos propios			4.2385 (0.330)				-14.43 (0.000)	
Variación de ingresos propios				11.550 (0.194)				-12.93 (0.147)
R <sup>2</sup>	0.092	0.064	0.032	0.056	0.186	0.241	0.362	0.069

Los valores entre paréntesis son el *P-value*. Hemos sombreado los resultados con significancia superior a 95%.

FUENTE: SHCP (2005), INEGI (2006) y Conapo (2006).

Así, parece claro que el sistema actual de transferencias en México puede ser notablemente mejorado, tanto en equidad como en eficiencia. Por ello, nuestra propuesta es sustituir las actuales fórmulas por una que cumpla ambos criterios.

## PROPUESTA

La propuesta que realizamos se basa en que el fondo de transferencias hacia las entidades federativas se sustente en dos criterios: la medición de las necesidades de gasto de cada entidad y la medición de la capacidad fiscal de cada una. Ello permitirá considerar las necesidades reales de las entidades pero también el esfuerzo que cada una realiza para obtener mayores ingresos.

La metodología para medir tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal la planteamos más detalladamente en otro trabajo (Cabrera y

<sup>4</sup> Se menciona en la literatura un tercer principio: el de no discriminación política, que aquí hemos dejado de lado pero que algunos autores han encontrado que se viola en el caso de México (Kraemer, 1997).

Lozano, 2010); básicamente, la idea es mediar las necesidades de cada entidad por cada función de gasto,<sup>5</sup> esto es:

$$GT_s = \sum_j \alpha_j E_{sj}; \sum_j \alpha_j = 1 \quad (1)$$

donde el gasto total del gobierno  $s$  ( $GT_s$ ) es igual a la suma de los gastos ( $E$ ) en las funciones  $j$ , ponderadas cada una por su participación ( $\alpha_j$ ) en el total. A su vez, el gasto en cada función  $j$  lo podemos expresar como una función de tres grandes factores: uno está constituido por los factores de demanda (esencialmente la población total y la población demandante del servicio), así como los que condicionan costos diferentes para esa función de gasto (representados por una matriz de variables  $X$ ), entre los que se encuentran aspectos geográficos, densidad, niveles de demandas especiales del servicio, pobreza, por ejemplo, y las diferencias en los precios de los insumos de cada servicio en cada territorio.

Así, podemos indicar el gasto del estado  $s$  en el rubro  $j$  como función de una serie de variables  $X$  (cada una ponderada con una importancia  $\beta$ ) que determinan el nivel de gasto diferente para cada estado. Esto es:

$$E_{sj} = \beta_1 X_{1,sj} + \beta_2 X_{2,sj} + \dots + \beta_k X_{k,sj}; \sum_1^k \beta = 1 \quad (2)$$

Si empleamos un índice, de manera que pueda aplicarse a un monto determinado de recursos para cada categoría de gasto, tenemos que nuestro índice será, para  $k$  variables determinantes del gasto  $E_j$ :

$$IE_{sj} = \beta_1 \frac{X_{1,sj}}{\sum X_{1,sj}} + \beta_2 \frac{X_{2,sj}}{\sum X_{2,sj}} + \dots + \beta_k \frac{X_{k,sj}}{\sum X_{k,sj}}; \sum_1^k \beta = 1 \quad (3)$$

El índice parcial de necesidades de gasto de cada estado para cada categoría será:

$$IG_{sj} = \alpha_j IE_{sj} \quad (4)$$

El agregado del gasto para cada estado será:

$$IGT_s = \sum_j \alpha_j IE_{sj} = \sum_j IG_{sj} \quad (5)$$

Por lo que respecta a la medición de la capacidad fiscal, la opción más recomendable (Martínez-Vázquez y Boex, 2006) es elaborar un Sistema de

<sup>5</sup> En México hay pocos trabajos al respecto; algunos de ellos son: Gershberg (1993:122); Lamoyi (2004); Espuelas (2004); Paqueo *et al.* (2003); Merino (1999); Huerta (2003), y Ahmad, González, Brosio, García-Escribano, Lockwood y Revilla (2007).

Ingresos Representativo o un Sistema Tributario Representativo (Representative Tax System), el cual empleamos en este trabajo bajo la metodología desarrollada por la extinta Advisory Comisión of Intergovernmental Relations (ACIR) de Estados Unidos (ACIR, 1971 y 1986).<sup>6</sup>

La metodología básicamente es la siguiente:

Podemos definir la capacidad impositiva o capacidad fiscal ( $CF$ ) como la recaudación del impuesto  $j$  que realizaría un estado  $s$ , si aplica una tasa impositiva promedio  $t^*$  a su respectiva base imponible ( $B_j$ ), esto es:

$$CF_{sj} = t_j^* B_{sj} \quad (6)$$

La captación realmente efectuada ( $CR$ ) de un estado  $s$  de un impuesto  $j$ , es:

$$CR_{sj} = t_{sj} B_{sj} \quad (7)$$

donde la tasa impositiva promedio  $t^*$  del impuesto  $j$  es la suma de la recaudación de los estados de dicho impuesto sobre la suma de las bases también de todos los estados:

$$t_j^* = \frac{\sum_s t_{sj} B_{sj}}{\sum_s B_{sj}} \quad (8)$$

Al igual que hicimos con las necesidades de gasto, manejaremos la potencialidad recaudatoria como índice, de manera que de nuestra ecuación (6), tendremos:

$$ICF_{sj} = \frac{t^* B_{sj}}{\sum_s t^* B_{sj}} \quad (9)$$

Haciendo uso de las propiedades del operador suma y dado que  $t^*$  es una constante, entonces  $\sum_s t^* B_{sj} = t^* \sum_s B_{sj}$  y el índice anterior se convierte por tanto en un simple índice de la base impositiva:

$$ICF_{sj} = \frac{B_{sj}}{\sum_s B_{sj}} \quad (10)$$

<sup>6</sup> En México los principales trabajos al respecto son: Rabell (2006), Sobarzo (2004) y Ahmad et al. (2007).



De esta manera, el  $ICF_{sj}$  proporcionará el porcentaje que cada entidad federativa puede obtener de la recaudación total del impuesto  $j$ .

Si combinamos nuestros resultados para la medición de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal para definir cómo asignar el fondo de nivelación, el diseño general se puede especificar (bajo un esquema normativo de equilibrio vertical y horizontal) como:

$$G_s = E_s - CF_s \quad (11)$$

donde  $G_s$  es el monto de transferencias de nivelación para cada estado  $s$ ; mientras que  $E_s$  y  $CF_s$  son las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada estado, respectivamente (Ahmad y Searle, 2006). Como señalamos, esta fórmula implica que se cumple el equilibrio vertical (como asumimos en este trabajo), mientras que el horizontal se cumple estrictamente como suficiencia. En nuestro caso, si bien partimos de dicha fórmula general, optamos por un refinamiento que nos permite apreciar mejor los componentes de nivelación de gasto y de capacidad fiscal para cada estado. Ésta es la propuesta de Castells (1988), que nos parece la más adecuada al permitirnos identificar el componente de nivelación del lado del gasto y de la capacidad fiscal.

Ese autor señala que el fondo de nivelación puede expresarse mediante:

$$G_s = \frac{E_s}{\sum_s E_s} Q + \left( \frac{E_s}{\sum_s E_s} - \frac{B_s}{\sum_s B_s} \right) t^* \sum_s B_s \quad (12)$$

$$Q = \sum_s G_s \quad (13)$$

donde todos los elementos ya han sido definidos previamente, excepto  $Q$ , que es el monto total de transferencias que se otorgará a los estados. La ventaja de esta presentación es que nos permite identificar en el miembro izquierdo de la ecuación el componente de gasto o nivelación vertical, mientras que en el lado derecho tenemos un componente de suma cero que reasigna la transferencia en relación directa a las necesidades de gasto e inversa a la capacidad fiscal de cada entidad federativa.

## LOS RESULTADOS

Realizamos la medición de las necesidades de gasto (por cuatro métodos alternativos), así como la medición de la capacidad fiscal (por dos méto-

dos), para generar varias opciones: para cada una de ellas, elaboramos el escenario resultante si se aplicara actualmente, a fin de comparar nuestra propuesta con la situación actual.

Realizar la evaluación propiamente dicha y *ex-ante* de un fondo de nivelación no es tarea fácil. Quizá la mejor expresión de dicha dificultad es mencionada por Boadway (2001:14): “un programa (de nivelación) debe ser juzgado por qué tan bien logra los objetivos fijados en la Constitución”, lo cual ya refleja la complejidad del problema. Sobre todo debido a la confusión existente, aun entre quienes publican sobre estos temas, entre los objetivos de un programa de nivelación y los de programas específicos de igualación del ingreso personal o de compensación territorial (Bird, 2006).

Aun así, la contrastación con referencia a medidas como el PIB per cápita regional es todavía la más recurrida para argumentar sobre las bondades de una propuesta de nivelación (Paqueo *et al.*, 2003 y Ahmad *et al.*, 2007). Esto debido a que, de alguna manera la referencia al ingreso per cápita es una referencia a la igualdad de oportunidades.

En nuestro caso, la propuesta realizada en este trabajo se sustenta en las recomendaciones emanadas de la teoría y la experiencia comparada, específicamente en una elaboración a partir de la definición de las necesidades de gasto y de capacidad fiscal de cada entidad federativa. Creemos que la mejor evaluación inicial debe ser la rigurosidad de la metodología empleada y la coherencia de los resultados obtenidos.

Sin embargo, hemos querido exponer dos medidas de contrastación de nuestra propuesta de fondos de nivelación (realizamos ocho en total). La primera, es realizar la comparación contra una medida estándar de grado de riqueza de los estados, esto es, su PIB per cápita. Es de esperarse que las propuestas realizadas aquí tengan una relación significativa y negativa con el PIB per cápita.

La segunda medida, que nos parece más sólida, es emplear la información obtenida de haber relacionado previamente las necesidades de gasto y de capacidad fiscal de cada estado y contrastarla con las ocho propuestas de fondos de nivelación.

La primera medida la podemos observar en la figura 3, en la que hemos obtenido los coeficientes de correlación entre cada uno de los fondos de nivelación elaborados (en términos per cápita) y el PIB per cápita de cada estado.

La cuestión más destacable en estas gráficas es, sin duda, que en todas ellas, de la (a) a la (h), la relación de los fondos de nivelación con el PIB per cápita es negativa y significativa (el coeficiente más bajo es de -0.75), mientras que el fondo actual de transferencias que reciben las entidades federativas (gráfica i) presenta una correlación positiva y poco significativa con el PIB per cápita (de 0.33). Esto sin duda señala que cualquiera de las pro-

FIGURA 3  
CORRELACIÓN ENTRE LOS FONDOS DE NIVELACIÓN Y EL PIB PER CÁPITA

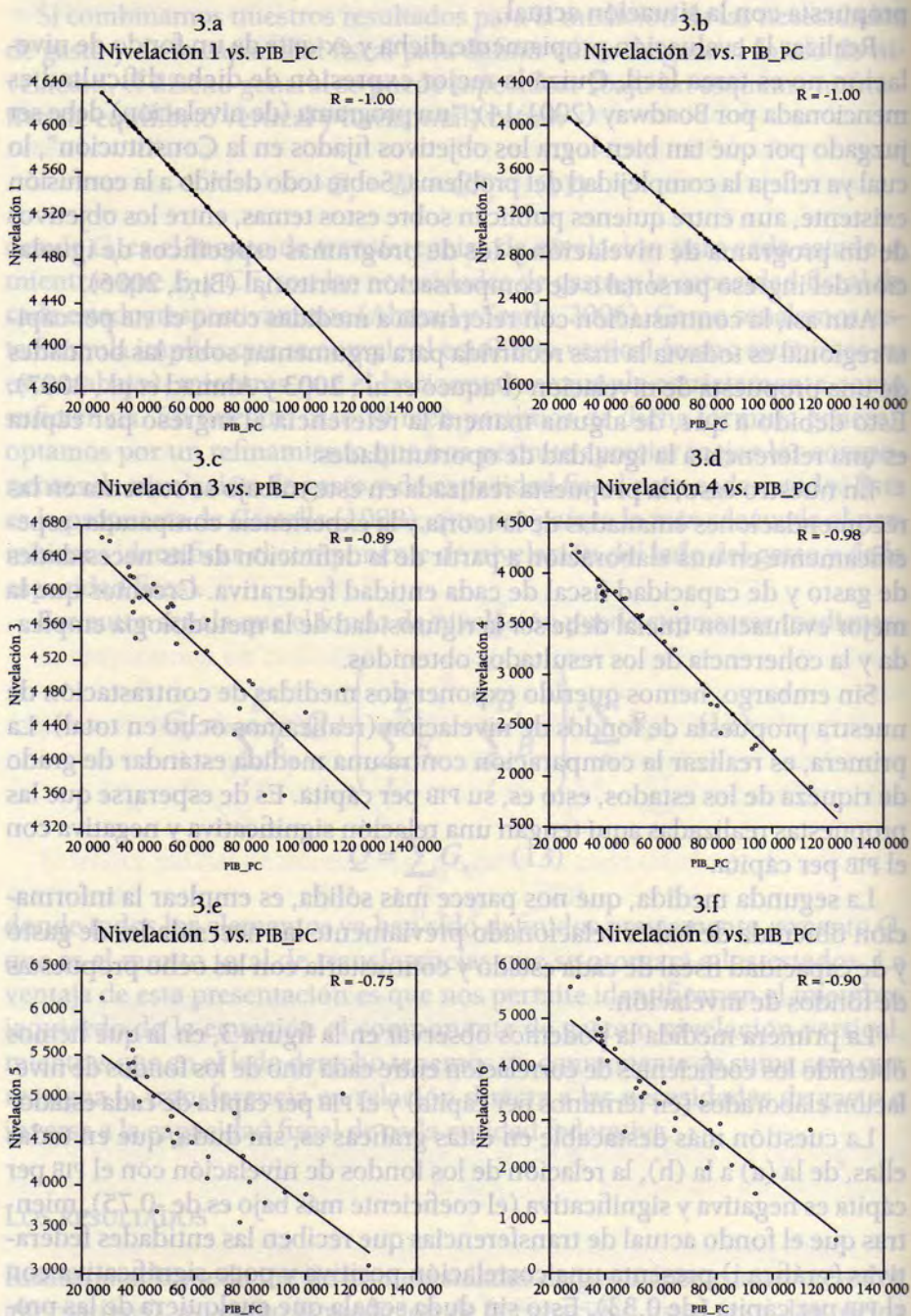
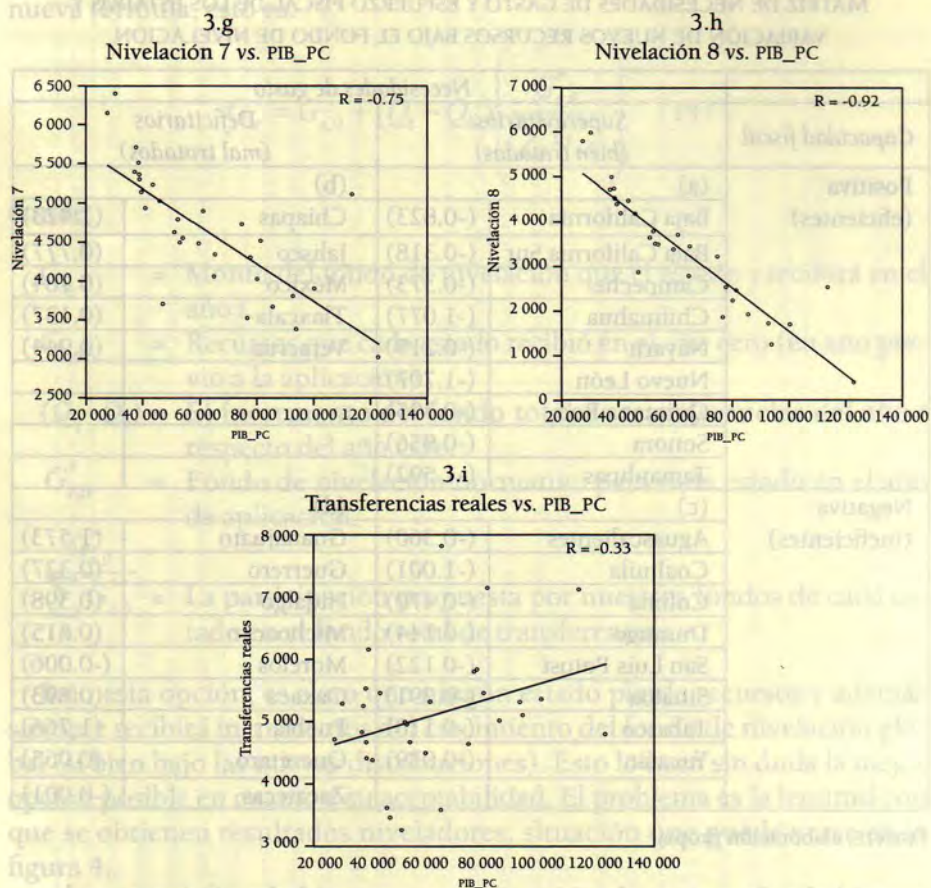


FIGURA 3 (CONTINUACIÓN)



puestas de nuestro trabajo implicaría una notable mejora en equidad respecto a la situación actual.

El cuadro 2 nos muestra un buen resumen de la situación actual *versus* la propuesta presentada. En las columnas de necesidades de gasto tenemos entidades que actualmente reciben recursos superiores a sus necesidades de gasto (que denominamos superavitarios), así como aquellas entidades que están recibiendo transferencias por debajo de lo que son sus necesidades de gasto (deficitarias). Por su parte, en los renglones ubicamos aquellas entidades que tienen un esfuerzo fiscal positivo (las llamamos eficientes) y aquellas que actualmente presentan un esfuerzo fiscal negativo (ineficientes).

El atractivo de esta matriz consiste en que podemos ubicar cuatro cuadrantes con información muy interesante: por ejemplo, en el cuadrante (b) tenemos aquellas entidades que están recibiendo recursos por debajo de sus

CUADRO 2  
MATRIZ DE NECESIDADES DE GASTO Y ESFUERZO FISCAL DE LOS ESTADOS Y  
VARIACIÓN DE NUEVOS RECURSOS BAJO EL FONDO DE NIVELACIÓN

Capacidad fiscal	Necesidades de gasto			
	Superavitarios (bien tratados)		Deficitarios (mal tratados)	
Positiva (eficientes)	(a)		(b)	
	Baja California	(-0.823)	Chiapas	(1.423)
	Baja California Sur	(-0.318)	Jalisco	(0.777)
	Campeche	(-0.373)	México	(0.784)
	Chihuahua	(-1.077)	Tlaxcala	(0.137)
	Nayarit	(-0.215)	Veracruz	(0.944)
	Nuevo León	(-1.707)		
	Quintana Roo	(-0.395)		
	Sonora	(-0.856)		
	Tamaulipas	(-1.592)		
Negativa (ineficientes)	(c)		(d)	
	Aguascalientes	(-0.360)	Guanajuato	(1.573)
	Coahuila	(-1.001)	Guerrero	(0.327)
	Colima	(-0.470)	Hidalgo	(0.398)
	Durango	(-0.144)	Michoacán	(0.815)
	San Luis Potosí	(-0.122)	Morelos	(-0.006)
	Sinaloa	(-0.291)	Oaxaca	(0.893)
	Tabasco	(-0.110)	Puebla	(1.766)
	Yucatán	(-0.039)	Querétaro	(0.063)
		Zacatecas	(-0.001)	

FUENTE: elaboración propia.

necesidades de gasto y, al mismo tiempo, son entidades eficientes en la recaudación de ingresos propios. El cuadrante (c), a su vez, contiene a las entidades que hoy día reciben recursos por arriba de sus necesidades de gasto y, al mismo tiempo, son ineficientes en obtener recursos propios. Entre paréntesis está indicada la transferencia a realizar bajo nuestra propuesta (el signo positivo indica que se les debe dar más recursos que los actuales, mientras el signo negativo implica que deben recibir menos recursos).

#### LA APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

Como hemos visto, aplicar nuestra propuesta implica que unas entidades recibirían menos recursos por transferencias de los que actualmente reciben. Una propuesta de este tipo no es viable de implementar y, por ello, presentamos un esquema de aplicación que sea viable. La idea es que úni-

camente los incrementos anuales en las transferencias se apliquen bajo la nueva fórmula, esto es:

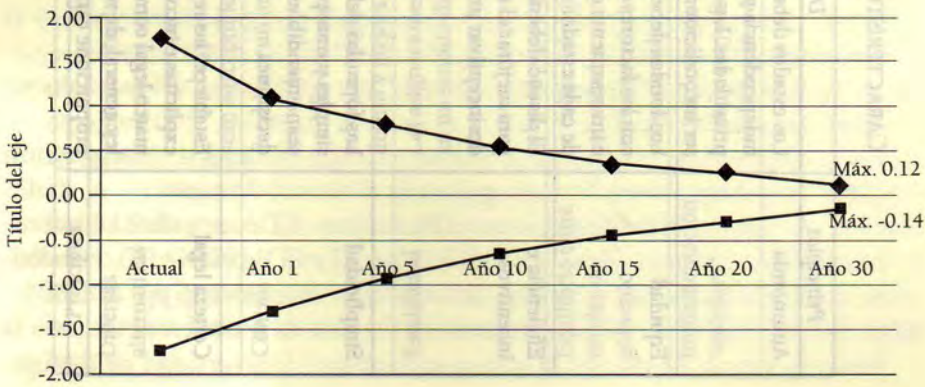
$$G_{st} = G_{s,0} + (Q_t - Q_0) \left( \frac{G_{s,0}^*}{\sum_s G_{s,0}^*} \right) \quad (14)$$

donde:

- $G_{st}$  = Monto del fondo de nivelación que el estado  $s$  recibirá en el año  $t$ .
- $G_{s,0}$  = Recursos que cada estado recibió en el año cero (en año previo a la aplicación).
- $(Q_t - Q_0)$  = El incremento del fondo total de transferencias del año  $t$  respecto del año cero.
- $G_{s,0}^*$  = Fondo de nivelación normativo para cada estado en el año de aplicación.
- $\frac{G_{s,0}^*}{\sum_s G_{s,0}^*}$  = La participación propuesta por nuestros fondos de cada estado en el fondo total de transferencias.

Bajo esta opción, es claro que ningún estado pierde recursos y además siempre recibirá incrementos del crecimiento del fondo de nivelación global (si bien bajo las nuevas distribuciones). Esto lo hace sin duda la mejor opción posible en cuanto a su aceptabilidad. El problema es la lentitud con que se obtienen resultados niveladores, situación que puede verse en la figura 4.

FIGURA 4  
CONVERGENCIA DEL FONDO DE NIVELACIÓN



CUADRO 3  
 CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN FONDO DE NIVELACIÓN. SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA

<i>Principios</i>	<i>Descripción</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Propuesta de nivelación</i>
Autonomía	Los estados deben tener completa independencia y flexibilidad en fijar sus prioridades. Las transferencias deben ser incondicionadas.	Más de 50% de las transferencias actuales son condicionadas.	El fondo propuesto es incondicionado. Adicionalmente se incorpora un incremento en la autonomía de los GS.
Equidad	Los fondos deben variar directamente con los factores de necesidades de gasto e inversamente con la capacidad fiscal de cada estado.	No existe formulación al respecto.	La fórmula asigna el fondo de manera directa a las necesidades de gasto e inversa a la capacidad fiscal.
Eficiencia e incentivos	El diseño debería proveer incentivos para mejorar el manejo fiscal y desincentivar prácticas ineficientes.	Importantes fondos se determinan por plantillas de personal o infraestructura (educación y salud) incorporando incentivos perversos.	Las fórmulas empleadas evitan el comportamiento estratégico de los gobiernos subnacionales al utilizar sólo variables sobre las que no tienen control directo.
Simplicidad	Las fórmulas deben ser, en lo posible, simples y transparentes, de manera que sean entendibles por los tomadores de decisiones.	No existen fórmulas para la mayoría de los fondos actuales.	Se proporcionan esquemas más complejos de estimación de necesidades de gasto y capacidad fiscal, pero también se dan alternativas bastante simples.
Certeza legal	Establecer las reglas (fórmulas) explícitas e incorporarlas dentro de un marco legal como la Constitución o una ley general, de manera que se proporcione certeza a los GS.	La Ley de Coordinación Fiscal norma las relaciones de federalismo fiscal.	La nueva fórmula sustituiría a las actuales en la Ley de Coordinación Fiscal.

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Principios</i>	<i>Descripción</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Propuesta de nivelación</i>
Diversas alternativas	Efectuar simulaciones no solamente de la situación actual, sino de varios escenarios alternativos empleando datos en que haya acuerdo de las partes y no sean susceptibles a manipulación.	Existe asignación única.	Se presentan diversos modelos, desde más simples a más complejos. En todos se ha cuidado impedir la posibilidad de manipulación por los GS.
Control	Establecer un organismo autónomo que realice las evaluaciones de las transferencias y asesore al gobierno sobre las mejores prácticas para el diseño y mejora de las fórmulas.	Existen diversos órganos, pero no cumplen con esta función.	Se sugiere asignar esta función al Indetec y dotarlo de autonomía.
Estabilidad	Las asignaciones deben ser predecibles en un sentido dinámico, la fórmula debe ser estable en un periodo de años, de manera que permita predictibilidad sobre el presupuesto.	Las asignaciones se realizan en cada presupuesto anual.	Se propone un esquema dinámico de evolución del fondo y revisión quinquenal de las fórmulas.
Equilibrio entre niveles de gobierno	Se deben salvaguardar los intereses y prioridades nacionales con respeto a la autonomía de los gobiernos subnacionales.	Dado que la mayor parte de las transferencias son condicionadas, los GS tienen limitada autonomía de decisión.	Se amplía la autonomía de los GS sin afectar los intereses nacionales.
Implementación "indolora"	La implementación del nuevo sistema no debe perjudicar a gobiernos subnacionales en sus ingresos.	No aplica.	Se proponen esquemas de aplicación "indolora" de la reforma.



## COMENTARIOS FINALES

Existen expertos que han señalado las características de un buen esquema de nivelación. Específicamente, Shah (1996), Dafflon (2006) y Martínez-Vázquez y Boex (2006). Creemos que hemos presentado un diagnóstico adecuado para el sistema actual mexicano y hemos cumplido tales recomendaciones. El cuadro 3 muestra las recomendaciones (que hemos resumido) contrastadas con el esquema actual en México y la propuesta del presente trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Advisory Commission of Intergovernmental Relations (ACIR) (1971), *Measuring the Fiscal Capacity and Effort on State and Local Areas*, Washington, D.C., ACIR.
- \_\_\_\_\_ (1986), *Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and their Uses*, Washington, D.C., ACIR.
- Ahmad, E. y B. Searle (2006), "On the Implementation of Transfers to Sub National Governments", en E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Londres, Edward Elgar Publishing, pp. 381-404.
- \_\_\_\_\_; A. González, G. Brosio, E. García, B. Lockwood y E. Revilla (2007), "Why Focus on Spending Needs Factors? The Political Economy of Fiscal Transfer Reform in Mexico", en *IMF Working Paper* (WP 07 252).
- Bird, R. (2006), "Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability", en R. Bird y F. Vaillancourt (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington, D.C., World Bank Institute, pp. 81-97.
- Boadway, R. (2001), "Equalization Revisited, its Role and Design", ponencia presentada en la 30th Annual Conference of the Atlantic Provinces Economics Association, Fredericton, New Brunswick, 28-30 de septiembre.
- Cabrera, Luis y René Lozano (2010), *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva del federalismo fiscal*, Barcelona, Ariel.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2006), "Índices de Marginación 2005", en <<http://www.conapo.gob.mx>>, México, Conapo.
- Dafflon, B. (2006), "The Assignment of Functions of Decentralized Government: From Theory to Practice", en E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Londres, Edward Elgar Publishing, pp. 271-305.
- Espuelas, L. (2004), "Una evaluación del sistema de transferencias para la financiación de la educación básica en México", Universidad de Zaragoza.

- za, disponible en <<http://www.uib.es/congres/ecopub/papers/edu1/Es-puelas.PDF>>.
- Gershberg, I. (1993), *Fiscal Decentralization, Intergovernmental Relations and Education Finance: Welfare Efficiency Considerations in Educational Expenditures and Outcomes in Mexico*, UMI Microform, núm. 8413835, ProQuest Information and Learning Company.
- Huerta, A. (2003), "Modelo de estimación de necesidades de gasto educativo, servicios de salud y gasto social para las entidades federativas en México", en *Documentos de interés*, México, Indetec, disponible en <[www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Huerta.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Huerta.pdf)>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2006), "Finanzas públicas estatales y municipales de México. 2001-2004, México, INEGI
- Kraemer, M. (1997), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Washington, Inter-American Development Bank (Working Paper, núm. 345).
- Lamoyi, B. (2004), "Transferencias y equidad horizontal. Los desequilibrios financieros horizontales en la financiación de la educación básica en México", memoria presentada en el Master en Hacienda Pública y Análisis Económico IX Edición del IEF, Madrid.
- Martínez-Vázquez, J. y J. Boex (2006), "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications", módulo V del curso "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program", Washington, D.C., The World Bank.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2007), *Regions at a Glance*, París, OCDE.
- Paqueo, V.; G. López-Acevedo y S. Parandekarw (2003), "On the Use of Transparent Formulae to Allocate Federal Educational Transfers", en *World Bank Policy Research*, Washington, D.C., The World Bank (Working Paper, núm. 3171).
- Rabell, Enrique (2006), *Fiscal Coordination in Mexico*, Indiana, Indiana University/Pro Quest Information and Learning Company.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2005), "Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2005", México, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas-SHCP, disponible en <<http://www.shcp.gob.mx>>.
- Shah, A. (1996), "A Fiscal Need Approach to Equalization", en *Canadian Public Policy*, vol. 22, núm. 2, Montreal, pp. 99-115.
- Sobarzo, H. (2004), "Tax Effort and Tax Potential of State Governments in Mexico: A Representative Tax System", en *Working Paper*, núm. 315, octubre, Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.

**Reforma fiscal integral**

volumen 5 de la colección

**Análisis estratégico para el desarrollo,**

coordinada por José Luis Calva,

**se terminó en enero de 2012**

en Imprenta de Juan Pablos, S.A.,

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,

Col. del Carmen, Del. Coyoacán,

México 04100, D.F.

<imprejuan@prodigy.net.mx>

1 000 ejemplares



# REFORMA FISCAL INTEGRAL



**Análisis Estratégico  
para el Desarrollo  
Volumen 5**

**José Luis Calva**  
Coordinador

**John M. Ackerman**  
**Genaro Aguilar Gutiérrez**  
**Marcela Astudillo Moya**  
**Hilario Barcelata Chávez**  
**Julio Boltvinik**  
**Emilio Caballero Urdiales**

**Luis Fernando Cabrera Castellanos**

**José Luis Calva**  
**Fortunato Cuamatzin Bonilla**  
**Mildred Espíndola**

**Daniel Flores Curiel**  
**Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara**  
**René Lozano Cortés**

**Carlos Marichal**  
**Ma. Antonieta Martín Granados**  
**Eduardo Ramírez Cedillo**

**César Salazar López**  
**Mónica Unda Gutiérrez**  
**Jorge Noel Valero Gil**

**Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza**

**CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS**



# REFORMA FISCAL INTEGRAL

José Luis Calva  
(coordinador)

## *Textos*

John M. Ackerman, Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya,  
Hilario Barcelata Chávez, Julio Boltvinik, Emilio Caballero Urdiales,  
Luis Fernando Cabrera Castellanos, José Luis Calva,  
Fortunato Cuamatzin Bonilla, Mildred Espíndola, Daniel Flores Curiel,  
Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, René Lozano Cortés, Carlos Marichal,  
Ma. Antonieta Martín Granados, Eduardo Ramírez Cedillo,  
César Salazar López, Mónica Unda Gutiérrez,  
Jorge Noel Valero Gil, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



EL COLEGIO  
DE MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE NUEVO LEÓN



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE PUEBLA



ITESO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE SINALOA



UNIVERSIDAD  
VERACRUZANA



UNIVERSIDAD  
DE QUINTANA ROO

JUAN PABLOS EDITOR  
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

MÉXICO, 2012

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos

## ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO

### Volumen 5 Reforma fiscal integral

José Luis Calva (coordinador), John M. Ackerman, Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, Julio Boltvinik, Emilio Caballero Urdiales, Luis Fernando Cabrera Castellanos, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Mildred Espíndola, Daniel Flores Curiel, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, René Lozano Cortés, Carlos Marichal, Ma. Antonieta Martín Granados, Eduardo Ramírez Cedillo, César Salazar López, Mónica Unda Gutiérrez, Jorge Noel Valero Gil, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Primera edición, 2012

D.R. © 2012, Juan Pablos Editor, S.A.  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen,  
Del. Coyoacán, México 04200, D.F.  
<imprejuan@prodigy.net.mx>

D.R. © 2012, Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo  
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,  
Del. Coyoacán, México 04360, D.F.  
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN de la obra completa: 978-607-711-042-2

ISBN del volumen 5: 978-607-711-043-9

Impreso en México  
Reservados los derechos

# ÍNDICE

Prólogo <i>José Luis Calva</i>	9
-----------------------------------	---

## PRIMERA SECCIÓN

### EFICIENCIA Y PROBIIDAD EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO

Por un sistema integral de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas <i>John M. Ackerman</i>	21
Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos <i>Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara</i>	36

## SEGUNDA SECCIÓN

### PARA QUÉ RECAUDAR

Estado, gasto público y desarrollo económico <i>Hilario Barcelata Chávez</i>	57
La inversión pública y el desarrollo económico en México <i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i>	87
Política fiscal e inversión en México <i>Emilio Caballero Urdiales</i>	104

## TERCERA SECCIÓN

### EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES

Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva <i>Carlos Marichal</i>	117
La reforma tributaria en México durante la época del desarrollo estabilizador: reformas al ISR de 1961 y 1964 <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	137

CUARTA SECCIÓN  
CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUIDAD

Rezago fiscal y posible homologación del ISR de México con sus socios del TLCAN <i>José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar López</i>	165
Hacia una reforma redistributiva de la Ley del IVA <i>Julio Boltvinik</i>	183
Evasión fiscal y Ley de Responsabilidad Fiscal <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	204
Simplificación fiscal. Algunas propuestas <i>Ma. Antonieta Martín Granados</i>	217
Evolución y causas de la informalidad en México <i>Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil</i>	232
Revisión del impuesto a la propiedad en México <i>Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza</i>	242

QUINTA SECCIÓN  
POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO  
DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Federalismo fiscal en México y comparaciones internacionales <i>Eduardo Ramírez Cedillo</i>	259
Facultades y potencial recaudatorio de los estados <i>Marcela Astudillo Moya</i>	289
Distribución de responsabilidades tributarias y eficiencia fiscal por niveles de gobierno en México <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	305
Federalismo fiscal y transferencias en México: una propuesta alternativa <i>Luis Fernando Cabrera Castellanos y René Lozano Cortés</i>	334



### **OBJETIVOS**

**Primero:** conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

**Segundo:** contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

**Tercero:** contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate sobre los grandes problemas nacionales durante los próximos procesos electorales de 2012.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los candidatos o partidos políticos.

### **EN ESTE VOLUMEN**

- Eficiencia y probidad en el ejercicio del gasto público.
- Para qué recaudar.
- Experiencias de reformas fiscales.
- Caminos hacia una reforma tributaria con equidad.
- Potestades tributarias y potencial recaudatorio de los estados y municipios.

