

**U.S.-MEXICO PARTNERSHIP
FOR
MUNICIPAL DEVELOPMENT
Extension Period (Phase II)**

**USAID Quarterly Report XXIV
July 1 – September 30, 2003**

Prepared for

USAID/Mexico

By

INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION
Cooperative Agreement Award No. 523-A-00-97-00008-00

U.S. – Mexico Partnership for Municipal Development Phase II

Table of Contents

I	Introduction.....	1
II	Program Activities.....	2
1.	Certification/Accreditation/Professionalism.....	2
1.1	Activities and Accomplishments This Quarter.....	2
1.1.1	Certification.....	2
1.1.2	Professionalism Forum.....	3
1.1.3	Morelos.....	3
1.2	Activities Scheduled For Next Quarter.....	3
2.	Federal Funding/Policy Reform.....	3
2.1	Activities and Accomplishments This Quarter.....	4
2.1.1	BANOBRAS.....	4
2.1.2	INDETEC.....	4
2.1.3	INAFED.....	5
2.2	Activities Scheduled For Next Quarter.....	5
3.	Comparative Performance Measurement.....	5
3.1	Activities and Accomplishments This Quarter.....	5
3.1.1	SINDES.....	6
3.2	Activities Scheduled For Next Quarter.....	6
4.	Transparency and Audits in Democratic Local Government.....	6
4.1	Activities and Accomplishments This Quarter.....	6
4.1.1	CIMTRA.....	6
4.1.2	Program for Recognition of Good Governance	7
4.1.3	CAFIM.....	7
4.1.4	Budget Process.....	7
4.1.5	SFP (formerly SECODAM)	7
4.1.6	ASOFIS.....	8
4.2	Activities Scheduled For Next Quarter.....	8
5.	Information Dissemination.....	8
5.1	Activities and Accomplishments This Quarter.....	8
5.2	Activities Scheduled For Next Quarter.....	9
6.	Municipal Association Strengthening.....	10
6.1	Activities and Accomplishments This Quarter.....	10
6.2	Activities Scheduled For Next Quarter.....	10

7. Other ICMA Activities in Mexico.....	10
---	----

III Annexes

- A Evaluation of the Fiscal Federalism System and Selected Future Scenarios
- B Study on the Estimated Needs in State Government Spending
- C Study on the Fiscal and Tributary Capacity and the State Government's Tributary Effort
- D CESEM Final Report on CIMTRA Program
- E Campeche Good Performance Recognition Law
- F "Por un mejor gobierno...movimiento ciudadano en Ciudad Juarez" document
- G Final Conference Program
- H Conference Opening Speech

Executive Summary

The Partnership started in October 1997 and received extensions through December 31, 2003. This quarterly report describes the activities of the twenty-fourth quarter of the Partnership (or tenth quarter of Phase II) and lists activities planned for the next quarter.

As the closing date of the cooperative agreement quickly approaches, the Partnership focuses on completing the program activities. Due to unplanned funding limitations, the Partnership has suffered some obstacles in some of the program's activities and goals.

During this quarter, the Partnership helped INDETEC launch phase one of the Chief Financial Officers Certification Program with the first accreditation workshop in the city of Guadalajara. Due to the high level of interest generated, INDETEC and the Partnership decided to offer a second workshop for chief financial officers in Michoacan one week after the Guadalajara program, and a third group is already scheduled for the last week of November in Guadalajara. The Partnership will present the concepts of Ethics (with exercises), Management Relations and Internal Controls during the workshops.

As part of the DEVTECH agreement, the Mexican consultants formally presented their studies on fiscal decentralization to a group of academics and state and federal financial officers at a seminar organized by INDETEC. The studies were well received and several participants expressed the need for further studies.

The Congress of the State of Campeche passed the Good Performance Recognition Bill, a joint project by the Partnership and the office of the State Auditor of Campeche. This program is a clear example of positive incentives for good government management.

Three new documents were produced by the Partnership this quarter. Two additional documents will be completed before the end of the cooperative agreement, although it is unlikely that any of the documents will be printed due to funding limitations.

As mentioned in previous reports, the Partnership prepared for a self-sponsored conference which would serve as an opportunity to share the Partnership's eight year experience in Mexico with academics, NGO representatives, state and federal congresses, current and newly-elected municipal officials, and press. The "Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration" conference was a success, generating positive feedback and presenting case studies in an innovative structure. More than 70 percent of the participants attended for the duration of the whole five sessions, something very uncommon in Mexico for these types of conferences.

I. Introduction

The U.S.–Mexico Partnership for Municipal Development is a Cooperative Agreement between USAID/Mexico and the International City/County Management Association (ICMA). At the start of the Agreement in 1997 the political climate did not allow for ICMA's involvement in national level policy-making. Social factors that led to the election of Vicente Fox for president (2000) further changed the local government landscape in which ICMA had to work in Mexico.

The political environment remains delicate because of the balance of power. The Partnership is taking advantage of a number of opportunities that enable it to work with federal and state agencies, as well as with municipal associations, to positively impact local governments.

The Partnership has received USAID approval for its Phase II strategy. In its second phase the program will provide assistance to national decentralization initiatives for improving local government services and increasing citizen involvement in government in the following areas: (i) Certification/Accreditation/Professionalism, (ii) Federal Funding/Policy Reform, (iii) Comparative Performance Measurement (iv) Transparency and Audits, (v) Information Dissemination and (vi) Municipal Association Strengthening.

II. Program Activities

1. Certification / Accreditation / Professionalism

Efforts at developing a strong municipal management structure in Mexico have been deterred by an unsuccessful administrative reform process. The turnover of mayors every three years leads to frequent changeover of administrative staff. These problems have called for an overhaul of the current system of local elections. The Partnership’s response was to propose a mechanism to increase the pool of qualified personnel through a certification and accreditation program for local officials. The Partnership is working with INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) and INAFED (Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal--formerly CEDEMUN) to create a certification mechanism for local financial officers. The Partnership is also providing input on a certification process for city clerks, public works directors, and economic development directors, which is promoted by INAFED. The Partnership plans to promote a program for certification of water utility directors and solid waste management directors.

1.1 Activities and Accomplishments this Quarter

Activities under this area have focused on two major initiatives: a program for certification of local officials and development of a pilot project in the State of Morelos.

Major accomplishments include:

- Phase One of the Chief Financial Officers Certification Program began with two groups. Two of the workshop’s five modules took place this quarter.

1.1.1 Certification

The Partnership is supporting the Chief Financial Officers Certification Program through INDETEC. The Partnership is also refining the Technical Norms for Labor Competencies (NTCL) for financial officers, economic development officials, public service officials, and municipal clerks.

The Chief Financial Officers Certification Program

Phase one of the Chief Financial Officers Certification Program's began with the first accreditation workshop in the city of Guadalajara. Due to the high level of interest, INDETEC and the Partnership decided to schedule a second workshop for chief financial officers in Michoacan a week after the Guadalajara group. The Partnership will present the concepts of Ethics (with exercises), Management Relations and Internal Controls during the workshops. The next workshop, which will be held in a different format over a two-week period, is planned to start the last week of November.

Technical Norms for Labor Competencies

Earlier this year the Partnership organized a review of the NTCL by a group of experts. The changes recommended by the experts were submitted to CONOCER for implementation. CONOCER has made the recommended changes and is currently developing the methodology for the training workshop.

1.1.2 Professionalism Forum

There were no activities in this period, as all energy is being focused on the creation of the National Council for the Professionalism of Public Officials, which will be launched by INAFED on October 18th and 19th.

1.1.3 Morelos

During this quarter, the Partnership participated in five visits to meet with participating institutions, local congressman, and newly elected officials in Morelos. The information collected during these visits served as a basis for the development of the training workshops.

Late in the quarter, the Partnership traveled to the state of Morelos to participate in the first of two training workshops for newly elected mayors and council members. Mr. Jaime Villasana, Program Manager, spoke on Citizen Participation during the event.

1.2 Activities Scheduled For Next Quarter

The Partnership will support the conclusion of the phase one activities of the Chief Financial Officers Certification Program and will participate in the third workshop. Due to funding restrictions the scheduled trip to learn how to develop test mechanisms has been cancelled.

The Partnership has concluded its work with the development of the NTCL and will support the work in Morelos in a limited role.

2. Federal Funding / Policy Reform

All the revenue sharing funds for municipalities in Mexico are formula-driven. This type of system uses variables that lend more weight to non-performance criteria. The system offers little incentive for municipalities that implement effective and efficient management practices, and

similarly, no disincentive for those that follow inefficient and unsound financial policies and accounting practices. The debate is growing nationally over how to best address this issue. The Partnership intends to take every opportunity to participate in this debate and argue for a system that rewards municipalities for good local government management and increased citizen participation. The Partnership will promote the inclusion of performance indicators and goals in the revenue-sharing process. It will lobby its institutional partners at the federal, state and local level for changes to the federal transfer process so that local governments will see a direct link between good performance indicators and federal financial assistance.

2.1 Activities and Accomplishments this Quarter

The Partnership is focusing its activities in this area on three different federal agencies or entities: BANOBRAS (Banco Nacional de Obras Públicas), INDETEC and INAFED.

Major accomplishments include:

- The local Mexican consultants presented their studies on fiscal decentralization at a seminar organized by INDETEC.
- Due to lobbying by INDETEC, the 2004 conference for the Institute of Property Tax will take place in Mexico.
- INDETEC held the Second Annual International Conference on Property Tax, Cadastre, and Alternative Contributions for Urban Financing on September 25 and 26th.
- The Partnership and INAFED officials reviewed 1 of the 4 sets of indicators for the “Desde Lo Local” tool

2.1.1 BANOBRAS

At the beginning of the quarter, BANOBRAS and the Partnership met with the Treasurer of Toluca to obtain her comments on the financial diagnostic and technical assistance tool. In this meeting the treasurer made important comments, in addition to congratulating the group for the development of this tool since it will be very useful for the municipalities to quickly obtain a diagnostic and guidance on how to improve their financial operations.

It was agreed that changes would be made and another two rounds of field-testing would take place before BANOBRAS began to apply the tool. However, due to the various leadership changes at the Bank any progress to update the tool has been interrupted.

The RA attended the presentation of the indicators manual developed by Standard & Poors for BANOBRAS and the IDB. The Partnership provided technical background assistance and ICMA publications to the development team.

2.1.2 INDETEC

DevTech consultants worked with the Mexican consultants on three studies that are being developed for INDETEC on fiscal decentralization. The three Mexican consultants presented their preliminary results to INDETEC staff and representatives of the states of Tlaxcala, Colima and Jalisco in July. The final drafts of the studies were presented in late September to a group of

academics and state and federal finance officers. The three DevTech studies and related annexes are included in Annex A (Evaluation of the Fiscal Federalism System and Selected Future Scenarios), B (Study on the Estimated Needs in State Government Spending), and C (Study on the Fiscal and Tributary Capacity and the State Government's Tributary Effort). The studies were well received, the feedback was positive, and several ideas were presented as next steps.

INDETEC was able to schedule the next annual conference for the Institute of Property Tax for 2004 in Mexico. The Partnership supported INDETEC in pursuing the conference for Mexico. A Deputy Director was sponsored by the Partnership to attend the 2002 meeting in Hong Kong where the request was first presented and at the 2003 meeting the request was confirmed.

2.1.3 INAFED – Desde Lo Local

As part of the Partnership's efforts to refine the self-diagnostic tool, "Desde Lo Local", the RA met with INAFED officials to review in detail 1 of the 4 set of indicators of the tool. It has always been the Partnership's thought that the set of indicators should be reviewed in detail, and modifications needed should be implemented before the tool can be used. However, INAFED has gone ahead and begun promoting the tool. The set reviewed still need further refining on the working and field test.

2.2 Activities Scheduled for Next Quarter

Due to funding restrictions, the Partnership will only complete the development of a report on the DEVTECH studies, but will not publish the studies. They will be made available electronically.

3. Comparative Performance Measurement

National level institutions can use performance measurement to promote and reward good local governance practices. The partnership has been promoting the use of indicators to measure municipal performance since the beginning of the Agreement through its Resource Cities Program assessment tool, and more recently through several initiatives described below.

3.1 Activities and Accomplishments this Quarter

The Partnership is working on three different initiatives. Two, Citizens for Transparent Municipalities (CIMTRA) and the System of Indicators for Financial Measurement and Development (Campeche), are also part of the Partnership's transparency efforts, discussed in Section 4 of this report. The third activity is led by AMMAC and involves the establishment of a consortium of municipalities interested in comparative performance measurement (SINDES).

Major accomplishments this quarter include:

- The SINDES consortium met twice.
- The SINDES completed the verification and organization of the 2002 data.

3.1.1 SINDES

During the quarter, the SINDES consortium met twice to discuss the 2002 results. With the data verification and organization process completed, the final report was planned for presentation the last week of the quarter, however due to the need for re-verification of certain data the presentation has been postponed for the first part of the next quarter.

3.2 Activities Scheduled for next Quarter

The Partnership will continue to provide assistance to AMMAC for the development of the indicator report.

4. Transparency and Audits in Democratic Local Government

Transparency at the local level is promoted when different actors provide oversight and control. Those actors include: a) state and national level agencies which allocate resources and audit the municipal governments; b) the municipal governments themselves through internal control/monitoring mechanisms, such as performance measures; and c) citizens through public pressure and the creation of mechanisms which enable them to provide input to and receive feedback from local governments.

4.1 Activities and Accomplishments this Quarter

The Partnership has focused its transparency and audit activities on five projects including: CIMTRA in collaboration with a coalition of NGOs to measure the level of transparency in municipalities; establishment of criteria for the Program for Recognition of Good Governance; implementation of Citizen Advisory Boards (CAFIM) in Jalisco and Sinaloa; strengthened participatory budgeting practices in Cuquío; and development of publications on the topic of transparency with the Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Major accomplishments this quarter include:

- The second evaluation of the CIMTRA program in Chihuahua was completed; the municipality reached a score of 85.53.
- In Campeche, the Good Performance Recognition Law was passed by the state congress.

4.1.1 CIMTRA

The Partnership has continued its work promoting the CIMTRA program online, through media and workshops. During this performance period, an article was published in the “Alcaldes Mexicanos.” The Partnership and LOCALIS, a partner NGO, organized a training workshop in the state of Queretaro.

The second evaluation of the Citizens for Transparent Municipalities (CIMTRA) in Chihuahua took place and the municipality scored 85.53 (of a maximum score of 100). The result was made public at a press conference on September 23rd.

The following training workshops are scheduled in the states of Jalisco and Coahuila. Including these activities, the CIMTRA program will be present in the following nine states: Nuevo Leon, Veracruz, Morelos, Zacatecas, Distrito Federal, Chihuahua, Queretaro, Jalisco and Coahuila.

CESEM submitted their final report on the CIMTRA program, completing their grant agreement with the Partnership. (ANNEX D) Though the grant has terminated CESEM plans to continue its work on the program.

4.1.2 Program for Recognition of Good Governance

At the beginning of this quarter, the Good Performance Recognition Law was passed by the Campeche state congress (ANNEX E). The Partnership continued to work with Campeche's State Auditor to finalize the details for implementation of the Recognition Program and the drafting of the regulation for the operation of the Award Program, in order to comply with the approved law.

4.1.3 CAFIM

Zapotlanejo

There were no advancements to report for this performance period.

Sinaloa

The Citizen Advisory Board for solid waste in Culiacan continued to hold its monthly meeting. At the last meeting, it was agreed they would review information on the ongoing work for the Mayor's state of affairs presentation scheduled for next quarter. The municipal ordinance that establishes the rules of the citizen board was finalized and submitted to the municipal council for approval the first month of the next quarter.

4.1.4. Budget Related Activities

ACCEDDE

As part of the "Presupuesto por Departamento 2003" project, Cuquío's Democratic Municipal Council (CODEMUC) held two open meetings during the last quarter. Sixty-two citizens attended the July 20th meeting, where the Director of Public Works established a dialog with the citizens about the principal works completed and planned during the present year. During the August 10th, meeting the newly elected mayor and part of his staff was able to address the citizens in attendance and discuss the prioritization for public works and services for 2004.

4.1.5 SFP (formerly SECODAM)

"Las Contralorías Municipales y los Caminos Para Una Función Efectiva" is now in its final draft stage. Due to lack of funds the document will probably only be promoted electronically.

4.1.6 ASOFIS

A first rough draft of the “10 Pasos para Generar Buenas Prácticas en la Administración Financiera Municipal” was developed and the Partnership is working to further refine the document.

4.2 Activities Scheduled for next Quarter

The Partnership will continue to assist the State Auditor of Campeche to complete the regulations manual for the law and fully implement the bill.

The Partnership will complete the publications under development, however it is unlikely they will be printed due to funding limitations. The publications will be distributed electronically.

5. Information Dissemination

The dissemination of good practices is one of the fundamental objectives of the Program. The Partnership’s activities involve the development and publication of various products with the assistance of Mexican municipal associations, federal agencies and business organizations.

5.1 Activities and Accomplishments This Quarter

Major accomplishments this quarter include:

- The “10 Pasos para Elaborar y Operar un Presupuesto en los Gobiernos Municipales” guide was published and distributed.
- The “Por un Mejor Gobierno . . . movimiento ciudadano en Ciudad Juarez” document was completed and made available.
- The “Diez Pasos Observados Para Acceder Al Mercado De Bonos Municipales” brochure was completed, printed and distributed.
- The Partnership held the “Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration” Conference.
- A CD was developed for the “Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration” Conference and was distributed.

The Partnership printed the “10 Pasos para Elaborar y Operar un Presupuesto en los Gobiernos Municipales” guide and has begun distributing copies to the three municipal associations, BANOBRAS and INDETEC.

The Partnership has followed the efforts of the citizens of Ciudad Juarez, which is considered an avant-garde movement in Mexican local government management, who have promoted the hiring of professionals in the seven key positions in local government for whom they developed job descriptions. Based on this citizen proposal, the municipal government has been implementing policies to establish the professional parameters detailed by the citizen group. The Partnership has completed documenting the experience in "Por un mejor gobierno . . . movimiento ciudadano en Ciudad Juarez" (ANNEX F). Due to fund limitations, the document

will only be distributed electronically. An article on the experience was included in a recent issue of "Alcaldes Mexicanos" Magazine, which has a nationwide circulation of 5000.

The "Diez Pasos Observados Para Acceder Al Mercado De Bonos Municipales" brochure developed with AMMAC and Standards & Poors was completed, published and distributed through AMMAC.

The Partnership held the "Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration" Conference. This activity is further detailed in Section 7 of this report. A CD (including all of the Partnership-produced publications) was created and distributed to all conference participants. The Partnership continues to distribute the CD at the various national and international events it attends.

All of the above mentioned documents are available for download on the www.icma.org and www.alianza-mexusa.org websites.

The Partnership actively participated in a number of conferences on the topics of certification, professional development, performance measurement, transparency, and budget and financial issues.

Events that the Partnership attended and/or participated in are:

- The meeting of the National Conference of Municipal Associations to discuss the issues of public safety, public finance and political integration with Federal Secretariats.
- The RA presented the Partnership's view of the key factors for good local government performance at a meeting with approximately 100 elected mayors from the State of Mexico organized by BANOBRAS.
- Mr. Jaime Villasana, Program Manager, gave a presentation of the Partnership's experience and promotion of municipal planning institutes at the first conference of Municipal Planning Institutes.
- Fundación Mexicana para el Desarrollo Municipal, A.C. (CIVITAS) and the Guanajuato State Government requested support from the Partnership for their training program for elected mayors. Mr. Oscar Rodriguez, Senior Municipal Advisor, and Jaime Villasana, Program Manager, participated in three training sessions.
- The RA participated in a training session for newly elected municipal officials from the state of Colima. The training seminar was organized by INAFED.
- The Partnership participated in the First Seminar on Governmental Accounting and Auditing organized by the Northwest Chapter of the Mexican Institute of Public Accountants.

5.2 Activities Scheduled for next Quarter

The Partnership will complete proceedings from the "Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration" Conference, to be made available electronically. All participants will be informed when it has been completed.

6. Municipal Association Strengthening

As part of the Partnerships' objectives, ICMA will continue to 1) serve as an advocate within the political system for increased local autonomy; 2) promote professionalism in local government; and 3) help nurture and support the capacity of local level municipal management required in a democratic system. ICMA will continue to provide assistance and training to strengthen the capacity of the three national municipal associations. The Partnership will also consider working with other associations that are formed by municipalities from any given state without any explicit ties to a political party.

6.1 Activities and Accomplishments this Quarter

The Partnership has continued contact with the three municipal associations, though they have demonstrated certain resistance to implementing the recommendations provided by ICMA. Among the reasons given are the lack of funds and shortage of staff. AMMAC has been the only organization that has applied the recommendations by ICMA.

6.2 Activities Scheduled for next Quarter

Due to funding restrictions, the follow-up visit by ICMA staff to review the progress of technical assistance recommendations has been cancelled.

7. Other ICMA Activities in Mexico

After a year of planning, the national conference "Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration" took place on August 21 to 23, 2003. The Partnership in conjunction with the National Conference of Municipalities, the Colegio de Jalisco and the Network of Researchers of Local Government (IGLOM) co-hosted the Conference in the City of Guadalajara. The final conference program is in ANNEX G. The two and a half day conference was well attended with over 200 participants from mayors, newly elected municipal officials, distinguished academics, NGOs (regional and national), state and federal congresses, and media reporters (who attended all five sessions).

The opening ceremony included participation from important actors such as, Mr. Kevin Richardson, the acting US Consulate in Guadalajara, Mr. Carlos Gadsden, Director of INAFED, representatives from the three main political parties, council and staff of two of the newly elected municipal governments and Mr. Fernando Garza Martinez, current mayor of Guadalajara. Mr. Garza delivered the welcome speech during the ceremony; the transcript is in ANNEX H.

The conference was presented in a new and innovative structure. It was longer than the average event (two and half days) and involved the discussion of one topic for half of the day. The topics discussed were: Session I: Government and its Relationship with Society, Session II: Municipal Administrative Models, Session III: Human Resource Management, Session IV: Public Services and Session V: Municipal Finance.

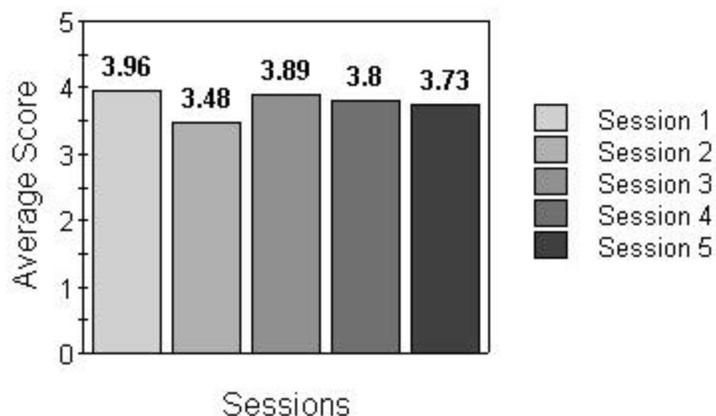
Each half-day session started with a description of the advances that have occurred in the municipalities in the last six to eight years, followed by a presentation of Mexican good practice

cases. Each case was presented, not by the actors involved, as is the norm in Mexico, but by a representative of ICMA who had studied and developed a summary of the case. Following the presentation, a current or former US manager or official, who has participated in Partnership activities and was familiar with the dilemmas facing Mexican municipalities and officials, was invited to speak on the topic. These presentations generated a very active question and answer period. Afterward, an open discussion took place. The participants were divided into small groups and were presented with two general questions to discuss. The Partnership surveyed each participant on the structure, cases presented, speakers, and topics. The feedback was very encouraging and positive (see graphs below).

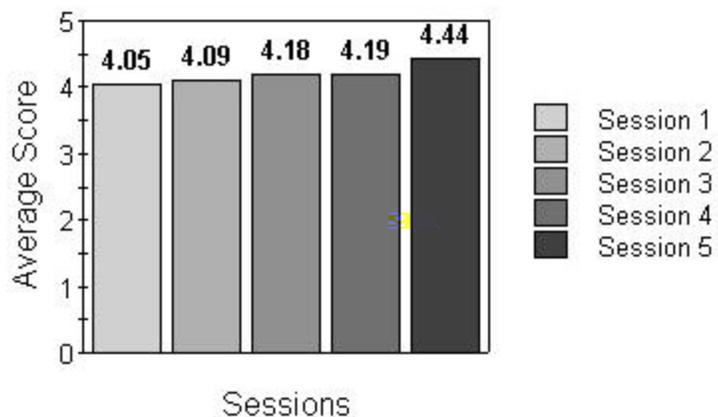
Sessions	
Session 1	Government and its Relationship with Society
Session 2	Municipal Administrative Models
Session 3	Human Resources Management
Session 4	Public Services
Session 5	Municipal Finances

Score Definitions	
0	Did Not Answer
1	Bad
2	Poor
3	Good
4	Very Good
5	Excellent

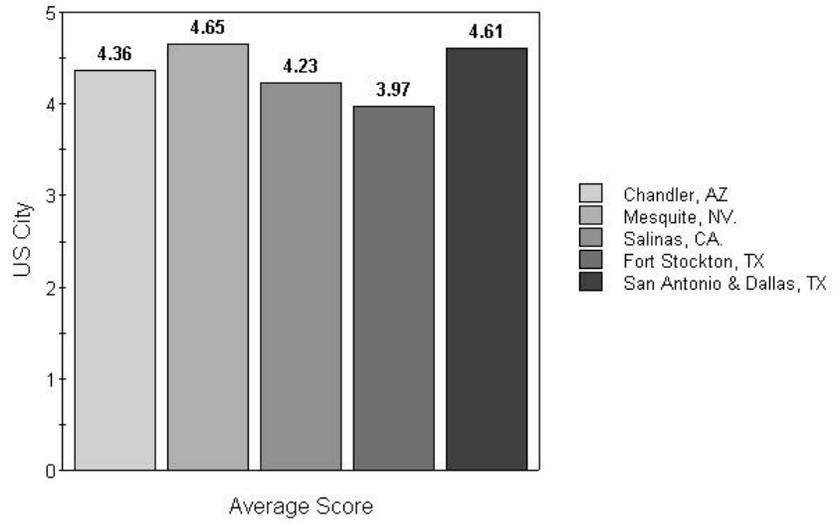
Relevancy of Topic



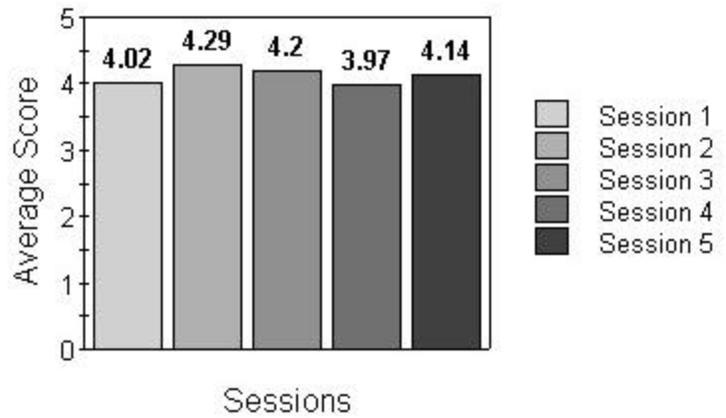
Structure of Presentations: Analysis & Cases



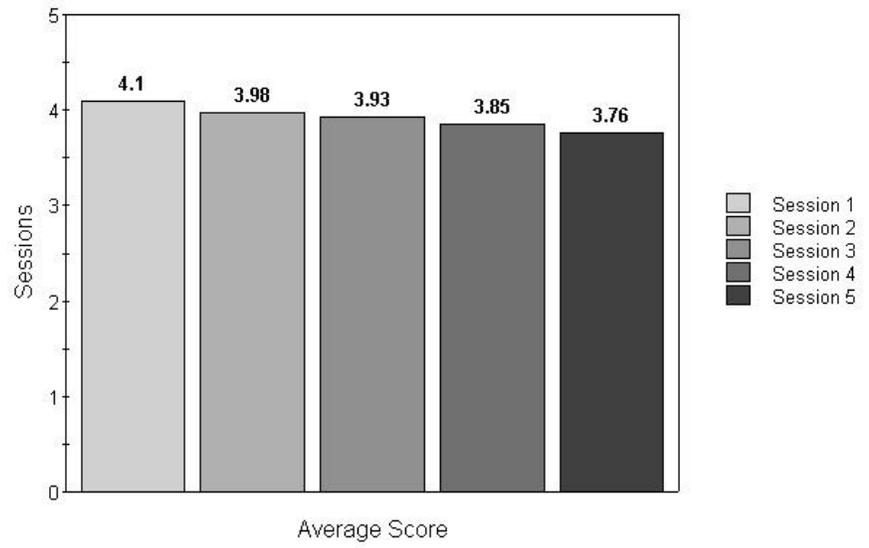
Knowledge of Topic: Guest Speaker



Concepts Presented were Helpful



Best Practice Case Provided Valuable Elements



ANNEX A:

Evaluation of the Fiscal Federalism System and Selected Future Scenarios
(México: Evaluación del sistema de federalismo fiscal y escenarios futuros seleccionados)



Proyecto de Investigación "México: evaluación del sistema de federalismo fiscal y escenarios futuros seleccionados"

Borrador final

Octubre de 2003

I. Introducción

Como ha ocurrido en diversos países del mundo, durante las dos décadas más recientes, México ha emprendido un ambicioso programa de reformas económicas y políticas. Como parte de ese programa, la economía se ha abierto hacia el exterior, a través de la liberalización comercial, financiera y de las inversiones productivas. Además, la presencia del Estado en las actividades económicas ha experimentado una profunda transformación y las reglas de operación electoral han cambiado para dar paso a un sistema político más equitativo y transparente.

Como parte de esa estrategia de transformación, también se han modificado las relaciones financieras intergubernamentales, es decir, los vínculos entre el Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia del ingreso, el gasto y la deuda pública. Particularmente a partir de 1980, pero con especial énfasis en la década de los años 90, se ha emprendido una política acelerada de descentralización fiscal, que, entre otras acciones, ha transferido montos crecientes de recursos económicos para los estados y municipios; ha ampliado la participación de los gobiernos subnacionales en la aplicación de las políticas sociales (en particular en educación y salud) y ha fortalecido la capacidad de respuesta gubernamental a los problemas de la sociedad.

Del mismo modo que ocurre con todas las políticas públicas, las emprendidas en materia del federalismo fiscal en México muestran avances en algunos ámbitos y retrocesos, en otros. El propósito inicial de este documento es, en ese sentido, llevar a cabo una evaluación del sistema vigente, para señalar cuáles son sus principales ventajas y limitaciones y contribuir así a una discusión más amplia sobre el estado actual y las perspectivas del federalismo mexicano.

Además, este documento no se limita sólo a una valoración de la situación actual, sino que también tiene como objetivo analizar la viabilidad, hacia el futuro, del sistema de federalismo fiscal vigente y de las principales propuestas que se han hecho para su reforma, como son: la reforma fiscal, las modificaciones en la fórmula de distribución de las participaciones en ingresos federales, la ampliación de las potestades tributarias locales, la profundización de la colaboración administrativa en materia fiscal, la reforma en la asignación de recursos para financiar funciones públicas descentralizadas, etc.

Para cada uno de esos escenarios se busca analizar qué objetivos persiguen las reformas, cómo se implementarían en la práctica, qué efectos tendrían sobre las finanzas del gobierno federal y las entidades federativas y cuáles serían sus impactos sobre el sistema económico en general.

Con relación al contenido capitular, en esta misma introducción se presenta una breve exposición de los rasgos generales del sistema de federalismo fiscal mexicano, misma que se complementa con el contenido del Anexo I (“Características principales del sistema de federalismo fiscal vigente en México”). En este anexo se formula un breve repaso a los instrumentos financieros aplicados en el federalismo fiscal mexicano y cuyo conocimiento es necesario para evaluar la situación actual y el propósito de las propuestas de reforma.

El capítulo II, “Evaluación de los principales resultados del modelo de federalismo fiscal de México en años recientes (1990-2000)”, contiene una explicación, en detalle, de los principales resultados favorables (fortalezas) de dicho sistema, en ámbitos tales como la simplificación del

sistema tributario o la estabilidad y certidumbre de los ingresos de las entidades federativas. También incluye una apreciación de los principales resultados desfavorables (debilidades) del sistema, tratándose por ejemplo, de la dependencia financiera de las entidades federativas o las presiones crecientes sobre el presupuesto del gobierno federal. Se ha elegido focalizar el análisis en la década 1990-2000 para centrar el análisis en la evolución más reciente del sistema para la que se cuenta con información pertinente. El retraso en la publicación de información financiera del conjunto de las entidades federativas limita la posibilidad de continuar el análisis para los años 2001-2003; sin embargo, para algunos de los problemas que enfrenta la hacienda pública federal sí se incluye información correspondiente a dicho periodo.

El capítulo III contiene una evaluación del escenario de continuidad del régimen de federalismo fiscal vigente. Partiendo del supuesto de que el sistema en vigor se siga aplicando en los próximos años, se discute qué resultados podría generar y las ventajas e inconvenientes de éstos.

El capítulo IV presenta ocho escenarios alternativos para la evolución del federalismo fiscal mexicano, que provienen principalmente de propuestas planteadas en los últimos años, en diversos foros académicos y reuniones de funcionarios fiscales. Para cada uno de estos escenarios alternativos se discute qué objetivos persiguen las reformas, cómo se implementarían en la práctica, qué efectos tendrían sobre las finanzas del gobierno federal y las entidades federativas y cuáles serían sus impactos sobre el sistema económico en general. Para concluir este capítulo, se incluyen proyecciones numéricas de algunos de los resultados que producirían los escenarios alternativos.

Finalmente, el capítulo V, Conclusiones, resume los principales resultados del estudio.

Un breve repaso al régimen de federalismo fiscal mexicano

El sistema de federalismo fiscal vigente en México se remonta, en sus antecedentes, a la Constitución Federal de 1917; sin embargo, sus rasgos principales surgen con la conformación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), a partir del año de 1980. Generalmente se reconoce que el fundamento de este sistema es la armonización tributaria entre los gobiernos federal y de las entidades federativas (estados y Distrito Federal). De acuerdo con ello, la asignación de impuestos entre los ámbitos gubernamentales busca eliminar la llamada **concurrencia impositiva**, con lo que cada una de las fuentes susceptibles de imposición, en general, es gravada por un solo impuesto, que corresponde a una sola autoridad fiscal, de modo que se simplifica así el cumplimiento de las obligaciones fiscales y se está en condiciones de realizar una administración más eficiente de dichos tributos.

En el cuadro 1 se presenta, para el año 2002, las principales fuentes de ingresos recaudadas por el ámbito federal de gobierno. Estas fuentes incluyen los siguientes impuestos (ver cuadro 1): renta (tanto de las personas físicas como de las empresas)¹, al valor agregado (IVA), especial sobre producción y servicios (IEPS), impuestos específicos al consumo de gasolinas, bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos, aguas refrescos y sus concentrados y servicios de

¹ Además el impuesto sobre la renta se complementa con el impuesto al activo, que es un impuesto que se causa en función de los activos empresariales y que se sustenta, por lo menos parcialmente, en la noción de impuesto mínimo, que pagarían los contribuyentes al fisco cuando no tienen utilidades gravables para efectos del impuesto sobre la renta.

telecomunicaciones), sobre la exportación e importación de mercancías, sobre la adquisición de automóviles nuevos, sobre la tenencia o uso de vehículos y el impuesto sustitutivo del crédito al salario. Además de los ingresos por impuestos, el Gobierno Federal capta recursos derivados del petróleo, denominados como derechos, también se incluyen en esa categoría los cobros por servicios públicos. Las contribuciones federales se complementan con las aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras. Como puede observarse en el cuadro 1, casi tres cuartas partes de los ingresos federales provienen de los impuestos (principalmente, ISR, IVA e IEPS); alrededor del 15% proviene del pago de derechos (principalmente de naturaleza petrolera) y el 10% restante (aproximadamente) surge del pago de aportaciones para la seguridad social (IMSS e ISSSTE, en el cálculo aquí realizado).

Por lo que se refiere al ámbito del gobierno estatal, según puede apreciarse del cuadro 2 los principales ingresos impositivos propios de los Estados son: el impuesto sobre nóminas, el impuesto sobre hospedaje (que grava la ocupación hotelera, misma que también está afecta al impuesto el valor agregado), el impuesto sobre profesiones exentas del IVA (en especial los honorarios por servicios médicos), los impuestos sobre espectáculos públicos (excepto las funciones de cine que sí están afectas al IVA y son gravadas exclusivamente por el Gobierno Federal), el impuesto sobre la compraventa de automóviles usados entre particulares (exención del IVA) y los impuestos sobre premios de rifas y sorteos. Además, a través de la modalidad de la colaboración administrativa en materia fiscal, los estados administran y conservan el 100% del rendimiento de los impuestos federales sobre automóviles nuevos y sobre tenencia o uso de vehículos. En cuanto al monto de su recaudación, de acuerdo con información del INEGI para el año 2001, los 31 estados obtuvieron ingresos por impuestos propios del orden de 10,840.4 millones de pesos, siendo el impuesto sobre nóminas y el de compraventa de vehículos usados los de mayores rendimientos. Por su parte el Distrito Federal obtuvo ingresos por impuestos por un total de 13, 342.3 millones de pesos, donde destacan el impuesto predial (que cobra el gobierno de esa entidad que no cuenta con municipios) y el impuesto sobre nóminas. De esta información puede concluirse que las entidades federativas obtuvieron ingresos por impuestos propios por 24, 182.6 millones de pesos. Esto significa que por cada peso que recaudan las entidades por impuestos propios el gobierno federal recauda casi 30 (29.75), lo que da una buena idea del grado de centralización tributaria vigente.

Con relación a los gobiernos municipales, la propia constitución federal establece que les corresponde el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que comprende particularmente el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles. Además, la tributación local se complementa con impuestos de menores rendimientos, en ocasiones concurrentes con los estados, como son los impuestos sobre espectáculos públicos o diversiones.

Debido a esta distribución de las potestades tributarias, el sistema fiscal mexicano ha prácticamente eliminado la concurrencia impositiva, lo que ha permitido una simplificación razonable del régimen tributario y reducido de manera significativa los costos de cumplimiento y recaudación tributarios. Sin embargo, el sistema ha traído también la necesidad de que el Gobierno Federal, con el propósito de corregir el desequilibrio vertical generado por la armonización tributaria, otorgue una porción significativa de sus ingresos impositivos a los estados y municipios, a través de las denominadas participaciones federales, que constituyen el principal concepto de ingreso de los gobiernos subnacionales.

Las *participaciones*, que corresponden a lo que se denomina como *revenue sharing* en la literatura sobre federalismo fiscal, se calculan como proporciones fijas (porcentajes) de la recaudación federal y se distribuyen entre las entidades federativas atendiendo a diversos criterios, como son la población, la generación de contribuciones federales en cada estado, la generación de contribuciones municipales, etc. Tanto los montos de integración de las participaciones como los criterios de distribución se hallan contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal (federal). Las cantidades que los estados reciben por participaciones varían de acuerdo con la evolución real de la recaudación federal y los gobiernos de las entidades determinan libremente en qué funciones de gasto se aplicarán estos recursos (a través de la aprobación del presupuesto por el Congreso Estatal).

Además de los ingresos por participaciones, las entidades federativas reciben recursos por los *fondos de aportaciones federales*, los cuales se incluyen como partidas de gasto público dentro del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Estos recursos están destinados a financiar diversas funciones públicas que el Gobierno Federal ha descentralizado a favor de las entidades (educación básica y normal, educación tecnológica y de adultos, servicios de salud, asistencia social y construcción de infraestructuras educativas), fortalecer la construcción de infraestructuras sociales a cargo de los gobiernos subnacionales (escuelas, clínicas, equipamiento urbano, caminos rurales, etc.), la seguridad pública y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Estas transferencias se rigen conforme al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (federal) pero, a diferencia de las participaciones, su monto no depende de la recaudación federal real y los estados deben asignar los fondos recibidos a los propósitos que el Gobierno Federal expresamente establece.

El Anexo 1 proporciona una revisión más amplia de las características principales del sistema de federalismo fiscal vigente en México.

II. Evaluación de los principales resultados del modelo de federalismo fiscal de México en años recientes (1990-2000)

A. Presentación

Como diversos autores lo han señalado (véase, por ejemplo, Giugale (2000)), el modelo de relaciones financieras intergubernamentales de México ha sido una respuesta propia a una realidad económica, financiera, fiscal, política y social particular y no ha constituido la adaptación o imitación de algún otro régimen de federalismo fiscal, importado de otro país.² Acorde con esa peculiaridad que lo caracteriza, y como ya se comentó en la sección I, la estrategia de federalismo fiscal se ha sustentado en la práctica eliminación de la concurrencia

² "(...) El país está progresando en conceder más autonomía, asignar más responsabilidad fiscal y pedir más informes de resultados a los niveles inferiores de gobierno (o subnacionales). En la actualidad, los estados gastan cerca de la mitad de lo que gasta el gobierno federal.(...) Este proceso está encauzándose gracias a la mayor competencia política en todos los niveles de la administración pública y al deseo del gobierno federal de incluir la descentralización en su programa para una mayor participación política.(...) Sin embargo, cada país debe diseñar su propia estrategia de descentralización y su propia infraestructura institucional particular de acuerdo con su historia, sus objetivos y las restricciones que enfrente", Perspectiva General, en Giugale, Marcelo y Steven Webb (editores), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, 2000.

impositiva, centralizando los principales impuestos en el Gobierno Federal y creando un amplio sistema de transferencias para compensar el desequilibrio vertical ocasionado.

En este capítulo se formula una evaluación de los principales rasgos del modelo de federalismo fiscal mexicano, tal como se han presentado en los últimos 10 años, inicialmente se analizan los principales rasgos favorables (fortalezas) y posteriormente los resultados desfavorables (limitaciones).

B. Resultados favorables

El sistema de federalismo fiscal vigente en México presenta diversas ventajas, no sólo cuando se le compara con sistemas aplicados con anterioridad en el país, sino también con sistemas aplicados en otros países, especialmente de América Latina. Particularmente, el esquema de armonización tributaria y distribución de participaciones a las entidades federativas en los ingresos federales, ha creado certidumbre y estabilidad en el financiamiento subnacional. En este apartado se revisan éste y otros de los resultados favorables del modelo.

1. Estabilidad de los ingresos estatales

Al compartir con las entidades federativas los rendimientos de los ingresos federales por impuestos (y los derechos provenientes de la extracción de petróleo y de minería) y ya que se trata de las fuentes de mayor dinamismo en el sistema fiscal, un primer resultado favorable es que *los ingresos de los estados y el Distrito Federal muestran una gran estabilidad*, tanto si se les compara en términos de su poder adquisitivo como con respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

Como puede constatar en los cuadros 3 y 4, las participaciones en ingresos federales que reciben las entidades han guardado un comportamiento muy afín a la evolución de la recaudación federal participable, en el periodo de 1990 a 2000. Esto significa que los incrementos y reducciones reales de la recaudación federal han repercutido directamente en las participaciones, salvo en algunos años, en especial 1996, en que se modifica el régimen de participaciones para otorgar recursos adicionales a los estados mediante un aumento en la integración del fondo general de participaciones (FGP) hasta alcanzar el 20% de la recaudación federal participable (RFP). El fondo general de participaciones es el instrumento principal de transferencia de recursos financieros para las entidades federativas y se calcula como una proporción fija (porcentaje) de la RFP. Como se señala en el anexo 1, este fondo se distribuye entre las entidades atendiendo a tres criterios: población, crecimiento en la generación de impuestos federales en la entidad y redistribución.

Esta estrecha vinculación entre la recaudación federal y los ingresos estatales ha significado, también, que los periodos adversos para la recaudación federal (la crisis interna de 1995 y, en menor medida, los escenarios internacionales de 1998) se traduzcan en reducciones severas en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, cuando se comparan estas participaciones federales a las entidades como proporción del PIB nacional (ver cuadro 5) se observa una clara tendencia al alza (desde 2.567% en 1990 a 2.811% en 2000), lo que confirma la hipótesis de la estabilidad de estos ingresos.

Desde luego que esto coloca a los gobiernos de las entidades federativas en una situación financiera favorable, que les ha permitido atender sus necesidades de gasto en proporciones semejantes a las que presenta el Gobierno Federal. Todo ello, sin dejar de reconocer que el sistema tributario en su conjunto presenta una notoria insuficiencia de ingresos para atender plenamente las necesidades de gasto.

El régimen amplio de participación estatal en los ingresos federales ha permitido evitar el incremento en el desequilibrio vertical que se origina cuando los gobiernos estatales gravan sólo bases fiscales inelásticas, de administración fiscal compleja o de bajos rendimientos, como ocurrió en buena medida en México antes de 1980. En este sentido, el sistema de federalismo fiscal basado en la armonización tributaria y la distribución de participaciones ha permitido que los ingresos estatales sean elásticos (con respecto a la producción y el ingreso) lo cual es acorde con la noción de que sus gastos públicos, por ejemplo en educación y salud, están en permanente aumento y no pueden emprender amplios procesos de ajuste fiscal como los que pueden aplicarse a algunos ramos de las finanzas públicas federales.

Un hecho que ha contribuido, sin duda, a la estabilidad de los ingresos por participaciones de las entidades federativas, es que el Gobierno Federal les participa de todas sus fuentes impositivas, así como de los derechos de extracción de petróleo y de minería; ver cuadro 1. De esta manera, es factible reducir el impacto negativo de las fluctuaciones en los ingresos fiscales de mayor volatilidad. Este último aspecto es de crucial importancia, en especial si se toma en cuenta que los ingresos derivados del petróleo, que representan en los últimos años, alrededor de un tercio de la recaudación federal participable, dependen de las fluctuantes cotizaciones internacionales de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación. Adicionalmente, debe recordarse que en el periodo anterior a la entrada en vigor del actual sistema de coordinación fiscal, la inestabilidad e inelasticidad de los ingresos de las entidades federativas derivaba, en muy buena medida, de que no participaron de los ingresos fiscales que, en aquel momento, eran más dinámicos (impuesto sobre la renta de “causantes” mayores e impuestos a la importación y exportación).

2. Redistribución de los ingresos fiscales

La estabilidad de los ingresos de las entidades federativas es una de las ventajas primordiales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y esto se percibe mejor cuando se considera que beneficia a todas las entidades federativas, incluso aquellas con bases fiscales muy reducidas o de muy escasa elasticidad. Este aspecto no puede soslayarse en una evaluación del régimen de federalismo fiscal mexicano, ya que las diferencias entre los estados y regiones en variables como ingreso per cápita, niveles de bienestar, desarrollo humano, pobreza, infraestructura para el desarrollo económico, etc., son elevadas. En este sentido, la elección de un sistema basado en la virtual eliminación de la concurrencia impositiva, la centralización de la recaudación fiscal y la distribución de participaciones, ha permitido a los estados de menor desarrollo relativo participar ampliamente de los recursos fiscales generados en el conjunto del país, o, para decirlo en otros términos, el sistema de coordinación ha hecho factible *una redistribución de ingresos fiscales que favorece a las entidades con menores bases fiscales y/o menor ingreso per cápita*. Este hecho es el resultado deliberado de la introducción de variables, en especial el número de habitantes en cada entidad federativa, a partir de la reforma a la fórmula de distribución del

Fondo General de Participaciones en 1990; para una explicación de los componentes de la fórmula de distribución, ver Anexo 1. En ese sentido, puede afirmarse que los 10 años más recientes del sistema de coordinación fiscal se han caracterizado por una mejora redistributiva en la asignación de las participaciones federales entre las entidades, lo que ha supuesto en contrapartida, la ruptura con el principio de que el único fundamento histórico del sistema se halla en su carácter resarcitorio, es decir que las actuales participaciones se limitan sólo a compensar las participaciones recibidas antes de su entrada en vigor y los ingresos fiscales que las entidades han dejado de percibir (por ampliaciones en el régimen de coordinación, a partir de 1980).

De acuerdo con el cuadro 6, que compara los coeficientes efectivos de participación de cada una de las entidades en el Fondo General de Participaciones entre 1991 y 2000, 22 estados presentan un incremento en este periodo. Los mayores incrementos se presentan en el Estado de México (la entidad federativa con mayor número de habitantes y beneficiaria de la inclusión de la variable poblacional en la fórmula de distribución) y en entidades con menores niveles de desarrollo económico: Puebla, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. En contraste, las reducciones en el coeficiente efectivo se muestran principalmente en el Distrito Federal y Nuevo León, así como Sonora y Sinaloa. En estos dos últimos casos, la reducción de los coeficientes efectivos de participación puede explicarse tanto por la baja densidad de población como por el hecho de que se trata de estados con una actividad económica orientada a la producción agropecuaria y, presumiblemente, con menor dinamismo en la generación de impuestos federales asignables.

La redistribución de ingresos fiscales a favor de las entidades de menor desarrollo relativo puede considerarse – junto con otros factores, tales como la descentralización de programas de gasto federal –, como el “pegamento” que ha contribuido a mantener unida a la Federación Mexicana. Es muy probable que de haberse adoptado un modelo de separación de fuentes tributarias (tal como el que, incluso, llegaron a proponer los representantes de los estados en las Convenciones Nacionales Fiscales hace más de 60 años) el resultado al momento actual sería una disparidad muy elevada en las capacidades de gasto (a favor de los estados con mayores bases fiscales) y, por ende, un marcado desequilibrio en las oportunidades de desarrollo, que quizá haría inviable la propia existencia de la Federación. Por ello, puede anticiparse que, hacia el futuro, cualquiera que sea el diseño de un nuevo régimen de federalismo fiscal deberá contener elementos de “solidaridad financiera” o “fraternidad” entre las regiones del país.

Un resultado que, inevitablemente, ha supuesto este proceso de redistribución de ingresos fiscales es que los estados donde se ubican físicamente bases fiscales de altos rendimientos (por ejemplo, en materia petrolera) han tenido que compartir dicha riqueza con el resto de las entidades federativas.

3. Reducción de los costos administrativos y la eliminación de distorsiones

En otro orden de ideas, la virtual eliminación de la concurrencia impositiva en México, que ha sido el principio fundamental de la armonización tributaria y cuya única excepción es la coexistencia de los impuestos locales sobre hospedaje y la aplicación del IVA federal en esos servicios, produce un sistema fiscal más sencillo, lo que a su vez genera dos resultados económicos relevantes: *la reducción de los costos de administración y cumplimiento tributarios*

y la *eliminación de las distorsiones en la asignación de recursos atribuibles a los sistemas fiscales locales amplios*.

Con relación al primero de estos resultados, la eliminación de la concurrencia fiscal, aunada a la política expresa de reducir el número de impuestos federales, ha significado, en principio, que los costos de administración y cumplimiento tributarios se reduzcan en relación a un sistema en el que los distintos ámbitos de gobierno puedan gravar las mismas bases tributarias. Sin embargo, los costos de administración y cumplimiento también dependen de la propia complejidad de cada uno de los impuestos vigentes y de otros factores, como la conciencia tributaria, el índice de cumplimiento voluntario, la percepción del riesgo de ser detectado y sancionado en caso de incumplimiento o la amplitud de las exenciones y regímenes tributarios especiales. En este sentido, a falta de una investigación empírica que lo corrobore, puede afirmarse que los beneficios de un sistema de eliminación de la concurrencia tributaria, sobre los costos de administración y cumplimiento, bien pueden verse más que compensados por otras distorsiones del sistema fiscal.

Otra de las ventajas que se atribuyen a la reducción de la concurrencia impositiva deriva de la eliminación de las distorsiones en la asignación de recursos atribuibles a los sistemas fiscales locales amplios. Tradicionalmente se señalan como efectos distorsionantes en estos sistemas, los siguientes: la asignación de recursos que atiende a criterios fiscales en contraposición a la eficiencia económica (por ejemplo, la localización de empresas atendiendo en exclusiva a subsidios fiscales); la exportación de cargas fiscales a otras localidades (por ejemplo, a través de impuestos a las mercancías); la competencia fiscal (que lleva a que la recaudación fiscal se nulifique a consecuencia de buscar una mayor “competitividad fiscal”) y la realización de actividades con el exclusivo fin de obtener ventajas fiscales o eludir impuestos (por ejemplo, los viajes de compras a otras jurisdicciones o el registro de vehículos en jurisdicciones donde los impuestos en esta materia son menores). Naturalmente que al ser de naturaleza federal las principales figuras tributarias, no se producen estas distorsiones. En todo caso, con los sistemas fiscales que están vigentes en las entidades, los mayores efectos distorsionantes pueden presentarse en el uso del factor trabajo, debido a las distintas modalidades de los impuestos estatales sobre nóminas y, en menor medida, en la tenencia y compra venta de vehículos.

4. Equilibrio financiero

Otra de las ventajas del régimen de federalismo fiscal mexicano ha sido *el equilibrio financiero relativo con que se han realizado los procesos de descentralización del gasto público federal hacia las entidades federativas*, emprendidos con especial énfasis en la última década y que tuvieron como punto de partida, el Acuerdo para la Modernización de la Educación, suscrito en 1992. Estos procesos no han estado exentos de dificultades en materia financiera, como son la necesidad de complementar los recursos remitidos por el Gobierno Federal para poder financiar plenamente las funciones transferidas y la inequidad en la asignación de varios de los fondos de aportaciones federales; pueden señalarse, a cambio, diversas ventajas, como son: el propio equilibrio relativo entre las transferencias y las nuevas responsabilidades de gasto (ausente en diversos procesos de descentralización en Latinoamérica, en los que se transfirieron responsabilidades, pero no recursos financieros), la publicidad y transparencia en materia de los recursos que corresponden a cada una de las entidades (garantizada desde la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el propio presupuesto de egresos federal y otros decretos que lo

complementan), la aparición de fórmulas de distribución y el indudable rol que algunas de las transferencias juegan para fortalecer las capacidades de inversión de los gobiernos subnacionales (en especial, de los municipios).

5. La deuda pública subnacional

En lo que concierne al tema de la deuda, la principal ventaja de nuestro régimen de federalismo fiscal ha sido *el control sobre el endeudamiento público subnacional*, que ha impedido que el mismo se convierta, por lo menos hasta ahora, en un problema con severos efectos macroeconómicos negativos incluso para el conjunto del país, como ha ocurrido en otras federaciones latinoamericanas (Brasil y Argentina). Las claves para mantener dicho control se han encontrado en: el avance en la estabilización macroeconómica (a partir de la crisis de 1994-1995); las restricciones constitucionales federales (en materia del uso de los recursos contratados para inversiones públicas productivas y la prohibición del endeudamiento externo); las prohibiciones para constituir instituciones financieras que permitan captar el ahorro privado con el propósito de financiar el déficit público subnacional; la aprobación, por el poder legislativo local, de un monto máximo de endeudamiento anual y/o la contratación de cada empréstito, el manejo del sistema de garantías por las autoridades federales, la existencia de una institución federal especializada en la materia (BANOBRAS) y, en menor medida, la disciplina de mercado.

El cuadro 7 muestra la evolución de los saldos de la deuda pública de las entidades federativas, a valores nominales, entre 1991 y 2002. Como puede observarse la serie muestra una tendencia gradual al crecimiento, salvo los años de la emergencia económica (1994-1995) en que los saldos de la deuda pública se disparan, debido a las propias condiciones del entorno macroeconómico. En proporción al tamaño de toda la economía, la deuda pública de las entidades prácticamente no se incrementa en este periodo e, incluso, como lo muestra el cuadro 8, la deuda de los estados y municipios en 2002 representa sólo el 1.5% del PIB nacional, en contraste con el 2.5% que representaba en 1994, el año en que surge la emergencia económica y sus efectos adversos. En proporción al tamaño de su economía, los estados más endeudados son México, Sonora y Sinaloa. Cabe señalar que en esta información no se incluye al Distrito Federal, tanto por que su proceso de endeudamiento es regulado directamente por el Congreso de la Unión como por que su mayor capacidad de generación de recursos fiscales propios le ha permitido tradicionalmente un mayor endeudamiento (para el cierre de 2002, el saldo preliminar de la deuda del Gobierno del Distrito Federal se estima en 38,284.9 millones de pesos).

6. Predecibilidad

Por último, entre las principales ventajas del modelo de federalismo fiscal del país no debe dejarse de mencionar *su predecibilidad en términos del impacto macroeconómico*. Aunque algunos componentes del régimen de transferencias, por ejemplo los fondos de aportaciones para educación básica y los recursos del PAFEF, tienden a crecer, por encima del aumento de la recaudación federal participable o el producto interno bruto, en general ha sido posible, en los últimos años, por una parte anticipar el impacto del sistema en las finanzas federales y, por otra, garantizar que el sistema siga operando en los términos que establecen las leyes, lo que no siempre ha sido factible en las federaciones latinoamericanas (por ejemplo, el caso de Argentina, donde la imposibilidad de cumplir con el régimen de coparticipación que señala la ley ha conducido a una complicada negociación anual de transferencias).

C. Resultados desfavorables

Aunque las fortalezas del sistema de federalismo fiscal mexicano son notables, no puede negarse que también presenta una serie de limitaciones o resultados desfavorables. Tales limitaciones, que se refieren a aspectos como la dependencia financiera o la falta de incentivos para mejorar la imposición subnacional son un resultado, prácticamente inevitable, de la armonización y centralización tributarias. Enseguida se describen estos resultados desfavorables y sus consecuencias.

1. Dependencia financiera

El sistema de federalismo fiscal de México, al enfatizar la virtual eliminación de la concurrencia impositiva, la centralización de ingresos en el Gobierno Federal y la distribución de participaciones en ingresos federales a los gobiernos subnacionales, ha generado como su principal desventaja *la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales*. Esto significa que el grado de control que los gobiernos de las entidades federativas pueden ejercer sobre el monto total de sus ingresos es muy limitado, ya que el financiamiento de sus gastos públicos depende, en una proporción muy alta, de las participaciones y aportaciones. Por ello, las decisiones de política fiscal propias de las entidades federativas (por ejemplo, para ampliar la recaudación tributaria con el propósito de financiar mayores gastos públicos que reclaman los contribuyentes) tienen un efecto muy limitado.

Conforme a la gráfica 1, la dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales, alcanzó en 2001 hasta un 97.32% de los ingresos estatales (en Tabasco) y un mínimo de 79.29% (en el Estado de México). Como en otros indicadores, el caso del Distrito Federal es atípico, ya que las transferencias federales sólo sobrepasan ligeramente la generación de ingresos propios.³

a. Falta de correspondencia entre capacidad fiscal y asignación de gastos

La teoría de la elección pública (*Public Choice*) tradicionalmente ha enfatizado que, en modelos de federalismo fiscal como el mexicano, la falta de correspondencia entre la baja capacidad para generar ingresos fiscales propios y la alta capacidad para asignar gastos públicos por parte de los gobiernos subnacionales, tiende a generar efectos distorsionantes en la relación del fisco con los contribuyentes. En la medida en que estos últimos perciben que el gasto público subnacional no depende, primordialmente, de su pago directo de contribuciones subnacionales, se producen incentivos para ampliar en exceso este gasto, en la espera de que el gobierno subnacional obtendrá los fondos necesarios a partir de transferencias federales. Al mismo tiempo, las decisiones de gasto público suelen no estar “emparentadas” con decisiones de política tributaria local, no existen incentivos apropiados para ampliar la tributación local y la injerencia del gobierno nacional en las finanzas de los estados aumenta.

³ Esta situación se explica tanto por el esfuerzo fiscal propio del Distrito Federal como por el hecho de que algunas funciones de gasto público no han sido descentralizadas al gobierno de esta entidad, en especial la educación básica y normal.

La dependencia financiera de los gobiernos subnacionales con respecto a las participaciones también tiene consecuencias políticas que no se pueden soslayar: las modificaciones impositivas relevantes (por ejemplo el incremento de tasas o la eliminación de exenciones, con el propósito de ampliar los ingresos públicos) son propuestas por el Poder Ejecutivo Federal (Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público) al Poder Legislativo Federal (Cámaras de Diputados y de Senadores), sin que los gobiernos de las entidades federativas participen directamente del proceso o paguen alguna proporción del “costo político” que supone aumentar los impuestos. Sin embargo, vía el sistema de participaciones, los estados y el Distrito Federal se benefician del crecimiento en la recaudación federal participable. Esta asimetría en la distribución de “beneficios” y “costos” de las decisiones principales de política tributaria contribuye, sin duda a *la falta de incentivos apropiados para emprender una reforma fiscal*, a la que podemos considerar como un resultado negativo indirecto del régimen de coordinación fiscal.

b. Esfuerzo fiscal deficiente

Otra de las consecuencias más comunes de la centralización tributaria *es la falta de incentivos para incrementar el esfuerzo fiscal propio*. Tradicionalmente se señala que, en la medida en que la mayor parte de los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen de transferencias del Gobierno Federal, no hay incentivos que promuevan un aumento significativo en la recaudación de ingresos propios de los Estados y Municipios. A contrario de esta apreciación general, puede afirmarse que para el caso de México se presenta tanto el caso de entidades federativas que en la última década, han realizado un creciente esfuerzo fiscal, aumentando notablemente los rendimientos de sus fuentes propias (en ocasiones para compensar la caída en sus propios coeficientes de participaciones); como el caso opuesto, en que los rendimientos del sistema fiscal propio muestran menor dinamismo. Por ello, no puede generalizarse el efecto de la centralización tributaria sobre el sistema fiscal propio.

De acuerdo con el cuadro 9, existen distintos grados de esfuerzo fiscal en la recaudación de las contribuciones estatales (impuestos, derechos y contribuciones especiales) para el año 2000. En un extremo, el Distrito Federal recauda, por contribuciones propias, el equivalente al 1.407% de su PIB estatal, seguido por el Estado de Chihuahua con el 0.913% y, en el otro extremo, Oaxaca recauda apenas el equivalente a 0.171% del PIB generado en el estado. La diferencia es, por tanto, de más de ocho veces. Aunque las entidades con mayores bases fiscales, por ese solo hecho, tienden a recaudar proporcionalmente más, una investigación empírica tendría que realizarse para cuantificar, con mayor precisión, el esfuerzo fiscal local y el impacto de las restricciones en el marco legal tributario en cada entidad.

Dos aspectos del diseño de federalismo fiscal han contribuido para alentar un mayor esfuerzo fiscal propio en los gobiernos subnacionales: la expansión de la colaboración administrativa en materia fiscal federal y la inclusión de los rendimientos de contribuciones federales administradas por las entidades federativas (el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, ITUV y el impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN) y de contribuciones locales (impuesto predial y derechos de agua) en las fórmulas de distribución de participaciones. Con relación a la colaboración administrativa en materia fiscal, a partir de 1990, se observó la transformación de un sistema de colaboración basado en la administración cuasi-integral de una contribución

federal de base amplia (el IVA) hacia la colaboración de las entidades centrada en la verificación del cumplimiento tributario y la administración de algunos regímenes tributarios especiales.

c. Carácter procíclico

Por otra parte, la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales contribuye también al *carácter procíclico que muestran las finanzas estatales*. Es decir, en la medida en que los gobiernos estatales no pueden aplicar políticas fiscales compensatorias que tengan un impacto significativo en el monto total de sus ingresos, los aumentos y caídas en la recaudación federal participable tendrán un efecto inmediato en su presupuesto total. Este aspecto es particularmente relevante en México debido al efecto de la volatilidad de los ingresos provenientes del petróleo sobre el presupuesto federal: si los ingresos petroleros aumentan significativamente (principalmente a causa del aumento en el precio de la mezcla mexicana de exportación), las entidades federativas experimentan un aumento temporal en sus ingresos; en cambio, si los ingresos fiscales de esta fuente se deprimen, puede existir una severa reducción en los presupuestos estatales. Puede considerarse que este carácter procíclico no es deseable, tanto por que los estados no tienen mecanismos para contrarrestarlo, como porque sus gastos públicos se vinculan fuertemente a actividades de desarrollo social (por ejemplo: educación, salud, seguridad pública y construcción de infraestructuras) que prácticamente no pueden reducirse o eliminarse.

El cuadro 10 muestra la evolución de los derechos por hidrocarburos (extracción de petróleo) en años recientes (1996-2002). A valores nominales, tales como los del referido cuadro, puede apreciarse la alta volatilidad de estos ingresos públicos que, como ya se señaló, cuando aumentan de manera significativa (por ejemplo en el año 2000) pueden “empujar” hacia arriba la RFP e incrementar así las participaciones para las entidades y viceversa, como en 2002, su disminución impide un mayor aumento en la RFP.

2. La problemática del cálculo de la RFP

De manera que puede considerarse como casi inevitable, un régimen de centralización tributaria y asignación de montos elevados de participaciones en ingresos federales conduce a *controversias en materia de la contabilidad y cálculo de los recursos participables (recaudación federal)*. El caso de México no ha sido la excepción y tales controversias se han agudizado en el periodo reciente debido a factores tales como: la volatilidad de los ingresos petroleros; el bajo crecimiento económico, la complejidad del régimen fiscal de PEMEX y su inclusión en una ley de vigencia anual (Ley de Ingresos de la Federación), el incremento en la devolución de impuestos federales (principalmente por resoluciones de naturaleza judicial), la lentitud en los procedimientos de control o auditoría superior en materia de los ingresos federales y, desde luego, la confrontación de naturaleza política. Dada la marcada dependencia financiera de las entidades, el resultado de estas controversias tiene un impacto significativo en su presupuesto total.

3. La fórmula de distribución de las participaciones

Con relación a las fórmulas de distribución de las participaciones, a partir de 1990 se implementó una reforma tendiente a corregir la inequidad en su distribución, mediante la inclusión de la variable “población” en la fórmula del fondo general. Se ha señalado que, a consecuencia de

dicha reforma, *el sistema de participaciones se ha excedido en los alcances de la redistribución, de modo que no existen incentivos apropiados para los estados con mayores bases fiscales en los impuestos federales*. Esta es una de las críticas más frecuentes al estado actual del sistema de federalismo fiscal mexicano y, como se suele referir, aunque es innegable que cualquier sistema de transferencias intergubernamentales en México debe incluir elementos de equidad o fraternidad, la ponderación que se asigna en la distribución del fondo general al factor poblacional (45.17%) probablemente sea excesiva; en tanto que la ponderación asignada al elemento resarcitorio de la segunda parte del fondo general (también 45.17%) sea insuficiente. En una versión extrema del argumento, la cual no ha sido sometida a pruebas empíricas, los contribuyentes de impuestos federales en las entidades de mayor desarrollo económico relativo podrían reducir su cumplimiento tributario si perciben que los impuestos que pagan “se van” preferentemente a otros estados y no se reflejan en mayores gastos públicos en esas entidades.

La redistribución de ingresos, generada con la reforma a la fórmula de participaciones del FGP a principios de la década de 1990, afectó también a los estados petroleros, ya que sus coeficientes de participaciones anteriores a la reforma incluían, implícitamente, la asignación de participaciones derivadas de esta fuente de riqueza (según la legislación entonces aplicable). Al incorporar la variable poblacional, la fórmula de distribución redujo el impacto de este propósito resarcitorio.

Otro aspecto negativo de las fórmulas de distribución del fondo general es que *las variables que se adoptan para medir la generación de ingresos fiscales en cada entidad no reflejan con precisión el esfuerzo fiscal y la situación económica en general*. La fórmula de la segunda parte del fondo general de participaciones considera como contribuciones asignables exclusivamente los impuestos especial sobre producción y servicios (en materia de cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados y gasolina, diesel y gas natural para combustión automotriz), sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos. Esta fórmula, en la práctica, sólo pondera algunos consumos específicos, pero no necesariamente refleja la evolución económica general, como si lo hacen la recaudación de los impuestos al ingreso (ISR) y general al consumo (IVA). Esta exclusión, aun cuando la fórmula considera el crecimiento en la recaudación y no la recaudación absoluta, produce distorsiones considerables.

A consecuencia de esta limitada medición a través de los impuestos federales asignables, *la vinculación entre el crecimiento económico y la evolución de los coeficientes de participaciones en la segunda parte del fondo general es escasa*. Aunque esta parte del más importante fondo participable está destinada, en algún sentido, a “captar” el efecto de la evolución económica de las entidades federativas, el resultado es insatisfactorio: pueden citarse los casos de diversas entidades cuya contribución a la generación del PIB nacional ha venido creciendo sostenidamente, mientras sus coeficientes en la segunda parte del fondo general decrecen y, viceversa, existen también casos de entidades con una aportación decreciente al PIB nacional y coeficientes crecientes en la segunda parte del fondo general de participaciones. El cuadro 11 presenta un comparativo entre el crecimiento económico de las entidades federativas (medido como la variación en su aportación al PIB nacional) y su coeficiente en la segunda parte del FGP. Así, se puede observar una correlación limitada entre estas variables; por ejemplo, estados como Aguascalientes, Chihuahua, Nuevo León, Puebla y Sonora aumentan su participación en la generación de la riqueza nacional pero disminuyen su coeficiente en la segunda parte del fondo; en contraste 9 estados (Chiapas, Durango, Guanajuato, Oaxaca,

Hidalgo, Tabasco, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas) aumentan su coeficiente de participación en la segunda parte del FGP a pesar de que su crecimiento económico es menor al promedio nacional.

4. Efecto suma cero

Otro de las limitaciones más comúnmente resaltadas en el esquema de distribución de las participaciones federales entre las entidades es *el efecto de suma cero*. Como los fondos de participaciones son proporciones fijas de la recaudación federal participable, es inevitable que el incremento del coeficiente de participación de una entidad (o varias) se traduzca en la reducción del coeficiente de participación de otra entidad (o varias). En el mediano plazo ésta es una de las razones que contribuyen a explicar la falta de consenso para modificar los criterios empleados en las fórmulas de distribución de las participaciones federales: al introducir un nuevo criterio (por ejemplo, otro impuesto federal asignable) algunas entidades verán elevado su coeficiente, a costa de otras que lo verán reducido.

5. Reducciones de magnitud de la administración tributaria de las entidades federativas

Con relación a la captación de ingresos por parte de los propios estados, puede señalarse que la consecuencia principal del modelo de federalismo fiscal adoptado es que *se reduce el tamaño de la administración tributaria en las entidades federativas y se especializa en la recaudación de algunas contribuciones* de naturaleza estatal (principalmente impuestos sobre nóminas y derechos de control vehicular) o coordinada con el Gobierno Federal (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos, colaboración en la verificación del cumplimiento tributario y administración de ciertos regímenes tributarios). En este sentido, la última década de evolución del régimen de federalismo fiscal marca una profunda diferencia con el periodo anterior, en que las administraciones tributarias de los Estados y el Distrito Federal habían desempeñado numerosas funciones en la administración del IVA.

6. Los fondos de aportaciones

Con relación a los fondos de aportaciones que se emplean, entre otros objetivos, para el financiamiento de las funciones de gasto público descentralizadas, existe *inequidad en la asignación de fondos federales a las entidades*. En particular, para funciones como educación básica y salud, las asignaciones per capita muestran grandes diferencias, en perjuicio de las entidades de mayor tamaño relativo o con mayor número de habitantes o usuarios potenciales de los servicios. Un análisis de naturaleza más estructural tendría que llevar a discutir si la estrategia adoptada en México para financiar la descentralización (basada en los costos históricos y su evolución) puede ser remplazada por el financiamiento con base en la demanda. Debe reconocerse, sin embargo, que la estrategia adoptada probablemente es más acorde con el grado de autonomía financiera de que disponen los estados.

El cuadro 12 muestra un ejemplo típico de la inequidad distributiva para el más cuantioso de los fondos de aportaciones federales, el destinado a financiar la educación básica, en el año 2001. Las asignaciones por alumno fluctúan entre menos de 4,000 pesos anuales (en los estados de México y Guanajuato) y cerca de 12,000 en Baja California Sur. Presumiblemente, esas

diferencias de 3 veces sólo parcialmente se explican por factores como la densidad poblacional, los costos relativos o los costos fijos de la administración escolar.

Otras aportaciones federales, que buscan asignar recursos para la infraestructura social o el fortalecimiento de los municipios, tienen *incentivos “perversos” para la asignación de fondos entre las entidades federativas*. Ya que las fórmulas responden a la medición de la incidencia de la pobreza y el número de habitantes, tales esquemas de reparto suponen un “castigo” para los estados en que se logra abatir la pobreza o reducir el crecimiento demográfico, pues al emprender estas acciones, se perciben menores montos de aportaciones. Hasta ahora no se han incluido en dichas fórmulas variables que “premién” la eficiencia de los gobiernos subnacionales.

7. EL PAFEF

A la vista de la consolidación de los fondos de aportaciones federales y el sistema de participaciones como los mecanismos fundamentales para distribuir recursos federales entre las entidades federativas (complementados, fundamentalmente, con el gasto federal reasignado y el financiamiento federal a las universidades públicas), el papel que los mecanismos discrecionales (subsidios) tradicionalmente habían jugado en el financiamiento estatal se redujo de manera muy significativa. El abandono de estos mecanismos contribuyó a elevar la transparencia del régimen de federalismo fiscal. Sin embargo, dado que la necesidad de recursos adicionales por parte de los gobiernos de las entidades federativas no parece quedar plenamente satisfecha con los mecanismos citados, se ha venido implementando, a partir del año 2000, un nuevo instrumento de financiamiento: el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). La asignación de recursos para este programa ha formado parte del proceso de negociación legislativa previo a la aprobación del presupuesto de egresos federal y aunque es indudable que ha contribuido a fortalecer las haciendas públicas estatales, su crecimiento explosivo en los escasos años de implementación ha colocado *presiones adicionales sobre el presupuesto federal*, que se agregan a las producidas por el crecimiento de las participaciones y los fondos de aportaciones. El cuadro 13 muestra como el total de los recursos asignados al PAFEF prácticamente se ha duplicado (como proporción de la RFP) en apenas cuatro años de operación del programa. La carencia de una legislación particular y permanente para la integración y distribución de este programa ha llevado a una negociación anual, en la que prevalecen los criterios de coyuntura y negociación política.

En defensa de este nuevo instrumento de transferencia de recursos para las entidades federativas debe señalarse que ha contribuido directamente a fortalecer la capacidad inversora de las entidades federativas y que, por tanto, más que buscar su eliminación resultaría más pertinente normarlo para que cuente con la predecibilidad y estabilidad que caracteriza al resto del sistema de transferencias.

8. Crecimiento insostenible de las transferencias federales

El crecimiento en los tres rubros de transferencias federales más importantes para los estados (participaciones, aportaciones y PAFEF) en el periodo reciente es notorio, tal como puede observarse en el cuadro 14. Sólo en el periodo que va del año 2000 al 2002, la suma de estos tres

conceptos ha crecido el equivalente a casi un punto del PIB nacional, hasta alcanzar casi el 7% de la riqueza generada en el país. Esa, a todas luces, resulta una cantidad excesiva, sea que se le compare con otros países latinoamericanos o contra el total de la recaudación impositiva federal (que se aproxima a un 13% del PIB nacional).

9. Impacto negativo sobre gastos de inversión

En el ámbito del equilibrio financiero de las entidades federativas, la insuficiencia de recursos (que, como se ha señalado, también afecta a los gobiernos federal y municipal) ha generado la tendencia a contener el crecimiento del gasto público, lo que sin duda ha contribuido a evitar el crecimiento del déficit público estatal que ha caracterizado, en años recientes, a otros países federales latinoamericanos (Argentina y Brasil). Dada la falta de elasticidad y la dificultad de emprender ajustes en el gasto corriente, el resultado más evidente de la insuficiencia de recursos fiscales es *la reducción en los gastos de inversión de los gobiernos de las entidades federativas*, en particular en el rubro de obras públicas. Tal reducción, por su parte, contribuye al deterioro en la prestación de los servicios públicos, la dificultad para ampliar la cobertura de los servicios sociales y la carencia de infraestructuras que permitan atraer nuevas inversiones, que contribuyan al crecimiento de la producción, el ingreso y el empleo.

En el cuadro 15 se calcula la proporción que representan los gastos en obra pública estatal entre los ingresos significativos (participaciones, aportaciones e ingresos tributarios propios) para cada una de las entidades federativas. En promedio, menos del 12% de ese presupuesto puede dedicarse a las obras públicas estatales; aunque existen estados con niveles superiores al 30%. Además, debe reiterarse en este punto que los gobiernos estatales prácticamente no cuentan con los instrumentos financieros que le permiten, al Gobierno Federal, allegarse de recursos adicionales para financiar la inversión física.⁴

Hacia el futuro inmediato, es previsible que las nuevas condiciones del mercado de deuda estatal, menos regulado por las autoridades hacendarias y más próximo a la disciplina de mercado, puedan conducir a un aumento notable en las obligaciones crediticias de los gobiernos estatales y del Distrito Federal, probablemente en proporciones que no se han presentado en los últimos 20 años.

10. Pasivos laborales

Además, no debe olvidarse que varios de los gobiernos estatales, como ya le ocurrió al Gobierno Federal, enfrentan o enfrentarán en un futuro cercano, *la emergencia de nuevos problemas financieros, en particular derivados de los pasivos laborales para el pago de pensiones y jubilaciones*. Esta problemática, cada vez más frecuente en el mundo, puede atribuirse a diversos factores, tales como: el agotamiento (o inexistencia) de las reservas financieras para pagar las pensiones; el aumento en la esperanza de vida; la reducción en el crecimiento del empleo público total; la existencia de requisitos excesivamente laxos para tener derecho a una pensión, etc.

⁴ Un cambio significativo a este respecto se ha producido con la colocación, por parte del gobierno del Estado de México, de instrumentos de deuda cuya garantía se constituye con la recaudación del impuesto estatal sobre nóminas. Tales esquemas, de titulación de flujos de ingresos futuros, se asemejan a los compromisos del gobierno federal garantizados con los flujos futuros de ingresos petroleros (PIDIREGAS de PEMEX).

Naturalmente que la emergencia de estas nuevas obligaciones financieras será especialmente difícil de satisfacer en un contexto de restricción presupuestal como el que se vive. El cuadro 16 muestra como diversas entidades enfrentan un déficit actuarial en sus sistemas de pensiones y han alcanzado ya (o estar por alcanzar) el año en que se agotan sus reservas en la materia.

11. Falta de convergencia regional

Por último, aunque se trata de un tema muy amplio, en diversas ocasiones se ha señalado que el sistema de federalismo fiscal vigente en México *no ha contribuido a lograr la convergencia regional*, es decir, a cerrar la brecha en niveles de desarrollo económico y bienestar social entre los estados más desarrollados y los de mayor atraso. A ese respecto, no se trata de uno de los propósitos explícitos (o implícitos) de una hacienda federal como la que ha operado en México en los últimos años y, es muy probable, que otros instrumentos económicos públicos y privados (la liberalización económica, la inversión pública federal en infraestructura y combate a la pobreza o la inversión productiva privada) jueguen el papel determinante en corregir los desequilibrios del desarrollo regional de México.

III. Evaluación del escenario de continuidad del régimen de federalismo fiscal vigente

Antes de considerar otros escenarios alternativos al actual régimen de federalismo fiscal mexicano, una pregunta que debe responderse es: ¿Cómo puede preverse la evolución del sistema actual para los próximos 10 años, en la hipótesis de que no se realicen reformas sustanciales? Este apartado tiene como objetivo el análisis de ese escenario de continuidad.

A nuestro juicio, cinco variables son claves para el análisis de la viabilidad del sistema vigente en la próxima década:

- **La vinculación entre el régimen de federalismo fiscal y la estrategia de reforma económica**
- La vinculación entre el régimen de federalismo fiscal y el federalismo “político”
- Las restricciones previsibles en los ingresos del Gobierno Federal
- Las presiones de gasto público adicionales para el Gobierno Federal
- El margen de maniobra para las decisiones financieras en las entidades federativas

Enseguida se formula un análisis de cada uno de estas variables:

a. **La vinculación entre el régimen de federalismo fiscal y la estrategia de reforma económica**

A partir del año de 1983, la economía mexicana ha emprendido un camino de transformación muy ambicioso, como resultado de la virtual “quiebra” del anterior modelo económico, basado en una fuerte intervención pública y una economía cerrada y cuya falta de viabilidad se hizo

evidente con la crisis de la deuda externa del verano de 1982 y los continuos e inmanejables déficits fiscales.

La estrategia de reforma económica abarca un número amplio de políticas e instrumentos, tales como:

- Privatización de empresas públicas que participan en actividades económicas no consideradas como estratégicas.
- Eliminación de numerosos subsidios, con cargo al presupuesto federal, destinados a mantener empresas públicas deficitarias.
- Apertura comercial.
- Apertura a inversiones extranjeras en diversos sectores de la economía.
- Liberalización de restricciones a los flujos financieros.
- Definición de derechos de propiedad en el campo.
- Eliminación de políticas de subsidios en los precios públicos.
- Eliminación de la mayor parte de los controles de precios definidos por el sector público.
- Eliminación de las medidas de encaje legal que limitaban el crédito al sector privado (empresas y familias).
- Autonomía del banco central y de la política monetaria
- Participación del sector privado en proyectos de infraestructura.

Uno de los resultados más relevantes de este cambio de estrategia, y probablemente también uno de los más duraderos, es que la toma de decisiones ha pasado, en una buena medida, de un sector público federal centralizado en la capital del país hacia una multitud de agentes económicos de menores dimensiones, esparcidos por todo el territorio nacional. Como en la mayor parte de los sistemas descentralizados, el cambio económico ha buscado alentar las iniciativas locales, acercar las decisiones económicas a sus potenciales beneficiarios y reducir los errores que supone adoptar decisiones desde el centro.

Sin embargo, a pesar de estas transformaciones económicas fundamentales, el régimen de federalismo fiscal continúa con un modelo de marcada centralización en el ingreso y, en menor medida, el gasto público, basado en la armonización tributaria y la asignación de cuantiosas transferencias a las entidades (principalmente participaciones y aportaciones). Evidentemente, este modelo de centralización fiscal no se corresponde con la descentralización económica emprendida y frecuentemente la limita, en especial en los casos en que las entidades federativas no pueden hacer frente, de manera apropiada, a los requerimientos del desarrollo económico local, por carecer de instrumentos financieros propios. No funciona como una explicación apropiada, señalar que el gasto público se ha descentralizado profunda y aceleradamente en los últimos años, pues la concentración del ingreso fiscal impide disfrutar más ampliamente de los beneficios que supone la descentralización del gasto.

Las diversas regiones que componen el territorio nacional han tenido su propio derrotero económico, frecuentemente con una menor intervención del sector público, pero no cuentan con márgenes importantes de manejo de política fiscal propia y diferenciada, acordes con esa evolución, ya que con la rigidez del sistema actual poco puede hacerse.

b. La vinculación entre el régimen de federalismo fiscal y el federalismo “político”

Cualquiera que sea el régimen de federalismo fiscal que un país adopte, es innegable que ese régimen guarda una estrecha vinculación con los aspectos políticos del sistema federal de gobierno. Por ello puede afirmarse que, en un sentido amplio, debe de haber siempre una correspondencia entre el federalismo fiscal y el federalismo político, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada país.

En México, tal como ha sido señalado por diversos autores, el sistema político basado en un partido hegemónico (de raíces corporativas) y un fuerte presidencialismo, generó sus propias instituciones y formas de “hacer política”. Los mecanismos de concentración del poder en la figura presidencial permitían un amplio control sobre los gobiernos estatales, inicialmente por la vía política (los gobernadores prácticamente habían sido designados por el presidente y su partido político) y, en una segunda etapa, a través de las relaciones financieras intergubernamentales, donde el centralismo fiscal contribuía a reforzar la concentración de poder y la subordinación de facto de los gobernadores, a pesar de las previsiones constitucionales de autonomía para los estados.

En este sentido, los fundamentos que daban sustento al sistema de federalismo fiscal mexicano, tales como la armonización tributaria, la concentración de la recaudación de los principales impuestos en el Gobierno Federal, el alcance muy limitado de las contribuciones locales, la dependencia financiera, el papel crucial de las participaciones para corregir el desequilibrio vertical generado por la armonización tributaria y las transferencias discrecionales (que estuvieron vigentes hasta hace pocos años), reforzaban un sistema de relaciones políticas determinado.

Sin embargo, a partir de inicios de la década de 1990 los fundamentos políticos de este sistema se van modificando gradualmente: por primera vez en el periodo postrevolucionario, los partidos de oposición ganan elecciones estatales (y amplían y fortalecen su presencia en los gobiernos municipales); se emprende un amplio proceso de reforma política, que culmina con un nuevo marco jurídico y una autoridad electoral autónoma e imparcial y, finalmente, se produce la alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal.

Este proceso de transición democrática ha llevado a una redefinición del papel de las principales instituciones y actores del sistema político: la Presidencia de la República ha encontrado nuevos contrapesos en los Poderes Legislativo y Judicial más autónomos; las facultades meta-constitucionales del presidente virtualmente han desaparecido (como el control sobre el partido político que lo postuló) y la competencia política ha permitido la elección de gobernadores y alcaldes de diversas filiaciones políticas, cuya “lealtad” política no se presenta hacia el presidente sino hacia los electores.

A consecuencia de todo ello puede afirmarse que el centralismo político, que había caracterizado la vida del país a partir de la década de 1930, comienza gradualmente a modificarse, para dar paso a un régimen federal más activo, como dan muestra, entre otras acciones, la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el creciente activismo de las diversas organizaciones de gobiernos municipales.

La pregunta clave para la evolución del federalismo, a resolverse en los próximos años, será de qué manera los cambios en el federalismo político se traducirán en cambios en el federalismo fiscal. Hasta ahora, en un balance precipitado por el tiempo limitado desde que se iniciaron estos cambios, las modificaciones del federalismo político se han traducido, fundamentalmente, en la reivindicación de los ingresos por transferencias federales que los estados y el Distrito Federal tienen derecho a recibir.

c. Las restricciones previsibles en los ingresos del Gobierno Federal

Dada la marcada fragilidad tributaria del Estado Mexicano, prácticamente no es necesario formular un análisis prospectivo de los ingresos del Gobierno Federal para identificar su grave insuficiencia con relación a las necesidades de gasto. Esa insuficiencia puede explicarse por numerosas causas (abundancia de regímenes y tratamientos fiscales diferenciados, crecimiento de la economía informal como medida compensatoria del bajo crecimiento económico, limitaciones en la administración tributaria, etc.) y se difunde hasta los tres ámbitos de gobierno, debido al esquema de armonización tributaria y la distribución de las participaciones en ingresos federales. En ese sentido, surge la necesidad de una reforma fiscal, uno de cuyos objetivos fundamentales debiera ser la ampliación de los ingresos públicos.

Sin embargo, si no se realiza una reforma fiscal, el Gobierno Federal tendrá, incluso, severas dificultades para seguir recibiendo en los próximos 10 años, ingresos tributarios equiparables a los que actualmente recibe. Dicho en otros términos, los fundamentos en que hasta hoy se ha basado la tributación federal no están garantizados para el mediano y largo plazos, de modo que el sistema fiscal puede ser víctima de restricciones adicionales, que provienen fundamentalmente de los ingresos petroleros.

El punto de partida para este análisis es, desde luego, la marcada dependencia que los ingresos del Gobierno Federal muestran con respecto al petróleo. Como una muestra de ello, por ejemplo, puede señalarse que de acuerdo con datos de la SHCP, para el primer trimestre del presente año (2003), de un total de 401,165 millones de pesos que representan los ingresos del sector público presupuestario, 120,445 millones, es decir el 30.02%, son ingresos petroleros y, de estos últimos más de la mitad (65,473 millones) corresponden a los pagos por derechos y aprovechamientos que Petróleos Mexicanos (PEMEX) realiza a la SHCP en virtud de la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación. De entrada, esto significa, como ya se señaló, que la volatilidad de los ingresos petroleros repercute fuertemente en el presupuesto.

Uno de los parámetros más evidentes para constatar esta volatilidad es la propia evolución de los precios de la mezcla petrolera mexicana de exportación. Si se toman los promedios mensuales de este precio, de acuerdo con información de la Secretaría de Energía, se pueden observar en el periodo reciente, niveles muy bajos, incluso por debajo de los 10 dólares americanos por barril, para los meses de mayo a septiembre de 1998 y otros con precios por encima de 25 dólares por barril, a inicios del año 2000 y nuevamente durante el presente año (2003). Hacia el futuro inmediato, las nuevas condiciones geopolíticas del Medio Oriente pueden generar una abundancia de petróleo que reduzca el precio de manera duradera hacia niveles de alrededor de 15 dólares por barril (para la mezcla mexicana) lo que de suyo ya tendría un impacto significativo en las finanzas federales.

Pero más grave que el escenario de la volatilidad en los precios petroleros es el escenario de que el petróleo mexicano se agote, mismo que tendrá que enfrentarse en un futuro no tan distante. Algunas informaciones señalan que a los ritmos de extracción actuales, las reservas probadas de petróleo crudo de México se agotarán en sólo 10 años (*The Economist*, edición electrónica, 19 de junio de 2003, con base en información de British Petroleum). Otras estimaciones pueden formularse con base a la información que PEMEX ha remitido a la Securities and Exchange Commission (SEC) de los Estados Unidos: de acuerdo con ellas, las reservas probadas de México ascienden, al 31 de diciembre de 2001, a 21,892.7 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, de los cuales 14,309.4 millones están ya en desarrollo. Eso significa que, a los ritmos de extracción actuales (de alrededor de 3.3 millones de barriles por día), las reservas probadas durarían algo más de 18 años y las reservas en áreas en desarrollo un poco menos de 12 años.⁵

Como señala el analista de asuntos energéticos David Shields: “Lejos están los tiempos en que las autoridades nos aseguraban que había 72 mil millones de barriles de reservas, lo cual no fue cierto. Hoy, no se han probado nuevos yacimientos gigantes y, en consecuencia no son creíbles las versiones (...) según las cuales México puede mantener una producción de crudo superior a los 4 millones de barriles diarios durante por lo menos dos décadas más”. (*Reforma*, 21 de enero de 2003).

De todo ello puede concluirse que no es sustentable por muchos años más la dependencia que muestran las finanzas públicas con respecto a los ingresos petroleros. En este sentido, por tanto, también debe revisarse la sustentabilidad de un modelo de federalismo fiscal basado, en gran medida, en la recaudación federal participable y de ahí la necesidad de encontrar alternativas de ingresos, tanto en el ámbito nacional como local.

d. Las presiones de gasto público adicionales para el Gobierno Federal

Como ha ocurrido en numerosos otros países del mundo, el Gobierno Federal de México ha venido realizando, con particular énfasis en la década de 1990, un conjunto de operaciones financieras que pueden calificarse como de “naturaleza extrapresupuestal”, es decir, que no se reflejan de manera inmediata en los balances públicos (y por tanto, en la rendición de cuentas al Poder Legislativo y a la sociedad en su conjunto) pero que significan obligaciones que, tarde o temprano, tendrán que subsanarse con los recursos del presupuesto público.

En el caso particular de nuestro país, dichas obligaciones tienen diversos orígenes, (véase *Balance fiscal en México. Definición y metodología*, SHCP, abril de 2002) como son:

- El rescate del sistema bancario, a través de la suscripción de pagarés respaldados por el fondo bancario de protección al ahorro (FOBAPROA), emitidos por encima de los recursos depositados en el fideicomiso de garantía. Esas emisiones se hicieron necesarias ante la abundancia de créditos bancarios en “cartera vencida” (incobrables), lo que a su

⁵ La estimación de las reservas podría mejorar si se incrementa su tasa de reposición, lo que no ha ocurrido en los últimos años. Para lograr esa reposición es preciso disponer de un presupuesto suficiente para exploración.

vez fue consecuencia, principalmente, de la emergencia económica de finales del año 1994 y 1995.

- Las operaciones para alentar la participación privada en la construcción de infraestructuras petroleras y en la construcción y operación de infraestructuras eléctricas, a través del esquema de PIDIREGAS (programa de inversiones en infraestructura con diferimiento en el registro del gasto), denominado actualmente como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. En esencia, dicho sistema permitió al sector público federal atraer inversiones privadas al sector energético, comprometiendo como garantía crediticia los ingresos futuros de CFE y PEMEX.
- El rescate de las carreteras de cuota, construidas y operadas por el sector privado, implementado a través del fideicomiso de apoyo al proceso de rescate de concesiones de caminos y puentes de cuota (FARAC). Dicho fideicomiso se constituyó con los activos físicos y los pasivos financieros de las autopistas, cuya operación por el sector privado perdió la viabilidad financiera.
- Los requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, que el Gobierno Federal ha constituido para impulsar diversas actividades económicas (pequeñas y medianas empresas, actividades agropecuarias, vivienda, comercio exterior, etc.).
- Los programas de apoyo a deudores de la banca, que se constituyeron para paliar las dificultades del sector privado en el cumplimiento de sus deudas, en especial a partir de 1995 y que comprometieron descuentos en los pagos y la reestructuración de pasivos en unidades de inversión (UDIS).
- Las adecuaciones a los registros presupuestarios derivadas de la consideración de las reservas técnicas del IMSS e ISSSTE, que expresan la insuficiencia de recursos para cubrir las pensiones de antiguos trabajadores de los sectores público y privado.

Como resultado de la consideración de estas operaciones extrapresupuestales, se adoptó una nueva y más amplia medición del déficit gubernamental, a la que se denomina “Requerimientos financieros del sector público” y que incluye el balance tradicional más los efectos de los factores señalados. Naturalmente que esto supone un aumento notable en el déficit público y, consecuentemente, la necesidad de destinar mayores recursos presupuestales al pago de dichos compromisos. Así, por ejemplo, conforme a las cifras estimadas para el año 2002, el balance tradicional presenta un déficit de 40,194 millones de pesos, pero los otros factores implican un déficit conjunto casi 4 veces mayor (154, 176 millones de pesos), de modo que el total de requerimientos financieros del sector público totaliza 194, 370 millones de pesos. Esto produce un desequilibrio enorme en las finanzas federales, que debe subsanarse con porciones crecientes del gasto público, lo que a su vez, disminuye la posibilidad de que los estados y municipios cuenten con mayores transferencias.

Por último, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estimado el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, lo cual representa el acervo neto de estas obligaciones. Dicho saldo se estima en aproximadamente 40% del PIB, al cierre tanto del año

2000 como 2001, lo que sugiere que estas obligaciones financieras continuarán presionando las finanzas federales en los próximos años.

e. El margen de maniobra para las decisiones financieras en las entidades federativas

Por último, otra de las razones que limitan fuertemente la viabilidad hacia el futuro del sistema de federalismo fiscal vigente en México tiene que ver con que, debido a la limitación de recursos fiscales, la dependencia financiera y el aumento en la demanda por bienes y servicios públicos locales, la capacidad de los gobiernos de las entidades federativas para asignar recursos de acuerdo con los objetivos y prioridades propios de su diseño de políticas pública se reduce.

Este problema, que en mayor o menor grado existe desde que se conformó el modelo actual de relaciones intergubernamentales, puede volverse particularmente crítico debido a una serie de cambios económicos, políticos y sociales que se avizora podrían ocurrir en los próximos 10 años. Enseguida se comentan algunas de estas tendencias y su potencial impacto sobre las finanzas públicas estatales y del Distrito Federal:

- Mayor integración a la dinámica económica internacional. En la medida en que continúe el proceso de integración de México a las grandes corrientes de comercio e inversión mundial, la competitividad económica de las diversas regiones del país irá adquiriendo un papel determinante en el éxito o fracaso de su inserción a los mercados mundiales. La capacidad de respuesta de los gobiernos estatales, tanto en su marco normativo como en el volumen y orientación del gasto público local, será uno de los elementos determinantes de dicha competitividad.
- La polarización del desarrollo económico en algunas regiones del país. Si el modelo económico produce resultados favorables concentrados, las entidades federativas deberán contar con instrumentos económicos y financieros capaces de elevar sus oportunidades y permitirles alentar iniciativas locales de desarrollo.
- La necesidad de mejorar la infraestructura física para el desarrollo. Como parte del proceso de inserción exitosa a la economía mundial, el país tendrá que cubrir, en un plazo muy corto, sus insuficiencias en materia de infraestructura física. El resultado de este proceso dependerá no sólo de la capacidad de movilizar recursos del sector privado, sino también del aporte que puedan realizar el gobierno federal y los de las entidades federativas, para lo cual es necesario contar con un mayor margen de autonomía financiera.
- El envejecimiento poblacional. La acelerada transición demográfica que el país está ya experimentando (reducción de la tasa de natalidad, aumento de la esperanza de vida, envejecimiento relativo de la población) obligará al sector público a modificar sus prioridades de gasto, por ejemplo, fortaleciendo la educación media y superior, mientras se destinan menos recursos a la educación primaria; o fortaleciendo la atención médica a los ancianos, mientras se reducen los gastos en el complejo “materno-infantil”. La capacidad para realizar dichos cambios dependerá, en alguna medida, de la autonomía de gestión y fortaleza de los gobiernos estatales, en especial si se toman en cuenta los procesos de descentralización de los servicios educativos y de salud en la última década.

- La mayor competencia política. Como ya lo demuestran los últimos 10 de la historia del régimen federal mexicano, la competencia política es uno de los factores que presionan para las transformaciones de naturaleza fiscal. Hacia el futuro, la consolidación democrática fortalecerá este proceso.
- La emergencia de nuevos actores sociales. En la medida en que el escenario político se diversifica, emergen nuevos actores sociales. Buena parte de la capacidad de respuesta del Estado Mexicano a sus planteamientos depende de la autonomía y fortaleza de los gobiernos estatales y municipales.

A la luz de la presencia de las cinco variables citadas una pregunta que inevitablemente surge es: ¿Cómo puede preverse la situación de las finanzas públicas intergubernamentales en los próximos 10 años de continuar operando el esquema vigente?

Dada la relevancia de los factores citados, puede señalarse que el rasgo fundamental de ese escenario de continuidad será una mayor restricción presupuestal. Sin una reforma fiscal que incremente los ingresos públicos de manera suficiente y duradera, los tres ámbitos de gobierno tendrán prácticamente los mismos ingresos que en el presente para atender un volumen considerablemente mayor de necesidades sociales, con lo que el deterioro de los servicios públicos se agravará. Por otra parte, las presiones en el gasto público (en áreas como los pasivos laborales, los pidiregas o el rescate bancario) obligarán a destinar recursos a otras funciones públicas y se agudizará la insolvencia en la prestación de bienes públicos.

Los factores políticos, por otra parte, pueden conducir a enfrentamientos entre las autoridades federales y estatales, acerca de la propia restricción presupuestal y ese potencial de conflicto no es apropiado para la operación regular del sistema de federalismo fiscal.

IV. Escenarios alternativos para el Federalismo Fiscal en México

A la luz de las limitaciones que presenta el régimen de Federalismo Fiscal vigente en México, así como las dificultades para mantener su viabilidad por lo menos los próximos 10 años, es prudente discutir las principales alternativas para su reforma. De hecho, al interior del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha existido una discusión casi permanente acerca de las mejores alternativas para su evolución, como lo muestran los trabajos de los grupos de trabajo especializados en la reforma de la fórmula de distribución de las participaciones federales y la coordinación hacendaria y otros que se han creado expresamente para proponer alternativas de reforma, ya sea a alguno de los componentes del sistema, o en su conjunto.

En este apartado se formula un análisis de ocho de las principales alternativas de reforma del sistema, algunas de las cuales ya han sido planteadas con anterioridad. El principal propósito de este apartado es formular un análisis específico de cada una de estas propuestas a la luz de las siguientes características:

- Descripción general de la propuesta

- Objetivos
- Implementación práctica
- Efectos sobre las finanzas de las entidades federativas
- Efectos en las finanzas del gobierno federal
- Impactos de la propuesta sobre el sistema económico en general
- Valoración general

Enseguida se discuten estas propuestas.

4.1 Reforma fiscal federal orientada a la reducción de los gastos fiscales

En los últimos años, y con particular insistencia a partir del año 2001, se han planteado diversas propuestas para aumentar la recaudación que el Gobierno Federal recibe por concepto de impuestos. Esas propuestas parten del reconocimiento explícito de que la presión fiscal ejercida por ese ámbito de gobierno (que no alcanza el 15% del PIB nacional) es insuficiente para atender las necesidades fundamentales de gasto público, en áreas como la prestación de los servicios sociales básicos, el combate a la pobreza, la mejora de las infraestructuras públicas o el pago de diversas obligaciones emergentes en el propio presupuesto federal. Los argumentos a favor de tal reforma fiscal se refuerzan con la comparación internacional de la presión fiscal, que coloca al país muy por debajo de los países desarrollados miembros de la OCDE e, incluso, por debajo de países latinoamericanos con un desarrollo económico comparable al de México.

Establecida la necesidad de ampliar los ingresos impositivos, la búsqueda de mecanismos para lograrlo ha considerado poco oportuno el aumento de las tasas fiscales en los principales componentes del sistema (ISR, IEPS e IVA) por razones relacionadas con la competitividad fiscal internacional y con el aumento de distorsiones en la toma de decisiones en el sector privado de la economía. Por ello, una alternativa que ha llamado poderosamente la atención ha sido la denominada “reducción de los gastos fiscales” en que se incurre al aplicar las leyes de los principales impuestos federales.

Los gastos fiscales son definidos como “los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria se aplican a nivel federal”. Dicho en otros términos, los gastos fiscales se originan por que, en la práctica, no se aplica el principio teórico de generalidad impositiva, sino que diversas actividades o sectores económicos disfrutan de tratamientos fiscales favorables, que les permiten pagar menos impuestos que los contribuyentes dedicados a otras actividades. Por tanto, una manera relativamente simple de lograr aumentar los ingresos fiscales es eliminar (o por lo menos reducir) los gastos fiscales, lo que permite contar con mayores recursos sin elevar las tasas impositivas. Naturalmente que existen otras posibilidades para lograr estos propósitos simultáneamente, como es el caso del combate a la elusión y evasión fiscales.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicó el documento *Presupuesto de gastos fiscales 2002*, en el que se contiene una estimación de dichos gastos, su origen y composición, así como su importancia económica. De dicho

documento puede concluirse que el presupuesto total de gastos fiscales ascendía en 2002 a 329, 445 millones de pesos, equivalente al 5.32% del PIB y alrededor del 45% de la recaudación realmente obtenida. La mitad de estos gastos fiscales se originan por reducciones fiscales en el impuesto sobre la renta, casi un 32% por los tratamientos diferenciados en el IVA (en especial la tasa 0% sobre alimentos) y el resto proviene de los impuestos especiales, sobre automóviles nuevos y los estímulos fiscales.

Ahora bien la pregunta pertinente para los propósitos de análisis del presente documento es: ¿ qué efecto tendría una reforma fiscal basada en la reducción de los gastos fiscales (federales) sobre el sistema de federalismo fiscal mexicano?

La respuesta se encuentra en que, sino se realiza ningún cambio a la ley de coordinación fiscal vigente y el Congreso de la Unión reforma las leyes impositivas federales para eliminar (o reducir) los gastos fiscales, el resultado será un notable incremento en las participaciones en ingresos federales que reciben las entidades federativas, en especial las provenientes de los fondos participables, que se calculan como proporciones de la recaudación federal participable (RFP).

Ese aumento en las participaciones federales se presentará en las entidades en proporción a los coeficientes de participación vigentes (y su evolución inmediata), de modo que las ventajas y limitaciones del sistema actual de reparto continuarán en términos relativos; aunque, en términos absolutos, todos los estados y el Distrito Federal estarán en mejores condiciones, pues sus ingresos por participaciones se habrán incrementado.

El Gobierno Federal, naturalmente, también resultará fuertemente beneficiado en sus ingresos con una reforma fiscal de esta naturaleza, pues aunque tendría que participar mayores montos (absolutos) de recursos a las entidades, una buena parte de sus nuevos ingresos podrá destinarlos a gastos distintos a las participaciones, de acuerdo con sus prioridades. Algunos de estos otros recursos podrían llegar también a las entidades si, por ejemplo, se aumenta el gasto en funciones descentralizadas a los estados, como la educación o la atención a la salud.

Sin embargo, toda reforma fiscal implica un “costo político”, en términos de que algún ámbito de gobierno tendría que aprobar una serie de modificaciones legales que afectarían a la población, reduciendo su ingreso disponible y aumentando el volumen de riqueza que pasa de manos del sector privado hacia al gobierno; desde luego que, cabría esperar que, a su vez, el sector público “devolviera” esos recursos a la sociedad, a través del gasto público, de modo que el resultado neto de todo este proceso debería ser una mejora neta del bienestar de la sociedad (es decir, la ganancia por un mayor gasto público debe superar a la pérdida que significa pagar mayores impuestos).

El costo político de la reforma fiscal, dadas las peculiaridades de nuestro sistema de armonización tributaria, estaría distribuido muy asimétricamente: el Gobierno Federal aparecería como el “culpable” de aumentar la tributación, dado que las leyes fiscales aplicables son federales y los estados (y municipios) recibirían importantes beneficios sin ser los responsables del aumento de impuestos. Desde luego que una reforma en el sistema de participaciones puede modificar el tamaño y distribución de tales beneficios.

Para el conjunto de la economía, la reforma fiscal significa una reducción inmediata en el bienestar de las familias y en el balance de las empresas privadas, al tener que pagar impuestos mayores a los actuales. En el mediano plazo, como ya se dijo, se recibirían los beneficios de mayores gastos públicos, los que dependen estrictamente de lo que el gobierno haga con los ingresos adicionales (mayores inversiones públicas o mayor gasto corriente, por ejemplo).

En suma, una reforma fiscal sustentada en la eliminación o reducción de los gastos fiscales, de no modificarse el régimen de participaciones, beneficiaría fuertemente a las entidades federativas y al gobierno federal, aunque este último cargaría con la responsabilidad de la reducción inmediata del bienestar de los agentes económicos privados. Naturalmente que una reforma fiscal debe buscar también otros objetivos hacia el conjunto de la economía: reducir la evasión, mejorar la equidad y simplificar el pago de las obligaciones fiscales.

4.2 Modificaciones en la fórmula de distribución de las participaciones que corresponden a las entidades en los ingresos federales

Dada la relevancia que el sistema de participaciones ha tenido tradicionalmente como el principal mecanismo para la transferencia de recursos fiscales federales hacia las entidades federativas, una buena parte de las propuestas de reformas al federalismo fiscal se ha traducido en modificaciones a la integración y la fórmula de distribución del fondo general de participaciones. Incluso puede afirmarse que uno de los cambios de mayor impacto en el sistema (la inclusión de la variable poblacional como criterio de reparto) es el resultado de esta percepción.

En el momento actual de la evolución del régimen de federalismo fiscal mexicano, la propuesta de reforma al sistema de distribución de las participaciones debería buscar el fortalecimiento del criterio resarcitorio en la fórmula de distribución del fondo general, así como lograr una mayor eficiencia en la manera en que las variables empleadas en la distribución de la segunda parte de dicho fondo reflejan la evolución económica real de las entidades.

Se enfatizan estos dos objetivos de la propuesta en materia del sistema de participaciones, ya que se considera que su evolución a partir de los inicios de la década de 1990, ha fortalecido el criterio redistributivo (vinculado a las necesidades de gasto, mismo que se mide, aproximadamente, con el número de habitantes de cada entidad federativa) en demérito de las entidades (como el estado de Nuevo León o el Distrito Federal) que cuentan con mayores bases fiscales y de las que cabe suponer, por lo tanto, generan una proporción significativa de la recaudación federal por impuestos. Otorgar un mayor peso al criterio resarcitorio haría factible revertir los “excesos” de la fórmula vigente y alentar a los contribuyentes de los estados con mayores bases fiscales para paguen sus contribuciones federales, a la vista de que los ingresos (y gastos) públicos subnacionales estarían aumentando en esas entidades.

Por otra parte, también se señala que la medición de la generación de impuestos federales asignables a través de los coeficientes de la segunda parte del FGP, es notoriamente insuficiente, pues prácticamente se limita a algunos impuestos federales sobre consumos específicos (gasolinas, diesel, gas natural para combustión automotriz, bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos

labrados y automóviles nuevos) y a un impuesto sobre la riqueza o patrimonio (tenencia o uso de vehículos), dejando fuera las contribuciones federales con bases más amplias (impuestos al ingreso o general sobre el consumo). Para algunos analistas y funcionarios fiscales la cuestión podría ir incluso un paso más adelante, para plantear que los coeficientes de la segunda parte del fondo general deben reflejar la evolución económica de las entidades y no sólo los aspectos estrictamente fiscales o de generación de impuestos. Este argumento se refuerza cuando se analiza el caso de que diversas actividades económicas (en especial en el sector primario) pagan relativamente poco por impuestos federales, a pesar de su relevancia para la economía de un buen número de entidades.

En contraste, la opinión de otros funcionarios fiscales y analistas es el sentido de que las participaciones, como un ingreso fiscal, deben distribuirse con variables de naturaleza fiscal y que no es pertinente incluir variables de naturaleza económica en su distribución. En ese sentido, el cálculo de una variable tal como el PIB por entidad federativa implica adoptar una serie de supuestos y consideraciones ajenas a la generación de ingresos fiscales.

La implementación práctica de esta propuesta, al nivel de la Ley de Coordinación Fiscal, supone dos reformas:

- Modificar los actuales porcentajes de integración de cada una de las tres partes del FGP (45.17%, 45.17% y 9.66%, respectivamente), aumentando el porcentaje de integración de la segunda parte y disminuyendo el correspondiente a la primera parte. Probablemente, por lo menos en principio, debería conservarse el coeficiente de integración de la tercera parte del fondo, ya que es importante el rol que desempeña en el financiamiento de algunos estados con población limitada y poco dinamismo en la generación de impuestos federales asignables. Desde luego que la cuestión crítica de esta reforma estriba en determinar qué tanto más resarcitoria se desea la fórmula de participaciones y esta pregunta puede admitir diversas respuestas, lo mismo de naturaleza técnica que política.
- Modificar los conceptos asignables que se usan para el cálculo de coeficientes en la segunda parte del fondo general, adicionando otros (nuevos) a los actuales.

Una discusión técnica a fondo de qué nuevos conceptos podrían incluirse en la fórmula de la segunda parte del FGP, rebasa los objetivos y límites físicos de este trabajo; sin embargo, algunas indicaciones técnicas “mínimas” pueden formularse:

- a) El impuesto sobre la renta a cargo de las personas morales (principalmente empresas) resulta, a priori, bastante difícil de asignar entre las entidades, pues supondría poder identificar la participación específica de cada entidad en las utilidades gravadas, la cual depende del volumen de ventas, pero también de otros factores numerosos y complejos, como son los costos de transporte, el pago de comisiones, las políticas de precios, los costos publicitarios, etc. Dilucidar este problema podría, por otra parte, aumentar los costos de cumplimiento tributario de las empresas hasta un nivel prohibitivo.
- b) El impuesto sobre la renta a cargo de personas físicas enfrenta menores problemas para la identificación de su generación por entidad federativa. En particular, los ingresos por salarios pueden identificarse más fácilmente, dada la estabilidad geográfica de la mayor

parte de los puestos laborales y el vínculo con el pago de las aportaciones para seguridad social. Otros conceptos, tales como los ingresos por honorarios, intereses o dividendos, pueden resultar más difíciles de asignar entre entidades o se concentran en mayor medida en pocos estados.

- c) El impuesto al valor agregado (IVA) debe considerarse con sumo cuidado, ya que tratar como asignable el impuesto trasladado por los contribuyentes en sus ventas y prestación de servicios, no guarda necesariamente relación con la definición económica de “valor agregado”. Por otra parte, una porción representativa del impuesto se genera en las importaciones y se paga en las aduanas, que se ubican en pocas entidades, a pesar de que los bienes se consuman en otros estados.
- d) La inclusión de las aportaciones de seguridad social (en especial las cuotas obrero patronales del IMSS) puede generar algunas ventajas, en términos de su volumen y estabilidad, pero debe analizarse a profundidad el potencial impacto de los diversos regímenes de afiliación a la seguridad social (trabajadores eventuales, sector agropecuario, industria de la construcción, etc.).
- e) Otros conceptos de naturaleza cuasi fiscal (por ejemplo, el consumo eléctrico comercial, industrial o residencial) pueden presentar la ventaja de su administración por una entidad pública; pero, a cambio, están expuestos a los efectos de las políticas de precios o subsidios, que inevitablemente modifican el consumo.
- f) Para otros conceptos de asignación de naturaleza económica (por ejemplo, número de empleos generados) deben revisarse las metodologías de su cálculo y establecer un método para agregar magnitudes cuantificadas en unidades disímboles (por ejemplo, número de empleos que se suma a los impuestos asignables, medidos en pesos).
- g) Finalmente, el producto interno bruto (PIB) puede considerarse como la medida más amplia de la generación de ingresos en las entidades federativas. A su favor debe señalarse la periodicidad anual de su cálculo y el perfeccionamiento creciente del mismo; sin embargo, algunas “convenciones” adoptadas para su cálculo producen resultados no aceptados por la generalidad de las entidades federativas (en especial en el sector petrolero).

Esta propuesta (en particular por lo que se refiere a modificar la distribución del FGP, fortaleciendo su elemento resarcitorio) tiene, naturalmente, efectos diferentes en las finanzas públicas de las entidades. Para los estados cuyo coeficiente de participación en la segunda parte del fondo sea superior al de la primera parte, habrá un beneficio económico. Algunos de los estados incluidos en este tratamiento serán aquellos que tuvieron una reducción en su coeficiente efectivo de participación con la reforma anterior de la fórmula.

En contraste, disminuirán las participaciones para las entidades con una menor generación económica, lo que puede resultar muy difícil de aceptar en términos políticos, en particular si los estados afectados con la reforma son aquellos con menores niveles de desarrollo. A largo plazo, el nuevo esquema de distribución podría ampliar la brecha fiscal per capita, en materia de las participaciones.

Es factible que el resultado de esta reforma presente pocas entidades ganadoras (cada una con “ganancias grandes”) a cambio de un buen número de entidades perdedoras (cada una con “pérdidas pequeñas”), lo que haría más compleja su aprobación legislativa.

En última instancia, la manera de facilitar la aprobación de la reforma sería mediante una compensación para los estados cuyas participaciones experimentarían una reducción. Dicha compensación se haría con cargo a la recaudación federal participable y tendría que presentarse una discusión, a la vez técnica y política, acerca del grado de cobertura de la compensación y su duración en el tiempo.

Desde el punto de vista de las finanzas federales, esta propuesta no genera una recaudación adicional, por lo que no contribuye a la solución del problema secular de la insuficiencia de recursos. Por el contrario, la necesidad de compensar las pérdidas presionará a las finanzas federales y, probablemente, de un modo duradero (si se crea una reserva de compensación permanente).

En cuanto al impacto de la propuesta en el entorno económico, puede afirmarse su neutralidad inicial, ya que los contribuyentes no pagarían mayores impuestos. En los estados ganadores con la reforma podrían preverse aumentos en el gasto público subnacional, al inverso de los estados perdedores (aunque en estos últimos la pérdida podría verse total o parcialmente corregida con el mecanismo de compensación). En el mediano y largo plazos, si el crecimiento económico no se da de una manera más equitativa, desde el punto de vista regional, esta reforma podría traducirse en una nueva concentración de ingresos fiscales en algunos estados.

Finalmente, en cuanto a la valoración general de esta primera propuesta, debe señalarse que ya ha sido expresada en otros momentos (por ejemplo, durante los trabajos del Grupo de Expertos en materia de la fórmula de participaciones, 1996-1998). Aunque considerada apropiada para generar incentivos al pago de contribuciones en los estados con mayores bases fiscales y correctora de las imprecisiones en la medición de la capacidad fiscal en el FGP, sus principales críticas son que puede perjudicar a los estados con menores niveles de desarrollo y afectar las finanzas federales por la necesidad de compensar.

Al final de su valoración, esta propuesta sólo mira “hacia atrás”, corrigiendo problemas que originó la propia evolución del sistema de participaciones, sin ofrecer soluciones a los nuevos desafíos, en especial a la insuficiencia recaudatoria, pues sólo se trata de redistribuir una misma recaudación. Además la propuesta puede hacer más “tensa” la relación entre los estados, con potenciales consecuencias políticas.

4.3 Reducción de las participaciones a cambio de recibir directamente una proporción de la recaudación de algún impuesto federal

Otra alternativa para la evolución del federalismo fiscal mexicano en los próximos años consiste en modificar el sistema de participaciones, para que disminuya el porcentaje de integración del fondo general con respecto a la recaudación federal participable, a cambio de lo cual las entidades tendrían derecho a participar de una proporción determinada de la recaudación de algún impuesto federal, en cuya administración deberían participar.

Aunque en principio, por ejemplo en el año de arranque, la posición financiera de las entidades no variaría; en el mediano plazo si la fuente de ingresos administrada por ellas crece con mayor dinamismo que el resto de la recaudación federal, el resultado será favorable a las finanzas estatales y al conjunto de la Federación.

Cabe señalar que esta propuesta no es nueva en la evolución del sistema de participaciones en ingresos federales, ya que durante los años de 1988 y 1999 se implementó un sistema comparable a éste, a partir de la recaudación por los gobiernos de las entidades federativas de la mayor parte del impuesto al valor agregado (IVA) y la “retención” por ellas del 30% de lo recaudado del impuesto.

Un ejemplo simple permite una descripción general de la manera en que operaría esta propuesta:

Supóngase que existen sólo 2 entidades federativas, A y B, las cuales participan del FGP (para simplificar igual al 20% de la RFP), en proporciones (o coeficientes) de 40% para A y 60% para B. Si la recaudación federal participable es de \$500 millones, el FGP asciende a \$100 millones (500×0.20), correspondiendo \$40 millones al estado A (100×0.40) y \$60 millones a B (100×0.60).

Ahora bien, con el propósito de modificar el sistema se buscará que las entidades participen directamente de (y administren) la recaudación de un impuesto federal, por ejemplo, el impuesto sobre la renta a cargo de personas físicas (ISRPF). Supóngase que este impuesto tiene una recaudación de 80 millones de pesos en el año base y que se conviene en que las entidades se “queden” (a cuenta de participaciones) con el 25% de esta recaudación, es decir 20 millones (80×0.25). Naturalmente que la parte que corresponde a cada entidad en esta proporción se calcularía según el impuesto cobrado en cada una; por lo que supóngase, que el 20% de la recaudación del ISRPF se genera en A (16 millones) y el 80% restante en B (64 millones). Así, el estado A se quedaría con una participación en el ISRPF por 4 millones de pesos (20×0.20 , o bien 16×0.25), mientras que el estado B tendría 16 millones de pesos (20×0.80 , o bien 64×0.25).

Para que en el año base se mantuviera el equilibrio entre las entidades, sería necesario “recalcular” las participaciones en el fondo general. En principio, este fondo tendría que disminuir por un importe equivalente a la participación a los estados en el ISRPF, es decir 20 millones de pesos; por tanto, el “nuevo” FGP se integraría con 80 millones de pesos ($100 - 20$), que equivaldrían al 16% de la RFP ($80/500$). También habría que recalcular las participaciones y coeficientes de cada una de las entidades en el “nuevo” FGP, para lo cual se seguiría el siguiente procedimiento: para el estado A, cuyas participaciones iniciales eran de 40 millones, debe restarse su participación en la recaudación del ISRPF (4 millones), con lo que tendría que recibir 36 millones provenientes del “nuevo” fondo general ($40 - 4$); a su vez, para el estado B, las participaciones iniciales eran de 60 millones, por lo que restando su participación en la recaudación del ISRPF (16 millones), tendría que recibir 44 millones provenientes del “nuevo” fondo general”. Así, el “nuevo” fondo general, que tendría un monto total de 80 millones, se distribuiría en 36 millones para el estado A, equivalentes al 45% ($36/80$) y 44 millones para el estado B, equivalentes al 55% ($44/80$). Puede observarse que los coeficientes de participación en el fondo general han variado: para el estado A se ha

incrementado de 40 a 45% y para el estado B se ha reducido de 60 a 55%. Sin embargo, ambas entidades siguen percibiendo los mismos ingresos: el estado A que recibía 40 millones provenientes del FGP, ahora recibe 36 millones del “nuevo” FGP y 4 millones por concepto del ISRPF y el estado B, que recibía 60 millones provenientes del FGP, ahora recibe 44 millones del “nuevo” FGP y 16 millones por concepto del ISRPF.

Naturalmente que un resultado de este modelo es que los estados con menor aportación a la recaudación del impuesto participado tendrán una mayor dependencia de las participaciones en el “nuevo” FGP y viceversa, pero esto se compensa con un “recálculo” de las participaciones que les favorece.

El aspecto dinámico de este modelo viene dado por la manera en que crece la recaudación del impuesto seleccionado (en este caso el ISRPF) con respecto a la recaudación federal participable. Si la recaudación de ese impuesto en un estado crece más rápidamente que la RFP nacional, el estado será un ganador neto, pues sus participaciones serán superiores a lo que serían de continuar funcionando el sistema vigente. En cambio si la recaudación del impuesto seleccionado en un estado crece más lentamente que la RFP nacional, el estado será un perdedor neto, ya que el sistema anterior le hubiera otorgado mayores participaciones, para estos últimos casos sería necesaria la implementación de una garantía o reserva, que atenué los efectos negativos en los estados en que éstos se presenten. (Sin embargo, aún estos estados disfrutarían directamente de algún beneficio económico generado por los estados más dinámicos, pues el esfuerzo fiscal de estos últimos se reflejaría en un aumento de la RFP nacional, que sirve de base para el cálculo del “nuevo” fondo general de participaciones).

Los principales objetivos de esta propuesta son:

- Disminuir la dependencia financiera de las entidades federativas con respecto a las transferencias federales (en particular, las participaciones). Lo que supone elevar su “corresponsabilidad” fiscal
- Crear incentivos para alentar el esfuerzo fiscal de las entidades federativas.
- Facilitar la ruptura del efecto de suma cero en la asignación de recursos entre las entidades.
- Ampliar la recaudación fiscal (particularmente si las entidades pueden elevar el rendimiento de la fuente de ingresos elegida para operar este sistema, disminuyendo la evasión y elusión fiscales).
- Profundizar los mecanismos de colaboración administrativa en materia tributaria, entre los gobiernos federal y de las entidades.

Desde luego que la elección apropiada de la fuente de ingresos federal, cuya administración se integraría a este modelo, es fundamental para el logro de los objetivos señalados. A partir del análisis de la experiencia con el sistema de administración del IVA por los estados y el Distrito Federal, puede concluirse que otras alternativas, en especial la del impuesto sobre la renta de

personas físicas, son superiores. En ese sentido, las entidades podrían encargarse no sólo de la administración del impuesto sobre sueldos y salarios, sino también del impuesto que proviene de otros ingresos, como arrendamientos, premios, dividendos, intereses, honorarios y actividades empresariales (a cargo de personas físicas). Si existe una evasión fiscal relevante, la colaboración administrativa de los estados debería buscar su reducción y el resultado sería benéfico para cada estado, en lo particular, y para el conjunto de las entidades y el gobierno federal, a partir del incremento en la RFP.

La implementación práctica de la propuesta supone la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, para modificar la forma de integración y distribución del fondo general de participaciones y contemplar la creación de una garantía o reserva que permitiera atenuar los efectos negativos del cambio, en diversas entidades. También supone la suscripción de un nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal, entre las entidades y el gobierno federal, para transferir diversas funciones a los estados y Distrito Federal.

En el ámbito de la administración pública estatal, esta propuesta genera fuertes requerimientos de contratación de un mayor personal para administrar el impuesto federal, así como capacitación laboral y adquisición de insumos materiales, todo lo cual elevará el gasto público de las entidades. En este sentido, aportaciones que el gobierno federal pudiera otorgar para el “arranque” del sistema podrían facilitar la transición.

Cabría esperar que el efecto de esta propuesta sobre las finanzas de las entidades federativas fuera fundamentalmente positivo: en contraste con el carácter poco dinámico que presenta el sistema actual, el esfuerzo fiscal de las entidades se reflejaría de manera inmediata en mayores ingresos, disminuyendo la dependencia financiera. También, permitiría romper el efecto de suma cero en la distribución de ingresos, pues el esfuerzo de una entidad por recaudar más de una contribución federal no afectaría negativamente al resto, e incluso podría generarse el “efecto demostración”, estimulando a todas las entidades a recaudar más. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que algunas entidades, en las que el crecimiento en la recaudación del impuesto federal sea pequeño, deberán contar con una garantía federal de un nivel mínimo de ingresos.

Otro aspecto negativo de la propuesta es que los ingresos de las entidades federativas, al sustentarse en mayor medida en una sola contribución federal, podrían quedar más expuestos a la suerte de la recaudación de dicha contribución. Si los movimientos en esa recaudación se asemejan en buena medida al ciclo económico, continuaría el carácter procíclico del presupuesto estatal, lo que ha sido señalado como uno de los inconvenientes del sistema vigente.

Desde el punto de vista de las finanzas federales, la propuesta tiene también aspectos positivos, pues las entidades al contar con el control de un mecanismo de ingresos, podrían aumentar su presupuesto, incrementando el esfuerzo fiscal y reduciendo la evasión, sin tener que aumentar las presiones por mayores transferencias federales. Sin embargo, los esquemas de garantía o compensación tendrían que financiarse con recursos federales adicionales, por lo menos durante los primeros años del esquema.

En relación a los efectos sobre el sistema económico en su conjunto, se preservan algunas de las ventajas del esquema de armonización fiscal vigente, en particular la eliminación de la concurrencia impositiva, pues los estados administrarían una contribución federal, cuyos

elementos legales serían los mismos en todo el territorio nacional. La competencia entre los estados no sería por reducir las cargas fiscales (que permanecerían bajo el control del Congreso de la Unión), sino por mejorar la administración tributaria, lo cual permitiría atacar el problema secular de la insuficiencia de ingresos públicos. Sin embargo, la realización del pago de una parte del impuesto sobre la renta (p.e. el correspondiente a las utilidades empresariales) ante las autoridades federales y otra parte (la correspondiente a personas físicas) ante las entidades, elevaría los costos de administración y cumplimientos tributarios.

En resumen, en una valoración integral puede considerarse a esta propuesta como una de las más apropiadas para la reforma al sistema fiscal federal mexicano, pues preserva algunas de las ventajas del esquema vigente, al tiempo que otorga incentivos apropiados para que las entidades aumenten sus ingresos y disminuyan la dependencia financiera con relación a las transferencias. Aunque puede resultar compleja en su aplicación, la propuesta permite mirar “hacia adelante” en la solución de algunos problemas señalados en este mismo documento.

4.4 Nuevas fuentes de ingresos tributarios para las entidades federativas

Como ya se ha señalado en este mismo documento, una de las principales desventajas del sistema de coordinación fiscal vigente en México es la centralización tributaria; es decir que las entidades federativas cuentan con ingresos impositivos propios que sólo les permiten financiar una porción reducida de su presupuesto total, dependiendo en gran medida de las transferencias federales. Las consecuencias de esta dependencia financiera también han sido objeto de este análisis. Por ello, una de las líneas de reforma que tradicionalmente se han establecido es la de permitir a las entidades federativas el cobro de nuevas fuentes de ingresos tributarios, tal como lo permiten constatar numerosos trabajos y propuestas presentadas en el seno de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Aunque a lo largo del tiempo se han presentado propuestas muy disímolas, en general coinciden en que la adopción de las nuevas fuentes tributarias debiera de fortalecer directamente las finanzas públicas de los estados y el Distrito Federal, por lo que los montos adicionales de recaudación no deberían de ser objeto de ningún “ajuste” o “compensación”. Dicho en otros términos: si los estados recaudan más por sus nuevas fuentes impositivas, esperarían seguir recibiendo sus transferencias federales con los esquemas vigentes; de modo que el resultado neto serían mayores ingresos para los estados y una menor dependencia de las participaciones y aportaciones. Este es el supuesto que se adopta en el análisis que enseguida se formula, en materia de los efectos de esta propuesta. Desde luego que la adopción de nuevas fuentes de ingresos estatales podría darse en un marco más amplio, incluyendo las transferencias federales; sin embargo, en este análisis se considera que esas nuevas fuentes buscan, como propósito fundamental, aumentar los ingresos estatales.

El rasgo distintivo de esta propuesta es que las entidades percibirían ingresos fiscales mayores a los que actualmente tienen, gracias a la adopción de nuevas fuentes tributarias, cuya administración correría a cargo de las propias administraciones estatales. Asimismo, las decisiones relevantes de política fiscal (particularmente la determinación del sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, exenciones y periodos de pago) correrían a cargo de las propias autoridades subnacionales (el Congreso Estatal aprobaría la contribución a propuesta del Poder Ejecutivo de cada entidad). Sin embargo, por diversas razones de naturaleza económica y política, resultará

necesario que existan acuerdos con otras entidades federativas para establecer, por lo menos, sujetos, bases y exenciones afines y un rango (con un mínimo y/o un máximo) para la fijación de las tasas y tarifas. Ello permitiría paliar los efectos negativos de la competencia fiscal que, como ya se ha señalado, es una de las desventajas de contar con un sistema fiscal descentralizado.

Otra alternativa para la implementación de las nuevas fuentes tributarias, que ha sido señalada por sus ventajas técnicas, es la de que las nuevas contribuciones se establezcan como “sobretasas” de contribuciones federales en vigor (en algunos estudios se les denomina también como “recargos”). Esta alternativa tiene evidentes ventajas en tanto que facilita la definición de los elementos legales de los impuestos, que serían los mismos que en la contribución federal, lo que facilitaría ampliamente el cumplimiento tributario. Sin embargo, esta propuesta de sobretasas implica que las entidades federativas aceptan las limitaciones que tiene la tributación federal; por ejemplo, si se eligiera adoptar un impuesto estatal sobre ventas calculado como una sobretasa del IVA federal, las restricciones que este impuesto presenta (por ejemplo, gravar con tasa 0% los alimentos y medicinas de patente) tendrían que hacerse extensivas al impuesto o sobretasa estatal; sin embargo, si se adopta un impuesto propio estas restricciones podrían superarse. Otra de las limitaciones del sistema de sobretasas es que crea incentivos para una administración única de las dos contribuciones (impuesto federal y sobretasa estatal), con lo que parte del efecto positivo de contar con nuevas contribuciones, la percepción del contribuyente de impuestos que “se quedan” en su propio estado, podría perderse.

Desde luego que el principal problema técnico de adoptar nuevas fuentes tributarias estatales es determinar cuál es la mejor alternativa entre las diversas modalidades de imposición al ingreso, al consumo y a la riqueza. De la literatura técnica en la materia y la experiencia de diversos países del mundo pueden extraerse las siguientes “lecciones”:

- La imposición estatal sobre las ganancias empresariales es demasiado compleja, en particular por que las actividades económicas de la mayor parte de las empresas medianas y grandes se desarrollan en varias entidades federativas, lo que complica notablemente la determinación de las bases fiscales gravables en cada estado.
- La imposición estatal sobre la renta o ingresos de las personas físicas es más sencilla, particularmente por que estas bases fiscales presentan una menor movilidad geográfica. En ese sentido, es también más sencillo que los estados graven los sueldos y salarios, a que graven, por ejemplo, los honorarios, dividendos, intereses, arrendamientos o las actividades empresariales. Una de las principales críticas a la imposición estatal sobre la renta de personas físicas es que, el fraccionamiento potencial de la base tributaria (que ocurre, por ejemplo, cuando un contribuyente percibe ingresos por una fuente en el estado A y por otra fuente en el estado B) puede restar eficacia a la globalización o integración de ingresos, necesaria para alcanzar la progresividad impositiva. Si tal cosa ocurre, algunos contribuyentes pagarían menores impuestos que con un sistema impositivo centralizado. En el mundo real, los países que permiten una tributación subnacional al ingreso de las personas físicas lo hacen con un impuesto de tasa única, el que frecuentemente es acreditado en los pagos del impuesto federal en la materia.
- Con relación a la imposición general al consumo, el esquema más común hoy en día, gravando el valor agregado por cada etapa de la producción y circulación de mercancías,

puede no resultar una alternativa pertinente para los estados, en particular por que la administración estatal del impuesto impide un control cabal de los acreditamientos impositivos. Los problemas pueden subsanarse si se emplea una sobretasa administrada por el gobierno federal. A pesar de sus inconvenientes prácticos, algunos países, como Brasil y Canadá, cuentan con impuestos subnacionales tipo valor agregado, presentándose mayores dificultades en la administración del impuesto brasileño. En el caso de Argentina, en contraste, existe un impuesto provincial a las ventas (sin acreditamiento), que genera problemas de acumulación de cargas impositivas (piramidación).

- Una alternativa en materia de los impuestos generales al consumo es contar con impuestos estatales que se apliquen sólo en las ventas finales, como es el caso de los “sales taxes” en Estados Unidos y como se ha propuesto también para el caso de México. Esos impuestos tienen menores dificultades en su administración, ya que sólo se pagan en la última venta, pero presentan importantes reducciones en la base tributaria, en especial por la limitación constitucional de no exportar las cargas fiscales, a través de gravar el comercio interestatal.
- En relación a los consumos especiales (particularmente de gasolina, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos), en diversos países existen impuestos subnacionales, que frecuentemente se cobran sólo en la venta final. En México, la potencial implementación de estos impuestos, en la mayor parte de las materias señaladas, requiere de una reforma constitucional federal.
- Algunas formas de riqueza, en particular la propiedad de vehículos automotores, pueden ser gravadas a nivel subnacional, facilitándose la administración con su vinculación a los registros de tránsito. Aunque en México, los estados pueden establecer sus propios impuestos sobre vehículos (sin límites de antigüedad) sólo algunos estados gravan la propiedad de vehículos cuando, por su antigüedad, sus propietarios han dejado de pagar el impuesto federal. Una razón que posiblemente explique esta situación es que los estados administran, y conservan para sí y los gobiernos municipales, la recaudación de la mayor parte del impuesto federal.
- Las restricciones legales (en muchos casos, incluso constitucionales) impiden a los gobiernos estatales gravar la propiedad inmueble, que suele ser la principal esfera de tributación de los gobiernos municipales.
- Otras formas de tributación subnacional, en particular sobre los recursos naturales, pueden ser atractivas desde un discurso político (“que el gobierno estatal y la población disfruten de los beneficios de contar con esa fuente de riqueza en su territorio”) pero poco prácticas de implementar, en especial por la frecuente concentración de las bases fiscales más rentables (p.e. minerales o petróleo) en sólo unos pocos estados.

Los objetivos primordiales de la propuesta de permitir nuevas potestades tributarias estatales son:

- a) Aumentar los ingresos de las entidades federativas.
- b) Incrementar el grado de autonomía financiera de las entidades federativas.

- c) Reducir la dependencia financiera estatal con respecto a las transferencias federales (principalmente participaciones y aportaciones).
- d) Mejorar el proceso fiscal en las entidades federativas, para que los gobiernos locales puedan restablecer el vínculo entre sus decisiones de gasto público y la política fiscal subnacional.
- e) Reducir las presiones y el costo político que tradicionalmente enfrenta el Gobierno Federal al momento de proponer modificaciones fiscales que benefician a los tres ámbitos de gobierno.

La implementación práctica de las nuevas potestades tributarias puede implicar diversas acciones en el ámbito normativo federal, dependiendo del tipo de contribución a adoptar: en algunos casos no sería necesaria ninguna modificación legal, pues ya se permiten impuestos estatales en diversas materias (por ejemplo, tenencia de vehículos, impuestos sobre el ingreso de las personas físicas); en otros casos, será necesaria la modificación de leyes ordinarias federales (en especial la Ley del IVA, que contiene la mayoría de las restricciones tributarias acordadas en el marco de la coordinación fiscal) y potencialmente, la suscripción de nuevos anexos al Convenio de Adhesión de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, en los casos extremos (por ejemplo, algunos impuestos sobre consumos especiales) será necesaria incluso una reforma de la Constitución Federal.

Por lo que se refiere a la implementación en el ámbito estatal, será necesario modificar el marco legal de la imposición (Leyes de Hacienda e Ingresos y algunos aspectos del Código Fiscal Estatal), decisiones que deberán ser aprobadas por cada Congreso Local. Además, dada la necesidad de armonización en el empleo de las nuevas fuentes tributarias, deberá haber un acuerdo previo entre los representantes de las entidades, en cuanto a los principales elementos de las mismas.

La implementación de estas medidas también supone que las entidades federativas dediquen recursos humanos, materiales y técnicos, a la administración de estas contribuciones.

El efecto de esta propuesta sobre las finanzas públicas de las entidades federativas es positivo, ya que contarán con mayores recursos para atender sus necesidades de gasto. En la hipótesis adoptada en este documento, de que el sistema de transferencias federales no sufriría ningún cambio a consecuencia de las nuevas potestades tributarias locales, el beneficio será mayor para las entidades con mayores bases fiscales; pero, hasta las entidades con bases muy limitadas podrían aspirar a incrementar el monto total de su presupuesto.

Las finanzas federales, si bien no se beneficiarían de manera directa con los mayores ingresos fiscales, probablemente tendrían que enfrentar menores presiones de los estados que desean aumentar su gasto público. En ese sentido, podrían reducirse las tasas de crecimiento de algunas de las transferencias federales (como el PAFEF).

Sin embargo, las mayores repercusiones negativas de las nuevas potestades tributarias estatales se presentarían en los contribuyentes, que tendrían que pagar mayores cargas impositivas que las actuales. Además, a juicio de los propios contribuyentes, la estrategia fiscal continuaría basándose en el cobro a los contribuyentes cautivos, en lugar de ampliar la base tributaria, mediante la incorporación de los agentes económicos que operan en la economía informal. Una

manera de hacer frente a esta crítica sería otorgar un destino específico (o “etiqueta”) para los nuevos ingresos estatales, de modo que se asignaran a un gasto que la sociedad pudiera “monitorear” e independiente del presupuesto público actual.

Los efectos negativos de las nuevas contribuciones estatales, sobre la eficiencia económica, serán más grandes cuanto mayores sean las tasas impositivas adoptadas. En ese sentido, un impuesto de base amplia cobrado a una tasa reducida es una alternativa superior a varios impuestos de base reducida y tasas elevadas. Por ello, si se adoptase la alternativa de modificar el sistema fiscal mexicano a partir de incrementar las fuentes de ingresos propios de las entidades federativas, debería centrarse en dos o un máximo de 3 impuestos. Esto reduciría los costos de administración tributaria y los efectos negativos sobre la eficiencia económica.

Una de las preocupaciones más comunes en materia de las nuevas contribuciones estatales, en especial los impuestos al consumo (tanto generales como específicos), es la de que su introducción tenga efectos inflacionarios. A este respecto debe señalarse que el aumento de los precios debería de ocurrir por una sola vez, al momento de introducir el impuesto. Posteriores aumentos de precios no pueden atribuirse al impuesto.

Desde el punto de vista de su valoración general, la propuesta de incrementar las potestades tributarias estatales se presenta como una alternativa útil para fortalecer los ingresos públicos, cuya fragilidad es uno de los problemas principales de las finanzas públicas en México. Sin embargo, en un contexto en el que las contribuciones estatales han jugado un papel marginal, esta alternativa supone un cambio radical de enfoque, tanto en lo que se refiere a los efectos económicos sobre los contribuyentes como en su impacto administrativo y, por encima de todo, en las decisiones políticas a nivel subnacional.

4.5 Profundización en la colaboración administrativa en materia fiscal

La colaboración administrativa en materia fiscal ha tradicionalmente formado parte del modelo de federalismo fiscal mexicano, incluso antes de la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. Concebida como una estrategia complementaria a la armonización tributaria, ha permitido a los gobiernos de las entidades federativas participar directamente en la administración de las contribuciones federales, algunas de las cuales integran la recaudación federal participable, con lo que, en alguna medida, han podido influir indirectamente en la determinación de sus participaciones. También, la colaboración administrativa ha permitido que las entidades vean ampliados sus ingresos, a partir de recibir los incentivos fiscales, que generalmente se calculan como porcentajes de la recaudación federal obtenida a consecuencia de las acciones de administración tributaria de los estados. Igualmente, para un buen número de entidades, la colaboración administrativa ha sido el medio principal de su “presencia” fiscal ante los contribuyentes, especialmente si se toma en cuenta la debilidad en los sistemas de ingresos propios en diversos estados.

Hacia el futuro (próximos 10 años) un replanteamiento de los alcances y posibilidades de la colaboración administrativa en la materia fiscal es una de las estrategias que pueden emplearse para el fortalecimiento del federalismo fiscal. A nivel internacional, el uso de la colaboración administrativa en materia fiscal difiere en un amplio rango. En un extremo, en la República

Federal Alemana, los länder (ámbito de gobierno intermedio) recaudan la mayor parte de las contribuciones federales, con excepción de las que se reciben a través de las aduanas; en el otro extremo, en algunos países (por ejemplo, Estados Unidos) cada ámbito de gobierno recauda sus propios ingresos y la colaboración en esta materia es notablemente menor.

Para el caso mexicano, dados los niveles de evasión y elusión, un replanteamiento posible de la colaboración administrativa en materia fiscal podría precisamente basarse en incrementar la participación de los estados en esta materia con el objetivo principal de aumentar la recaudación de ingresos, a través del cobro a quienes hoy se encuentran en la economía informal y cuya administración resulte más apropiada para los gobiernos subnacionales (estados y municipios).

Partiendo de la consideración de que el Gobierno Federal muestra una mayor eficiencia en la administración de impuestos a cargo de ciertos segmentos de contribuyentes y lo mismo ocurre con los gobiernos de las entidades, la profundización de la colaboración administrativa en materia fiscal puede concebirse como una estrategia para corregir los efectos de una mala asignación de fuentes tributarias entre los tres ámbitos de gobierno. En este sentido, la profundización de la colaboración es una estrategia más simple de implementar que la reasignación de fuentes tributarias que resulta del rediseño del modelo de federalismo fiscal, e igual que ésta debería contribuir a elevar la recaudación de ingresos fiscales. Sin embargo, profundizar en la colaboración no presenta los inconvenientes que surgen de la reasignación de fuentes tributarias (por ejemplo, la competencia fiscal o la exportación de cargas tributarias a otras jurisdicciones).

A reserva de formular investigaciones empíricas más profundas, puede afirmarse que algunas de las áreas en que podrían colaborar los gobiernos estatales incluyen: contribuyentes personas morales (empresas) con ingresos medios y bajos y contribuyentes personas físicas dedicadas a actividades empresariales. En este último rango se encontrarían, incluso, la mayor parte de quienes realizan actividades de comercio informal y ambulante.

Aumentar la fiscalización y verificación sobre los sectores que hoy tienen niveles elevados de incumplimiento no sólo eleva directamente los ingresos fiscales sino que produce el beneficio indirecto del incremento del riesgo tributario, que refuerza el cumplimiento.

La propuesta de profundizar la colaboración administrativa supone que los gobiernos subnacionales conserven para sí esta recaudación, sin modificar los restantes componentes del sistema federal de ingresos (armonización tributaria y participaciones en ingresos). Hacia el mediano y largo plazos, los ingresos que administren las entidades podrían transformarse en impuestos locales.

Los factores claves para el éxito de la estrategia de profundización en la colaboración administrativa en materia fiscal incluyen: la permanente disponibilidad, para los estados, de información actualizada y completa de los contribuyentes y del cumplimiento de sus obligaciones; la formulación periódica de estudios sobre la evasión y elusión fiscales, el ambulantaje y el contrabando; el acceso a bases de datos actualizadas; el otorgamiento de facultades para incorporar a los evasores fiscales a los padrones; el diseño y planeación de estrategias de acuerdo con la realidad de cada entidad federativa (no uniformes); la administración, por los estados, de regímenes fiscales “completos”; la eliminación de la

selección adversa (de acuerdo con la cual, los estados asumen sólo la administración de los contribuyentes “más difíciles” en cada régimen); la formulación y operación de mecanismos flexibles de seguimiento y evaluación; la participación de los estados en la formulación de la normatividad y el pago de incentivos diferenciados (por ejemplo, que se incrementen conforme a la escala o volumen de actos administrativos).

Los objetivos de la propuesta son:

- Incrementar la recaudación de ingresos fiscales
- Reducir la evasión y elusión fiscales
- Ampliar la presencia fiscal de las entidades
- Incrementar la percepción del riesgo de evadir

Para implementar la propuesta deberían suscribirse nuevos convenios de colaboración administrativa en materia fiscal, los cuales no requieren de aprobación legislativa, federal o estatal.

La profundización de la colaboración administrativa debe producir un incremento en los ingresos de las entidades federativas. Cabe esperar que dicho incremento sea proporcional al tamaño de cada economía estatal o a sus bases fiscales; sin embargo, algunos estados pueden contar con brechas de incumplimiento mayores, que les permitan obtener ingresos adicionales.

Aunque la propuesta de profundizar la colaboración no produce un efecto inmediato en las finanzas públicas del Gobierno Federal, éstas pueden verse beneficiadas por dos vías: las menores presiones de los estados por recursos adicionales y el incremento del riesgo del incumplimiento, que llevaría a más contribuyentes a pagar, correcta y oportunamente, sus obligaciones fiscales.

Los efectos de la propuesta sobre el sistema económico son variados: los contribuyentes que tradicionalmente cumplen sus obligaciones tributarias “apoyarían” las acciones para reducir la evasión y elusión fiscales, pero los evasores las rechazarían, pudiendo llegar incluso a la movilización social para expresar tal rechazo.

En resumen, la estrategia de profundización en la colaboración administrativa puede resultar apropiada para la evolución del federalismo fiscal mexicano, particularmente si se enfoca a reducir el incumplimiento tributario. Sus principales ventajas están en que no requiere modificaciones al marco tributario vigente y contaría con el respaldo de los contribuyentes cumplidos.

4.6 Rediseño constitucional del federalismo fiscal

En contraste con las estrategias de mejora del sistema basadas en la aplicación de reformas, puede plantearse una propuesta más ambiciosa, a la que se califica como de “cirugía mayor”, que es el rediseño constitucional del federalismo fiscal. Esta propuesta tendría afinidad con los esfuerzos realizados durante las tres Convenciones Nacionales Fiscales, en el sentido de buscar una definición constitucional de la esfera tributaria de cada uno de los tres ámbitos de gobierno existentes en el país, pero, a diferencia de las convenciones, tendría que comprender además la

asignación de las responsabilidades de gasto y la revisión de los fundamentos del endeudamiento público estatal y municipal.

El punto óptimo de partida para el rediseño del federalismo fiscal mexicano debería ser la reasignación de responsabilidades de gasto entre los tres ámbitos de gobierno, para la cual deberían considerarse criterios tales como las economías de escala, las deseconomías de escala, la necesidad de contar con estándares nacionales, la necesidad de ajustar la oferta de bienes públicos a las características diferenciadas de la demanda y la escala óptima en la provisión de los bienes y servicios, además de las consideraciones de naturaleza política.

Hecha esta asignación de responsabilidades de gasto, el segundo paso del rediseño consiste en distribuir las fuentes tributarias entre los ámbitos de gobierno, para lo cual podrían emplearse criterios tales como la movilidad de las bases fiscales, los costos de administración y cumplimiento tributarios, la necesidad (o no) de globalizar ingresos, la distribución geográfica de las bases fiscales, etc.

El tercer paso del diseño constitucional de un nuevo régimen de federalismo fiscal sería el diseño de transferencias intergubernamentales, las cuales serán necesarias, tanto para corregir desequilibrios verticales como horizontales, resultado de la asignación de gastos e ingresos. Desde luego que este rediseño puede producir resultados distintos a los esquemas de transferencias actuales, centrados en las participaciones y aportaciones federales. El eje para formular un nuevo esquema de transferencias está en precisar qué objetivos busca dicho sistema y cuáles de estos objetivos son prioritarios. Para aplicar ese sistema se podrán distribuir distintos tipos de transferencias (condicionadas, no condicionadas, cerradas, abiertas, categóricas, específicas, etc.).

Enseguida, la cuarta asignación del rediseño de federalismo fiscal será fijar las reglas para el endeudamiento subnacional, no sólo en cuanto a los instrumentos y montos de la deuda, sino en otros aspectos como el papel de la disciplina de mercado y los potenciales rescates financieros, a cargo del gobierno federal.

Finalmente, el rediseño del régimen de federalismo fiscal supone acordar nuevas reglas institucionales para normar el desempeño de los actores participantes (ejecutivos federal y estatal, gobiernos municipales, Congreso de la Unión, legislaturas estatales, partidos políticos, asociaciones de gobiernos estatales y municipales, organismos técnicos, grupos de contribuyentes, etc.).

Claramente la estrategia de rediseño del federalismo fiscal es muy compleja, tanto por el gran número de asuntos que deberán revisarse como por el buen número de actores involucrados. La necesidad de llegar a acuerdos implicará elevados costos de transacción, que pueden prolongar la negociación por varios años. Además, para que tales acuerdos sean efectivos se necesitará, en numerosos casos, de su inclusión en la constitución federal, cuya reforma es particularmente difícil por la ausencia de mayorías calificadas en el Congreso de la Unión. Naturalmente que una reforma constitucional daría una mayor estabilidad y certidumbre al sistema de federalismo hacendario de nuestro país. En contraste con estas limitaciones, esta propuesta podría generar un sistema estable, cuya vida útil sea un periodo largo de tiempo (alrededor de 20 años).

Cabe señalar que el sistema de relaciones intergubernamentales que potencialmente resulte de la estrategia de rediseño del federalismo fiscal podría ser, si los tomadores de decisiones así lo acordaran, sustancialmente diferente al sistema actual; por ejemplo: el actual sistema basado en la centralización tributaria (en el Gobierno Federal) y la reasignación de recursos a las entidades federativas y municipios a través de las participaciones y aportaciones, podría ser sustituido por un sistema basado en la recaudación de ingresos prioritariamente por parte de los estados, quienes se encargarían de “participar” al gobierno federal de dichos rendimientos.

El objetivo general de esta propuesta es contar con un nuevo sistema de federalismo fiscal que tenga el respaldo de la mayoría de los actores involucrados; sin embargo, la definición de los objetivos específicos de este sistema sería ya objeto de la propia negociación. En este sentido, podría calificarse a esta propuesta más como un método de trabajo que como un resultado deseado y debería insertarse en el marco más grande que significa la Reforma del Estado Mexicano.

Lo mismo puede señalarse con relación a sus efectos sobre las finanzas públicas, federales y estatales, y sobre el sistema económico, ya que todo ello dependerá de los acuerdos alcanzados y de los objetivos prioritarios en el nuevo sistema de relaciones financieras intergubernamentales.

En resumen, la estrategia de rediseño constitucional del federalismo fiscal en México puede resultar demasiado compleja de implementar, aunque podría, eventualmente, producir un nuevo sistema consensado por todos los actores participantes y con aplicación práctica en el mediano y largo plazos.

4.7 Cambio en la estrategia de asignación de los fondos de aportaciones

Los procesos de descentralización del gasto público federal hacia las entidades federativas en la última década se han financiado fundamentalmente a partir de la asignación de fondos de aportaciones, que expresan los costos históricos de los servicios que se transfieren. Esta definición de los fondos de aportaciones atendiendo a criterios de oferta ha terminado por producir, como se ha señalado en este mismo documento, disparidades significativas en la asignación entre entidades federativas, al tiempo que no existen los incentivos apropiados para mejorar la gestión de estos recursos.

Por ello, otra de las alternativas de reforma para el federalismo fiscal mexicano estriba en modificar los criterios de distribución de los fondos de aportaciones, basándolos en criterios de demanda, por ejemplo, el número de alumnos por nivel educativo y la población en edad escolar. Esto permitiría romper con diversas inercias del pasado y crear un sistema más transparente y justo de asignación. Sin embargo, en el extremo, un sistema de asignación de las aportaciones federales en áreas como educación y salud, que se sustente en una “equidad absoluta” (por ejemplo, con una única participación nacional per cápita) impediría atacar las inequidades que hoy existen en la prestación de los servicios, los diferenciales de costos y las distintas proporciones de aportación de recursos propios de las entidades federativas para el financiamiento de los servicios.

La implementación práctica de esta propuesta supondría la suscripción de nuevos acuerdos entre las autoridades federales y estatales, posiblemente a través de la firma de convenios.

Desde luego que aunque la propuesta pueda resultar neutral para las finanzas del Gobierno Federal, no lo será para los gobiernos de las entidades federativas, pues algunas recibirán mayores recursos de los que reciben con el esquema vigente y otras, en cambio, recibirán menores fondos. Para que este ajuste en las asignaciones sea viable en un mediano y largo plazos, será necesario que los estados cuenten con una autonomía de gestión en los servicios descentralizados y que el sistema de incentivos que se genere “premie” efectivamente las buenas prácticas y “castigue” la ineficiencia.

Un aspecto crucial para el éxito de esta propuesta se halla, desde luego, en que las comunidades beneficiarias con los servicios (maestros, directivos, alumnos y padres de familia) “hagan suyo” el proyecto y puedan aplicarlo como parte de una profundización del proceso de descentralización.

4.8 Introducción de mecanismos de nivelación entre las entidades

Uno de los rasgos del sistema de federalismo fiscal vigente en México es que no existe ningún nivel “deseable” de transferencias (o nivel mínimo) que constituya un objetivo expreso.

Por tanto, otra línea potencial de reforma estriba en establecer algún estándar deseable, que garantice a los estados encontrarse, por lo menos, en una posición mínima con respecto a los ingresos públicos que reciben y los bienes y servicios públicos que pueden ofrecer a su población.

Un ejemplo de este sistema puede encontrarse en Canadá, donde la propia constitución federal establece el principio de realizar pagos de nivelación para asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para proporcionar niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de tributación. Ello da origen a un sistema de pagos incondicionales a las provincias. Además el sistema presenta provisiones para evitar grandes decrementos, de un año a otro, en las transferencias de nivelación que recibe una provincia y un “techo” para que el monto total de las transferencias no se incremente más rápidamente que el PIB.

Otros sistemas de nivelación, como el que existe en Australia, incluyen consideraciones sobre las diferencias de costos de los servicios públicos entre las regiones, como un elemento a tener en cuenta en dicha compensación.

En México, un sistema de nivelación expreso para las transferencias fortalecería la equidad, que es un objetivo que se ha perseguido sólo de manera indirecta (p.e. a través de la distribución de la tercera parte del fondo general de participaciones o los fondos de aportaciones distribuidos con indicadores de pobreza) y si se adopta con una filosofía semejante a la de Canadá, podría incluso elevar el esfuerzo fiscal.

Este sistema fortalecería los ingresos de las entidades con menores recursos, aunque implicaría un desembolso adicional para el Gobierno Federal.

Además, este sistema podría aumentar los gastos públicos en las entidades con mayores atrasos, lo que favorecería la convergencia regional.

4.9 Aproximación cuantitativa a los resultados de los escenarios alternativos para el federalismo fiscal de México

En este apartado se formula una aproximación a los resultados cuantitativos que podrían generar cada uno de los ocho escenarios alternativos señalados en los apartados anteriores. El propósito principal es, naturalmente, establecer las grandes tendencias de los resultados más que proporcionar una visión precisa y definitiva de lo que pueden esperarse. De hecho esa visión a futuro de los resultados sólo puede ser una aproximación debido a varias razones, como son las siguientes:

- El desempeño económico del país está parcialmente ligado a variables externas sobre las que se tiene poco o ningún control. En la medida en que el crecimiento económico sea más acelerado, cabe esperar un crecimiento de la presión fiscal (medida como proporción del PIB nacional), aún sin modificar las tasas impositivas, al menos así lo muestra la experiencia reciente del país.
- La reforma fiscal es un tema de discusión legislativa para los próximos meses y años. Dado que el resultado y orientación de esa reforma no es predecible, tampoco se puede conocer, por ahora, en qué medida fortalecería las finanzas federales y cómo podría fortalecer el margen de maniobra para emprender reformas en el federalismo fiscal.
- Muchos de los resultados que pueden producir los escenarios alternativos dependen de los sistemas de incentivos que hoy no existen. Es decir, no se pueden formular escenarios futuros sobre la base de comportamientos históricos, pues el marco de referencia cambiaría radicalmente, en especial para estimular a las entidades federativas a aumentar sus ingresos.
- La información estadística de numerosas variables no está disponible al nivel de desagregación por entidades federativas, lo que significa que debe estimarse a través de métodos indirectos, fácilmente cuestionables.

Considerando todas estas limitaciones, los resultados cuantitativos que se ofrecen a continuación son sólo una primera aproximación, hecha sobre la base de los datos disponibles para los años más recientes y no una proyección en sentido estricto.

Reforma fiscal federal orientada a la reducción de los gastos fiscales

De acuerdo con el cuadro 17, una reforma fiscal que eliminara por completo los gastos fiscales, a valores del año 2002, aumentaría la recaudación federal participable en 329,445.5 millones de pesos y, por tanto, el FGP aumentaría en 65, 889.1 millones de pesos (20 % de la RFP). El propio cuadro contiene una estimación del aumento de los ingresos para cada entidad suponiendo los mismos coeficientes de distribución del año 2002. Esta primera estimación, sin embargo, puede ser mejorada si se toman en cuenta algunas peculiaridades de la eliminación de los gastos

fiscales. Por ejemplo, hasta aquí se ha supuesto que el comportamiento de los agentes económicos no cambia con la eliminación de dichos gastos; sin embargo, en el mundo real, es más plausible la noción de que algunas actividades económicas se reducirán al estar gravadas. Estas y otras consideraciones sugirieron que la eliminación de los gastos fiscales muy probablemente genere un aumento en la recaudación inferior al 5.32% del PIB que ha sido señalado.

Modificaciones en la fórmula de distribución de las participaciones que corresponden a las entidades en los ingresos federales

En este escenario alternativo el objetivo fundamental es fortalecer el carácter resarcitorio de la fórmula de distribución de las participaciones, para alentar el pago de contribuciones en los estados con mayores bases fiscales y corregir los excesos de la redistribución. El cuadro 18 presenta un ejercicio de simulación basado en la distribución del fondo general de participaciones (20% de la RFP) para el año 2002 (liquidación definitiva). La propuesta consiste simplemente en modificar la integración de las tres partes del FGP, sin alterar los criterios de distribución de cada una de ellas. (En la práctica, sin embargo, la propuesta debería proponer también modificaciones en los impuestos asignables, lo que aquí se omite por razones de simplicidad).

Como resultado de la propuesta, la primera parte del FGP pasaría a integrarse con el 30% de dicho fondo (en lugar del 45.17% actual) y continuaría distribuyéndose en base al número de habitantes de cada entidad. La segunda parte del FGP incrementaría su integración a 60% a partir del 45.17% actual y seguiría calculándose como la actualización del coeficiente del año anterior de acuerdo con la evolución de los impuestos federales asignables. Finalmente, la tercera parte del FGP se “redondearía” a 10% del FGP, a partir del 9.66% actual y continuaría teniendo la mecánica redistributiva actual.

Como puede constatarse de los resultados del cuadro 18, la propuesta generaría una gran mayoría de entidades “perdedoras” y sólo 8 entidades ganadoras, varias de ellas debido a la amplitud de sus bases fiscales (como el Distrito Federal y Nuevo León) y otras más posiblemente por el efecto de los asignables que derivan de la explotación petrolera (Tabasco, Chiapas y Campeche).

Hacia un mediano plazo, esta propuesta podría alentar una concentración de ingresos por participaciones en un número pequeño de entidades.

Reducción de las participaciones a cambio de recibir directamente una proporción de la recaudación de algún impuesto federal

El cuadro 19 contiene una simulación (estática) del resultado de esta propuesta. Se parte de suponer que las entidades federativas “intercambiarán” una parte de su participación en la segunda parte del FGP a cambio de una proporción del total del ISR (15%) recaudado en su territorio. Este intercambio tiene sentido en la medida que la segunda parte del fondo se distribuye con un criterio resarcitorio.

Como punto de partida de la simulación numérica es preciso calcular a cuánto asciende el ISR generado en cada entidad federativa en el año 2002. Para ello, se toma la generación del ISR por entidad para el año 2000 y se le aplica su estructura porcentual al total nacional del ISR del año

2002. Una vez teniendo esta estimación del ISR por entidad federativa para 2002, se calcula el 15% de la misma. Ese 15% se resta de la participación que cada estado tuvo en la segunda parte del FGP y el resultado es una segunda parte del fondo general de participaciones recalculada.

Con este resultado ninguna entidad federativa tendría, en el año de partida, ningún beneficio o perjuicio por el cambio en la distribución del FGP. Los beneficios, como ya se señaló, podrían ocurrir en años subsecuentes dependiendo de la evolución de la recaudación del ISR en cada estado. Por ejemplo, el Estado de Aguascalientes recibió por concepto de la segunda parte del FGP, 572, 762, 555 pesos en 2002; de haber operado esta propuesta habría recibido 351,362,688 pesos por concepto del 15% del ISR generado en ese estado y 221,399,867 pesos por la segunda parte del FGP recalculada, de modo que sus ingresos habrían sido los mismos.

Hacia el mediano plazo, este nuevo esquema de distribución produciría efectos limitados en las entidades con bases fiscales relativamente pequeñas en el ISR, de modo que sus participaciones seguirían proviniendo principalmente de la segunda parte recalculada del FGP (es el caso, por ejemplo, del Estado de Tabasco); en el extremo opuesto, el Distrito Federal y Nuevo León no sólo no deberían participar de la segunda parte recalculada del FGP, sino que su participación en la recaudación del ISR en su territorio debería ser menor de 15% para que su punto de arranque fuera equivalente al sistema vigente. (alrededor de 6.64% para el DF y 13.40% para Nuevo León).

Nuevas fuentes de ingresos tributarios para las entidades federativas

La simulación de los resultados cuantitativos derivados de la adopción de nuevas fuentes de ingresos tributarios por parte de las entidades federativas es una tarea compleja, principalmente por la insuficiencia de la información pertinente presentada por cada entidad federativa. Además, como ya se señaló, la forma más simple de implementar nuevos impuestos estatales es a través del sistema de sobretasas de los impuestos federales vigentes en diversas materias.

Haciendo eco de las dos consideraciones anteriores, el cuadro 20 incluye una estimación de los rendimientos que supondrían una sobretasa de 5% en el IEPS sobre gasolina, diesel y gas natural para combustión automotriz y de 25% en el IEPS de cerveza y tabacos labrados. En conjunto, estas tres sobretasas generarían, para el conjunto de las entidades federativas con base en la información del año 2002, un ingreso superior a los 10,000 millones de pesos, mismos que deberían de pagar los consumidores de los bienes gravados. Desde luego que estas estimaciones se basan en el supuesto, bastante discutible en su aplicación al mundo real, de que los aumentos en los impuestos, a través de las sobretasas, no generan reducciones en la demanda.

Una propuesta como ésta, tal como lo muestra el citado cuadro 20, otorga mayores ingresos a los estados con mayores índices de consumo: Distrito Federal y el Estado de México en el caso de los combustibles; Nuevo León, Jalisco y Chihuahua en el caso de la cerveza y el Distrito Federal y Jalisco en el caso de tabacos labrados.

Profundización en la colaboración administrativa en materia fiscal

Como ya se expuso anteriormente, una propuesta de reforma para el federalismo fiscal mexicano consiste en profundizar la colaboración administrativa en materia fiscal con el objetivo de reducir la evasión y elusión fiscales y ampliar los ingresos de los estados. El cuadro 21 calcula los ingresos que los estados podrían obtener si se reduce la brecha de evasión en el ISR pagado en cada entidad.

Partiendo de un cálculo del ISR recaudado en cada entidad en el año 2002 (ver cuadro 19), se formula el supuesto de que sólo se recauda el 75% del potencial total del impuesto, de modo que por cada 3 pesos que se recaudan 1 constituye la brecha de evasión. Igualmente se supone que esta proporción es la misma en todos los estados, lo que puede ser materia de discusión.

El esfuerzo de colaboración administrativa de las entidades podría tener varios alcances: a) en un escenario muy optimista, la brecha de evasión se reduce a la mitad y los estados obtienen más de 53,000 millones de pesos adicionales; b) en un escenario optimista, la brecha de evasión se reduce en una tercera parte y el ingreso adicional estatal supera los 35,000 millones de pesos y c) en un escenario neutro sólo se capta el 10% del impuesto evadido y los ingresos estatales aumentan en más de 10,000 millones de pesos.

Es importante señalar que esta propuesta tiene no sólo el atractivo de aumentar los ingresos de las entidades de manera considerable, sino que este aumento provendría de contribuciones que hoy se evaden.

Rediseño constitucional del federalismo fiscal

El rediseño constitucional del federalismo fiscal mexicano es una estrategia ambiciosa, que aquí mismo ha sido calificada como de “cirugía mayor” por sus potenciales efectos en la manera en que se asignan los ingresos, gastos y transferencias entre los tres ámbitos de gobierno de nuestro país.

Reconociendo la complicación de proporcionar lineamientos inequívocos para este rediseño, el cuadro 22 se limita a señalar algunas cifras agregadas que podrían orientar el debate en sus rasgos más “gruesos” o generales. Así, a manera de ejemplo, el pago de participaciones a los estados en el modelo actual es casi equivalente a toda la recaudación del IVA en México o las necesidades de recursos de las entidades superan el 50% de los ingresos federales por impuestos y derechos de extracción de petróleo. Naturalmente que afirmaciones de esta naturaleza son válidas en números agregados y no necesariamente para todas y cada una de las entidades.

El rediseño del federalismo fiscal mexicano debe tomar como punto de partida las magnitudes que hoy lo conforman, ya que si se proponen cambios sustanciales en términos de la asignación de responsabilidades de gasto, sin la asignación de fuentes de ingreso para su financiamiento, el resultado será un desequilibrio financiero en alguno (o varios) de los ámbitos de gobierno. En este sentido, el cuadro 22 presenta los principales conceptos que debe contemplar dicho rediseño.

Cambio en la estrategia de asignación de los fondos de aportaciones

La asignación diferenciada e inequitativa de recursos provenientes de los fondos de aportaciones entre las entidades federativas, puede corregirse empleando criterios de demanda, tal como se señala en el cuadro 23.

Para el fondo de aportaciones en educación básica se calcula la aportación por alumno en cada entidad federativa considerando la actual distribución. Después se calcula una aportación promedio y se estima cuánto recibiría cada estado conforme a esta distribución promedio. El resultado es que sólo 7 estados deberían recibir más recursos y 24 recibirían menos. Los principales ganadores con la propuesta son los estados de México y Jalisco. Desde luego que, en la práctica, esta línea de trabajo debe afinarse, por ejemplo, a través de la incorporación de otras variables (para medir costos relativos diferenciados).

Introducción de mecanismos de nivelación entre las entidades

La nivelación de los ingresos de las entidades federativas puede ser uno de los objetivos explícitos de la reforma del federalismo fiscal mexicano en los próximos años. Esa nivelación permitiría a los estados proporcionar servicios públicos semejantes en todo el territorio nacional a partir de aplicar una presión fiscal igualmente semejante en todo el país. Por ello, la nivelación, siguiendo al modelo federal canadiense, tendría como propósito compensar a los estados con bases fiscales (per cápita) inferiores al promedio nacional.

El cuadro 24 contiene una aproximación a la aplicación de un mecanismo de compensación para el impuesto sobre nóminas de las entidades federativas, en el año 2002. Naturalmente que un sistema completo de compensación debe considerar todos los ingresos impositivos de las entidades y no sólo uno, como en el presente ejemplo.

El aspecto clave para calcular la compensación es estimar la base fiscal per cápita para cada una de las entidades federativas y el promedio nacional. En el caso del impuesto sobre nóminas, se formula una estimación del total de sueldos pagados en cada entidad en el sector formal de la economía en un año y el resultado se divide entre el número de habitantes de cada entidad (lo mismo se hace para calcular el promedio nacional). Una vez hecho este cálculo, se descartan del cálculo todas las entidades cuya base fiscal per cápita es superior al promedio nacional y, para el resto se calcula la diferencia que permitiría nivelar a cada entidad al promedio nacional, lo cual es el monto de la transferencia que se tendría derecho a recibir.

Una ventaja adicional de este sistema de compensación, muy señalada para el caso canadiense, es que no compensa a los estados por no cobrar impuestos propios, sino sólo por la diferencia en el tamaño de las bases fiscales, suponiendo una presión fiscal media (que en el caso del ejemplo es de 2%, ya que es la tasa más frecuente del impuesto).

V. Conclusiones

A partir de análisis y discusión de los temas tratados en este documento se pueden generar las siguientes conclusiones:

1. Las principales fortalezas que presenta el sistema de federalismo fiscal vigente en nuestro país se encuentran en la simplificación del sistema tributario nacional, la estabilidad y certidumbre en los ingresos por transferencias que reciben los Estados, Municipios y Distrito Federal y la estabilidad macroeconómica que el sistema financiero intergubernamental ha producido. Los esfuerzos por reformar este sistema deben de considerar tales ventajas como un activo a conservar.
2. En contraste, el régimen de federalismo fiscal ha producido diversas distorsiones, algunas de ellas significativas: la dependencia financiera de las entidades, con respecto a las transferencias (principalmente participaciones y aportaciones) ha llegado a extremos que no se consideran apropiados, tanto desde un punto de vista financiero como político; no existen incentivos suficientes para mejorar el esfuerzo fiscal local; el sistema de participaciones no refleja apropiadamente la evolución de las economías regionales; los procesos de descentralización del gasto público federal han presionado el equilibrio financiero estatal; las fórmulas de distribución de los fondos de aportaciones no consideran apropiadamente los elementos de la demanda por servicios públicos e introducen incentivos “perversos”; las discusiones presupuestarias anuales han incrementado las transferencias “especiales” a las entidades (PAFEF) al punto de incidir en el balance fiscal federal; la insuficiencia creciente de recursos en las entidades federativas ha repercutido negativamente en los gastos de inversión, en especial en las obras públicas y la emergencia de nuevos problemas (en especial los pasivos laborales) genera presiones adicionales para las finanzas de las entidades.
3. El escenario de continuidad del sistema de federalismo fiscal para los próximos años enfrenta diversas restricciones: este sistema de centralización tributaria no es compatible con una estrategia de reforma económica basada en la “descentralización”, la racionalización en la presencia del sector público y la toma de decisiones a nivel regional; el sistema político, caracterizado por una fuerte competencia, genera gobiernos subnacionales que desean asumir mayores responsabilidades financieras; los ingresos públicos federales enfrentan fuertes limitaciones, tanto por la incertidumbre de una reforma fiscal que los fortalezca como por la volatilidad de los ingresos petroleros; nuevas presiones de gasto (rescate bancario, PIDIREGAS, apoyo a deudores, dificultades financieras de la seguridad social, etc.) reducirán el margen de maniobra de las políticas financieras federales y presionarán al sistema de transferencias y la necesidad que tienen los estados de contar con políticas financieras propias para enfrentar numerosos problemas emergentes en el país (envejecimiento poblacional, convergencia regional, necesidad de compensar las insuficiencias en las infraestructuras físicas para el desarrollo y la emergencia de nuevos actores sociales).
4. Las restricciones que enfrenta el escenario de continuidad del sistema vigente, obligan a buscar nuevas estrategias que permitan superarlas. En el presente documento se discuten ocho posibilidades de reforma, las que se abordan desde distintas perspectivas: objetivos, implementación práctica, efectos sobre las finanzas estatales y federales, repercusiones en el sistema económico en general y valoración global.
5. Ninguna de las potenciales estrategias de reforma para el federalismo fiscal mexicano es una panacea indolora. Cada uno de los escenarios alternativos tiene ventajas e

inconvenientes, sean de naturaleza técnica (fiscal), económica o política. Por ello, la elección de la mejor alternativa involucra una serie de consideraciones que escapan al alcance de este documento. En la práctica, probablemente, esa elección dependerá de la ponderación que se asigne a diversos factores y un “mix” de escenarios pudiera ser la solución más viable.

6. El escenario construido a partir de una reforma fiscal federal, basada en la eliminación de los gastos fiscales, fortalecería las finanzas de los tres ámbitos de gobierno, pero supondría la continuidad del régimen de federalismo fiscal con sus limitaciones actuales, agudizando la dependencia financiera. Además supone un aumento en las cargas fiscales, cuyo “costo político” estaría asimétricamente distribuido, en perjuicio del Gobierno Federal.
7. Las reformas al interior del sistema de distribución de las participaciones podrían revertir la carencia de incentivos tributarios para las entidades de mayor potencial económico y mejorar el vínculo entre la distribución de estos ingresos y el crecimiento económico, pero lesionarían las finanzas de un buen número de entidades y obligarían a un resarcimiento que incidiría negativamente en las finanzas federales. Además, reformar sólo el sistema de participaciones se convierte en una acción aislada que no se vincula a una problemática de mayores proporciones.
8. El intercambio de participaciones por una proporción de la recaudación de una contribución federal permitiría la ruptura del efecto de suma cero y crearía atractivos incentivos para mejorar la gestión tributaria; a cambio de abrir potencialmente, una mayor brecha en la capacidad financiera de las entidades.
9. La creación de nuevas contribuciones a favor de los estados fortalecería directamente sus finanzas públicas y reduciría presiones indirectas sobre el presupuesto federal, disminuiría la dependencia financiera y favorecería la toma de decisiones fiscales descentralizadas; sin embargo, tiene un costo político que deben pagar los gobiernos de las entidades, requiere de una compleja tarea de armonización interestatal y complica el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El establecimiento de sobretasas estatales aplicables a los impuestos federales puede atenuar algunos de estos efectos negativos, pero no los elimina del todo.
10. El aumento en la colaboración administrativa, para que los estados se hagan cargo de la recaudación de impuestos federales puede fortalecer las finanzas de las entidades y reducir la evasión fiscal. Sin embargo, previamente debe fortalecerse la capacidad administrativa subnacional y, probablemente, los beneficios se concentren en las entidades federativas más grandes.
11. El rediseño constitucional del régimen de federalismo fiscal ofrece la oportunidad de “comenzar de nuevo”, corrigiendo los fallos del sistema vigente, dándole certidumbre jurídica y generando consensos que permitan el desarrollo del país en el mediano plazo; sin embargo, enfrenta la necesidad de alcanzar acuerdos políticamente muy complejos (elevados costos de transacción) y no existe una garantía de la viabilidad técnica de los mismos.

12. Corregir los esquemas de distribución de los fondos de aportaciones mejoraría la equidad en la distribución de recursos y crearía incentivos para la eficiencia en la administración del gasto público, pero esta estrategia significaría reducir los recursos que hoy se asignan a algunos estados a favor de otros.
13. Finalmente, la constitución de mecanismos resarcitorios explícitos, como los del modelo federal de Canadá puede corregir la tradicional falta de control sobre los resultados del sistema de federalismo fiscal y aumentar la equidad; pero, casi seguramente, es más apropiada para países con mayor autonomía fiscal a nivel local.

Referencias bibliográficas

Giugale, Marcelo y Steven Webb (editores), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Balance fiscal en México. Definición y metodología*, abril de 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de gastos fiscales 2002*.

Anexo 1

Características principales del sistema de federalismo fiscal vigente en México

En este anexo se formula un breve repaso a los principales rasgos del sistema de federalismo fiscal vigente en México, para lo cual la información se presenta en las siguientes áreas temáticas: armonización tributaria, distribución de transferencias en materia de ingreso (*revenue sharing*), incentivos por colaboración administrativa en materia fiscal, fondos de aportaciones, otros recursos federales transferidos a los Estados y Municipios y deuda pública.

Armonización tributaria

Como se comenta en la introducción de este documento, la armonización tributaria ha constituido el eje del sistema de federalismo fiscal mexicano. Los resultados prácticos de este sistema han sido la centralización de los ingresos fiscales en el Gobierno Federal y la baja autonomía financiera de los gobiernos estatales y municipales.

Distribución de transferencias en materia de ingresos (revenue sharing)

Dado el importante grado de armonización tributaria que caracteriza al sistema fiscal de México, los gobiernos estatales y municipales cuentan con un conjunto de fuentes tributarias propias con rendimientos reducidos e inelásticos, por lo que la mayor parte de sus ingresos provienen del esquema de participación en los ingresos federales por impuestos, así como por los derechos en materia de la extracción de petróleo y de minería.

El sistema de participaciones federales de México es un sistema que puede calificarse como de *revenue sharing*, o de participación de ingresos, ya que los rendimientos impositivos que el Gobierno Federal distribuye entre las entidades federativas y municipios obedecen a fórmulas de distribución que incorporan diversos elementos y no se trata simplemente de un esquema cuyo propósito sea el de retribuir a las entidades, de acuerdo con el lugar geográfico en que han sido generados los impuestos (sistemas conocidos en la literatura teórica como de *tax sharing*).

La base para la integración de los fondos de participaciones es la denominada recaudación federal participable (RFP). Esta recaudación federal se integra por la totalidad de los ingresos por impuestos federales, así como por los derechos provenientes de la extracción de petróleo, excluyendo sólo los derechos adicionales y extraordinarios provenientes del petróleo, así como los conceptos (tales como los impuestos sobre automóviles nuevos y sobre tenencia y uso de vehículos) que se participan por otras vías.

Los dos fondos de participaciones más significativos que existen actualmente son: el fondo general de participaciones y el fondo de fomento municipal.

El fondo general de participaciones es el más importante de los conceptos de ingresos de los estados y municipios y se integra con el 20% de la recaudación federal participable, adicionado

con un 1% adicional, en virtud de la coordinación de las entidades en materia de derechos; además, de manera marginal, el fondo general se incrementa con la actualización por inflación de la recaudación que las entidades federativas realizaban hasta 1989 proveniente de un régimen tributario federal especial, que por aquel entonces se aplicaba a los contribuyentes dedicados a las actividades económicas del sector primario (ese régimen tributario se denominaba genéricamente como bases especiales de tributación).

En lo que se refiere a la integración del fondo general de participaciones, debe señalarse que con la constitución del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el año de 1980, el fondo se integró inicialmente con el 13% de la recaudación federal, mismo que se ha venido incrementando hasta alcanzar el actual 20%; sin embargo, la mayor parte de este incremento de siete puntos porcentuales ha sido el resultado de suspensiones adicionales en los ingresos propios de los estados y municipios, mismos que han dejado de cobrarse para recibir mayores ingresos vía las participaciones federales.

En lo que se refiere a las formas de distribución del fondo general entre las entidades federativas, el esquema de participación inicial, al arranque del sistema en 1980, buscaba aproximarse, de manera importante a un esquema de tax sharing, es decir, que las participaciones federales correspondieran principalmente a las entidades federativas que han generado los impuestos. Esa fue la filosofía original con la que se constituyó el sistema de coordinación y a la que comúnmente se denomina como criterio o principio resarcitorio.

De un modo general, el principio resarcitorio se utilizó como única regla para la distribución de las participaciones federales hasta el año de 1990, cuando el Gobierno Federal implementó una reforma muy significativa en la fórmula de distribución. Analizando la concentración que el criterio resarcitorio había generado en las entidades federativas de mayor potencial económico y fiscal, el Gobierno Federal consideró pertinente implementar una nueva fórmula de participaciones, con un objetivo claramente redistributivo, que permitiera atenuar la desigualdad que la distribución había generado durante los primeros diez años de su operación; de modo tal que, a partir del año de 1991, las participaciones federales pasaron a distribuirse entre las entidades federativas conforme a tres criterios:

- a) El criterio poblacional, medido como la proporción de la población de cada entidad federativa en el total nacional.
- b) El criterio resarcitorio, que provenía de las fórmulas de participaciones vigentes hasta antes de 1990, de acuerdo con el cual los coeficientes de participación se actualizan anualmente conforme al crecimiento en la recaudación de los denominados impuestos federales asignables, es decir, aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable. A la fecha, y durante los últimos años, se han venido empleando como impuestos federales asignables los siguientes: el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.
- c) Un criterio redistributivo que busca otorgar mayores participaciones a las entidades federativas cuyas participaciones por habitante, en las dos primeras partes del fondo general, sean más pequeñas (y viceversa).

Tras la implementación de un periodo de transición, que comprendió los años de 1991 a 1994, la fórmula de participaciones vigente a partir de este último año, contempla las siguientes proporciones: 45.17% del fondo general se distribuye de acuerdo con el criterio poblacional, 45.17% conforme al criterio resarcitorio y el restante 9.66% conforme al criterio redistributivo.

El otro fondo de participaciones que conforma el sistema es el fondo de fomento municipal, el cual se integra con el 1% de la recaudación federal participable y se distribuye por entero a los municipios, a través de los estados. La distribución de este fondo se realiza actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de las denominadas contribuciones asignables locales, es decir del impuesto predial y los derechos locales por el cobro de los servicios de agua potable. Con esta fórmula se busca alentar a los gobiernos municipales a mejorar la recaudación de estas dos contribuciones, que tradicionalmente han mostrado bajos niveles en México.

Además de los fondos de participaciones, las entidades federativas reciben en México una participación directa proveniente de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios; ésta es una participación adicional y se integra con el 20% de la recaudación proveniente del impuesto especial sobre la cerveza y las bebidas alcohólicas y el 8% del impuesto proveniente de los tabacos labrados. A diferencia de la participación vía fondos, éstas se distribuyen directamente entre las entidades federativas de acuerdo con la proporción de la enajenación que se realiza en su territorio de los bienes gravados.

Incentivos por colaboración administrativa en materia fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contempla la posibilidad de que las entidades federativas reciban los denominados incentivos económicos, es decir una proporción de los ingresos federales cuya administración es compartida con los Estados.

Los principales ingresos que se reciben por esta vía son los provenientes de los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, cuya recaudación, como se señaló anteriormente, es llevada a cabo por las propias entidades federativas, aunque tales impuestos se cobran conforme a una normatividad federal, aprobada por el Congreso de la Unión.

Los incentivos por colaboración administrativa se complementan con los ingresos que provienen de los actos realizados por las entidades federativas en la administración de otros impuestos federales. Así, las entidades reciben incentivos por las actividades de fiscalización que realizan en estos impuestos y, de acuerdo con las cuales, se realizan diversos actos de fiscalización para verificar el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

Fondos de aportaciones

En años recientes, el Gobierno Federal ha emprendido un proceso de descentralización hacia los estados de diversas funciones que tradicionalmente habían sido de su competencia. Se ha tratado de un proceso gradual que ha cubierto diversas etapas, a través de las cuales se ha venido incrementando la participación de los gobiernos subnacionales. Este proceso de descentralización ha significado, desde luego, el traslado de importantes montos de recursos, desde el presupuesto federal hacia las entidades. En un principio, estas erogaciones tenían el

carácter de transferencias “etiquetadas” (que debían destinarse exclusivamente al financiamiento de los servicios descentralizados); sin embargo, a partir del año de 1998, se constituyó dentro del presupuesto federal un ramo especial denominado fondos de aportaciones federales, dentro del cual se incluyen estos recursos.

A diferencia de los recursos provenientes de las participaciones, que son de libre asignación por los gobiernos de los estados y municipios, los fondos de aportaciones solamente pueden destinarse a los propósitos que el Gobierno Federal establece en su presupuesto, así como en la Ley de Coordinación Fiscal. En la práctica esto significa que el margen de maniobra o la capacidad de asignación que los gobiernos estatales tienen es limitado.

Para el año 2002, son siete los fondos de aportaciones federales que se distribuyen entre las entidades federativas y municipios:

- 1) El fondo de aportaciones para la educación básica y normal.
- 2) El fondo de aportaciones para los servicios de salud.
- 3) El fondo de aportaciones para la infraestructura social.
- 4) El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- 5) El fondo de aportaciones múltiples.
- 6) El fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.
- 7) El fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal.

Otros recursos federales transferidos a los Estados y municipios

Los fondos de aportaciones constituyen la principal forma de financiamiento de las funciones de gasto que el Gobierno Federal ha transferido a los Estados y municipios; sin embargo existen otras modalidades de financiamiento, que se agrupan bajo el rótulo genérico de "gasto federal resignado". Dentro de este rubro se incluyen transferencias destinadas al mantenimiento de carreteras federales (excepto caminos de peaje), la prestación de servicios al sector agrícola y rural y el fomento de actividades turísticas.

Existe también un fondo federal para desastres naturales, para ayudar a los gobiernos de los Estados en situaciones tales como sequías persistentes o inundaciones a causa de fenómenos naturales, etc.

Igualmente se cuenta con un instrumento de coordinación de acciones entre el Gobierno Federal y los de los estados, denominado Convenio de Desarrollo Social, a través del cual el Gobierno Federal transfiere recursos que deben complementarse con recursos estatales (por lo que se habla de "gasto bipartita") y se destinan a diversos programas, incluyendo el desarrollo rural, la construcción de obras de infraestructura y programas de empleo emergente. Aunque este

mecanismo de coordinación, que surge de la propia ley federal de planeación, llegó a tener una importancia significativa en la década de los años 1990, en el período reciente, ante el surgimiento de los fondos de aportaciones federales, su relevancia como instrumento de transferencia de recursos se ha visto sensiblemente disminuida.

Además de los conceptos anteriores, otros recursos federales se asignan para el financiamiento de las universidades públicas en los 31 estados, las cuales complementan estos recursos con transferencias que reciben de los propios gobiernos de los Estados. Las proporciones relativas de este financiamiento federal-estatal varían de manera importante entre las distintas entidades del país; sin embargo, para el caso de las universidades públicas establecidas en la capital nacional, su financiamiento proviene exclusivamente de los recursos federales y no reciben aportación alguna del Gobierno del Distrito Federal.

Como resultado de las negociaciones del presupuesto federal en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en años recientes se ha incorporado a este presupuesto otra partida cuya distribución se realiza entre las entidades federativas: el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Deuda pública

La constitución federal establece que los gobiernos estatales y municipales sólo podrán endeudarse para el financiamiento de inversiones públicas productivas y que dicho endeudamiento se realizará exclusivamente en el interior del país, con empresas o particulares nacionales y en moneda nacional.

Aunque el monto del endeudamiento público contratado por los estados y municipios no alcanza en México las proporciones que ha tenido en diversos países latinoamericanos, durante la emergencia económica surgida durante el año de 1995, diversas entidades federativas vieron crecer de manera excesiva el servicio de su deuda pública, debido fundamentalmente al incremento en las tasas de interés, la reducción en los ingresos fiscales y una tasa de crecimiento económico negativa, que fueron resultado del denominado "efecto tequila".

Las entidades federativas otorgan, de manera regular, las participaciones en ingresos federales como su garantía crediticia.

ANNEX B:

Study on the Estimated Needs in State Government Spending
(Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto Educativo, Servicios de Salud y Gasto
Social para las Entidades Federativas en México)

**Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto
Educativo, Servicios de Salud y Gasto Social para las
Entidades Federativas en México.**

Septiembre 14 del 2003.

Antonio Huerta Goldman.

Deseo ofrecer mi profundo agradecimiento al Dr. Arthur Mann, por su contribución en la definición de la base metodológica adoptada en el presente estudio, así como por el apoyo y retroalimentación brindada durante todo el desarrollo del mismo.

Capítulo I: Introducción

A pesar que a lo largo de la historia las distintas constituciones políticas (tanto de 1824, 1857 y 1917) han definido a los Estados Unidos Mexicanos como una nación federal, históricamente el nivel central de gobierno ha concentrado mayormente las atribuciones del gasto. Por consecuencia, el nivel estatal de gobierno ha mantenido con una reducida ingerencia tanto en la definición de políticas de gasto como también en el financiamiento de la provisión de los servicios públicos de la población comprendida en sus propios territorios.

Aunque durante la década de los noventas el país inicio un proceso incipiente de descentralización de los principales rubros de gasto social como fueron los caso de los sectores de educación, salud y asistencia social, dicho proceso se ha caracterizado por una reducida vinculación de los recursos descentralizados del gobierno central con las necesidades de gasto de las entidades federativas. Como consecuencia de la ausencia de vinculación entre las transferencias y las necesidades de gasto de las entidades, el proceso de descentralización no ha contribuido a igualar las condiciones de bienestar social de las distintas regiones del país y al mismo tiempo ha generado efectos financieros negativos, como los desbalances verticales en gran número de haciendas públicas de los estados. En el caso del federalismo fiscal en México, el proceso de financiamiento de gasto sigue un proceso contrario al experimentado por países con federalismos fiscales mayormente consolidados, en los cuales el nivel estatal de gobierno cuenta con potestades tributarias suficientes para financiar su propia dinámica de gasto. Para el caso de las entidades en México, en promedio el 90% del total de los presupuestos estatales son financiados de manera directa mediante transferencias federales ¹. Por consecuencia el nivel estatal de gobierno mantiene una gran dependencia de las decisiones de gasto que efectúe el gobierno central. En México las transferencias federales para los estados se componen por dos grandes rubros: Participaciones Federales (Ramo 28), las cuales son el resultado de la participación de distribución para cada estado como miembros del pacto de Coordinación Tributaria y las Aportaciones Federales (Ramo 33), que son aquellas transferencias destinadas a financiar el gasto descentralizado en los estados en México ².

El objetivo del presente estudio es el de realizar un ejercicio alternativo e innovador que permita vincular las necesidades de gasto de cada una de las entidades federativas con sus respectivas transferencias de gasto. El análisis se fundamenta en la elección de variables que permitan identificar las distintas realidades y dinámicas de la tendencia de gasto de cada entidad de manera que pueda inferirse una estimación de necesidades para el conjunto de necesidades de las entidades en México. El análisis de estimación de gasto se enfoca únicamente al comportamiento de tres categorías funcionales de gasto de los estados: Educación, Salud y Asistencia Social. A pesar que estas tres categorías de gasto no representan la totalidad de gasto estatal, la suma de estos tres rubros de gasto en promedio equivale al 70% del total del presupuesto de los estados en México ³,

1. Indetec. 2. LCF. 3. Indetec.

por lo que hacen una muestra bastante representativa de la realidad de gasto del nivel estatal. Así mismo, en estas tres áreas de gasto existe un grado mayor de confiabilidad y consistencia con la información estadística del conjunto de entidades (Sin que necesariamente se encuentre en un nivel óptimo), situación que no necesariamente sucede en otras áreas de gasto estatal como en rubros de seguridad, obras públicas, burocracia, promoción económica, provisión de agua entre otros.

Evidentemente, la estimación de las necesidades de un país es un tema sumamente compleja, ya que en cierto sentido, las necesidades sociales pueden entenderse como una variable casi infinita en un país como México con grandes inequidades de bienestar entre las distintas regiones. Dentro de un proceso de estimación de gasto siempre existirá un análisis comparativo de las observaciones versus la media nacional o bien la mejor observación del país. Incluso existe la posibilidad que las variables empleadas en la estimación de gasto puedan incluso compararse contra observaciones de bienestar social fuera del contexto nacional; por ejemplo, países de la región o bien el promedio de observaciones de gasto de los países que integran la OECD. El presente análisis pretende evitar la estimación de gasto por estado a través de una base hipotética, por lo que la base de estimación se fundamenta en la cantidad de recursos que el gobierno federal actualmente transfiere hacia los estados para la atención del gasto de las áreas de Educación, Salud y Desarrollo Social. La justificación de emplear un mecanismo de estimación de gasto basado en un gasto vigente, como se realiza en el presente estudio, evita caer en planteamientos irresponsables que no vinculen la necesidad de gasto con la disponibilidad real de ingreso y, por ende, solo crean expectativas sin ningún fundamento de viabilidad financiera. No obstante, el análisis de estimación de gasto, de manera complementaria, presenta opciones alternativas partiendo de la base de un déficit, las cuales pueden llegar a considerarse en el caso que el país realice una reforma fiscal que permita disponer de mayores recursos o bien de la reorientación del gasto existen en México.

A lo largo de la historia del modelo de federalismo fiscal en México han existido diversos planteamientos encaminados a estimar las necesidades de gasto de los estados. Sin embargo, dichas iniciativas no han trascendido, ya que los análisis parten de una postura de negociación de reasignación de un gasto finito, por lo que el efecto suma cero resultante ha creado un esquema de estados perdedores y ganadores. Adicionalmente, los planteamientos técnicos se han caracterizado por una tendencia de emplear variables con mayores beneficios para un determinado grupo de estados.

Como consecuencias estos procesos analíticos han sido neutralizados por los mismos estados. Por el contrario el presente análisis no intenta realizar un esquema de reasignación de gasto entre estados y su objetivo simplemente se limita a plantear un modelo dinámico de estimación de gasto para cada uno de los estados, partiendo de una base estandarizada y objetiva de información.

En consecuencia, un simple análisis de estimación de gasto no puede servir como herramienta única para elaborar una política pública encaminada a reorientar la asignación de gasto entre los estados en México. El proceso de reasignación de gasto supone un conjunto de análisis vinculados entre si, los cuales abarquen distintas áreas de la hacienda estatal, dentro de las cuales

se incluyan puntos como los siguientes: un análisis de la eficiencia con la cual cada estado ejerce su gasto y un análisis que pudiese medir la eficacia mediante la cual los estados ejercen el gasto para incrementar el nivel de calidad de vida de la población y erradicar los rezagos de provisión de servicios; asimismo, sería necesario plantear un análisis referente a la relación de las necesidades de gasto con las fuentes estatales de ingresos, por supuesto todo esto bajo un marco previo de definición de competencias constitucionales por cada nivel de gobierno y un respectivo esquema de coordinación hacendaría que incluya un mecanismo de resolución de controversias entre los distintos niveles de gobierno. Por consecuencia, dentro de una concepción responsable de la evolución de distribución de gasto entre las entidades en México, el presente análisis no pretende plantear un mecanismo de reasignación de gasto sino simplemente pretende evaluar de manera sistemática las necesidades de gasto de los estados en México.

Con la finalidad de contextualizar el modelo propuesto para la estimación de las necesidades de gasto para cada una de las entidades federativas, el presente estudio plantea un marco contextual dividido en cuatro etapas:

- Antecedentes, estructura y competencia del gasto;
- Explicación y justificación del modelo de estimación de necesidades de gasto;
- Bases del modelo y alternativas metodológicas y
- Conclusiones y recomendaciones.

La primera parte del estudio (Capítulo II) intenta recopilar de manera sintética la evolución histórica del proceso de gasto en México. Pretende brindar un contexto tanto de la evolución como también de las características del gasto del nivel estatal de gobierno en México. El objetivo de esta sección consiste en explicar la realidad actual que viven los estados en su proceso de gasto, así como también incluye los antecedentes mediante los cuales se ha venido consolidando el esquema actual de gasto estatal en México. Así mismo, presenta indicadores estadísticos que permiten identificar el agotamiento del actual modelo de asignación de gasto y sobretodo la falta de vinculación del modelo distributivo con las necesidades de gasto y las dinámicas de necesidades de cada estado.

La segunda etapa del análisis (Capítulo III) consiste en describir las características del modelo propuesto para la estimación de gasto de los estados en México. El modelo se compone por una serie de variables, las cuales pretenden captar la naturaleza y dinámica del gasto en cada una de las entidades federativas. Adicionalmente, esta etapa proporciona una justificación sobre las variables empleadas en el modelo y así mismo justifica la asignación del peso de los ponderadores para cada una de las variables, utilizadas en el modelo. En términos muy generales, la estimación de gasto de los estados se determinó en base al diseño de tres modelos distintos, correspondientes a las categorías funcionales de gasto en Educación, Salud y Desarrollo Social. Para los casos de las categorías funcionales de gasto Educativo y Salud, ambos modelos plantean la estimación del gasto en base a la división del monto total de recursos federales transferidos para cada rubro entre el total de la población objetivo de cada área de gasto. El promedio de gasto para cada rubro es multiplicado por un índice ajustado, el cual permite mediante el uso de una serie de variables con distintos ponderadores retomar las características de necesidad de gasto particulares de cada estado. Para el caso del modelo de Desarrollo Social se plantea la utilización de un coeficiente de marginalidad que exprese la realidad social de cada entidad, el

cual esta integrado por una serie de variables que intentan explicar las condiciones sociales de cada entidad. Finalmente el modelo compara los resultados de transferencia para cada uno de los estados partiendo de la base de la propuesta de estimación de necesidad de gasto con la cantidad recursos que cada estado recibe actualmente por las tres categorías función de gasto.

La tercera etapa del análisis (Capítulo IV) consiste en la aplicación empírica de cada uno de los tres modelos de estimación para cada una de las categorías funcionales de gasto, considerando las observaciones de las 31 entidades federativas. En esta etapa se plantean los pasos para la obtención de la estimación de los coeficientes de gasto para cada estado, partiendo de las variables y el peso de ponderación asignado para cada una de ellas. Posteriormente se presenta un análisis de los resultados en términos económicos para el conjunto de los estados y su comparación con el nivel de estimación de gasto que cada estado recibe actualmente por cada uno de las categorías funcional de gasto. Finalmente esta etapa del proyecto plantea la utilización de modelos alternativos de estimación de gasto, concretamente basados en un esquema deficitario; es decir, que la suma de la estimación del conjunto de estados es mayor que el nivel actual de los fondos de recursos de descentralizados para cada una de las categorías funcionales.

Finalmente la última parte del análisis (Capítulo V) consiste en una evaluación del proceso estadístico para cada uno de los modelos diseñado para las distintas categorías de gasto. Esta sección presenta una serie de conclusiones y recomendaciones para cada uno de las categorías de gasto y aunado a ello se presentan los comentarios y sugerencias de nuevas vertientes metodológicas para el proceso de estimación de gasto de los estados en México.

El modelo de estimación de gasto para los estados en México propuesto en el presente análisis, es uno de los primeros esfuerzos metodológicos en su naturaleza dentro del proceso del federalismo fiscal mexicano. Como consecuencia, existe una serie de limitaciones, principalmente relacionadas con la disponibilidad de información. En la medida que se pueda contar con información más desagregada permitirá la realización de estimaciones más precisas. Por consecuencia, el modelo no puede ser considerado como concluyente y más bien tendría que considerarse como una metodología de investigación evolutiva. Por lo cual el presente análisis intenta simplemente plantear las bases metodológicas para establecer un patrón de análisis que intente identificar las necesidades de gasto de las entidades en México cada vez con mayor precisión.

El objetivo del presente modelo es de proporcionar un mecanismo sistematizado para estimar las necesidades de gasto de los estados en materia de educación, salud y desarrollo social. Por consiguiente, el modelo no pueden incluir variables de incentivo al gasto, caracterizadas por compensar aquellas entidades que realizan un mejor ejercicio del gasto tanto en términos de eficiencia en el ejercicio, como en el incremento de los niveles de bienestar de la población mediante un mejor ejercicio del gasto o bien empleen mecanismo de brinden mayor nivel de transparencias y rendición de cuentas del ejercicio del gasto. Este tipo de variables orientadas a crear incentivos son fundamentales en un modelo de asignación de gasto entre estados, sin embargo es relevante señalar que el presente modelo tan solo se limita a resolver una problemática elemental de formular un proceso sistemático para la estimación de gasto. Por este motivo a pesar que las variables de incentivo son fundamentales en una definición de políticas públicas, no es conveniente que sean utilizadas en un modelo de estimación de gasto.

Adicionalmente existen variables mas especificas que quizás permitan expresar, en un mayor grado la profundidad de la realidad de la estimación de gasto de las entidades. Sin embargo, uno de los criterios que se considero en la elección de variables fue el eliminar cualquier margen de controversia surgida por la calidad de la información, por lo que se determino únicamente emplear variables cuya información pudiese ser verificada y avalada por la totalidad de los estados y la federación. Desafortunadamente existen casos de variables en las cuales existe una asimetría de información, principalmente porque los la información no mantiene la misma consistencia en el proceso de recopilación de datos y precisamente este tipo de variables no fueron incorporadas dentro del modelo de estimación de gasto en México.

Posiblemente la principal limitante del modelo de estimación de gasto que se plantea en el presente análisis es sin duda la carencia de un estimador que permita medir la eficiencia mediante la cual los estados en México ejercen su gasto. En términos muy generales, el presente estudio se limita a realizar un primer intento metodológico de estimar las necesidades de gasto en términos monetarios; es decir, el objetivo del análisis es el de reconocer un mínimo de inversión de gasto por estado en las áreas de Educación, Salud y Gasto Social y adicionalmente reconocer mediante el empleo de índices ajustados las asimetrías de necesidades que existen en los estados con mayor rezago estructural del conjunto de entidades. No obstante, el hecho de diseñar un modelo que permita garantizar un mínimo de inversión y un reconocimiento de rezagos estructurales de gasto no permite identificar si un estado en particular no realice un óptimo uso de dichos recursos mínimos y por ende no resuelva los rezagos estructurales de su realidad de necesidad de gasto. La naturaleza de la flexibilidad de los recursos financieros permite una movilidad presupuestal infinita en la cual solo los congresos estatales, ejecutores del gasto y sociedad civil pueden ser responsables de la óptima asignación del gasto.

Por lo tanto, la erradicación de rezagos estructurales de necesidades de gasto, no sólo está ligado a la disponibilidad de recursos financieros sino también a la capacidad de los ejecutores de gasto para vincular las políticas de gasto con las necesidades reales de gasto. Por ejemplo, mientras un estado A decide invertir sus economías de inversión educativas en la creación de infraestructura educativa o bien en mecanismo de evaluación de desempeño de maestros, el estado B puede destinar estos recursos a otorgar mayores prestaciones al sindicato de maestros, como más días de aguinaldo o mayores compensaciones, sin que estos necesariamente repercuta en un beneficio para la educación del estado. Desafortunadamente, a pesar que tanto el estado A como el estado B reciben proporcionalmente la misma cantidad de recursos, el uso eficiente de esos recursos a través del tiempo generará brechas estructurales entre ambos estados. Es posible inferir que un país como en México las asimetrías de gasto pueden generarse por dos principales causas: la ausencia de una estimación óptima de las necesidades de gasto y la carencia de un mecanismo responsable de vinculación de las políticas estatales de gasto con sus necesidades estructurales. Bajo esta reflexión el presente análisis de manera limitativa intenta abordar tan solo la primera variable causante de las asimetrías de gasto entre estados en México y así mismo reconoce la incapacidad del modelo planteado para abordar la segunda causal de dicha asimetría. No obstante, el presente material es un punto de partida metodológico para iniciar una reflexión mas profunda sobre la naturaleza del gasto de los estados mexicanos.

Capitulo II: Antecedentes, Estructura y Competencia del Gasto en

México.

1. Antecedentes

A lo largo de su historia México se ha definido a través de sus constituciones políticas como una nación que sigue un modelo federal. Sin embargo, históricamente el gobierno central ha mantenido una mayor concentración de la gestión de gasto público, sobre los niveles estatal y municipal de gobierno. Las ideas expresadas por los distintos constitucionalistas mexicanos orientadas a la búsqueda de federalismo político no se han manifestado en el modelo de federalismo fiscal que experimenta el país. El gobierno central ha mantenido bajo su ingerencia la concentración de acciones tales como la definición de políticas públicas, proceso de planeación, ejercicio y financiamiento del gasto de las entidades federativas. Por consecuencia, históricamente el nivel estatal de gobierno ha carecido de una participación activa de las decisiones y ejecución del gasto público ejercido en sus propios territorios. En este sentido, los gobiernos estatales no contaban con la suficiencia financiera y en la mayor parte de los casos, la ausencia de atribuciones de gasto para proveer los servicios públicos que los ciudadanos en sus propios territorios demandaban.

1.1 Contexto previo al proceso de descentralización.

Como consecuencia de una significativa concentración de acciones de gasto por parte del nivel central, el nivel estatal no contó con la oportunidad de desarrollar una estructura sólida de gestión pública, incluyendo la formación de cuadros técnicos capacitados que permitiese asumir mayores responsabilidades de gasto. Esta situación originó un círculo vicioso mediante el cual, el nivel central consideraba que no existían las condiciones de gestión administrativa aptas en los estados para iniciar un proceso de descentralización del gasto. Esta situación de perversidad en el desarrollo de capacidades en los estados retrazó cualquier iniciativa de descentralización de gasto hacia los estados. Sin embargo, la concentración de las decisiones del gasto por parte del gobierno central no trajo como resultado esquemas tanto de eficiencias y de eficacia en la ejecución del gasto. En primer término, a pesar que el país contaba con una visión de uniformidad en el desarrollo económico y social, las políticas de gasto ejecutadas a nivel central no contribuyeron a aminorar las asimetrías de desarrollo de las distintas regiones del país; las políticas de gasto mantuvieron una concentración principalmente en los grandes centros urbanos y en un menor grado en las áreas con menor desarrollo económico. Así mismo, la provisión de los servicios de bienestar desde el nivel central no contaba con un nivel de uniformidad en la calidad de los servicios, en el cual un mismo servicio podría variar de calidad dependiendo la ubicación geográfica. Por otro lado, la planeación central de ejecución del gasto contaba con una reducida vinculación con las necesidades de gasto de las poblaciones de cada región y tampoco con una vinculación con la dinámica de crecimiento de dichas necesidades.

Durante las décadas de sesentas, setentas y principios de los ochentas a pesar de que el país experimentó una gran expansión del gasto social, desafortunadamente soportado bajo esquemas presupuestales deficitarios, el ejercicio del gasto no contó con mecanismos de medición tanto de la eficiencia del costo de la ejecución de gasto como tampoco de la efectividad de las acciones de

gasto en mejora del bienestar social de la población. En términos de eficiencia de gasto, la administración estuvo caracterizada por la ausencia de mecanismo de medición de la racionalidad de gasto. Aunado a lo anterior, no existían mecanismos de contraloría que corroboraran la transparencia de la ejecución del gasto. En términos de eficacia del gasto el gobierno central no contaba con mecanismo de retroalimentación del impacto social generado por el gasto, por lo que no había un proceso fidedigno que validara las acciones de planeación y las decisiones de destino de los recursos hacia gastos específicos.

La concentración de gasto por parte del nivel central de gobierno generó a su vez una relación política asimétrica entre los distintos niveles de gobierno en México. La concentración de las decisiones de gasto fue utilizada como un mecanismo de control político. Mediante la asignación del gasto el nivel central mantuvo una disciplina unilateral en perjuicio de la soberanía constitucional de los estados. Bajo un marco de control político mediante la utilización de los mecanismos de gasto, el nivel central mantenía una ingerencia en la cotidianidad política de los estados. Bajo este contexto las decisiones de políticas de gasto no siempre estaban vinculadas con las necesidades de gasto de las distintas regiones del país, por lo que la asignación de gasto a su vez estaba compuesta por negociaciones *caso por caso* en las cuales los funcionarios estatales que mostraban mayor disciplina o bien capacidad de interrelación con los funcionarios del nivel central de gobierno lograban mayor cantidad de recursos para sus entidades. En la etapa previa al inicio del proceso de descentralización del gasto en México, las entidades federativas no contaban con información relacionada con los montos de transferencias de recursos de gasto que recibían el conjunto de entidades. Así mismo, en la mayoría de los casos los mecanismos de asignación de gasto entre las entidades no contaban con un mecanismo sistemático de distribución, por lo que los procesos de distributivos eran comúnmente conocidos como “Cajas Negras”.

Adicionalmente, el proceso de ejecución de gasto no contaba con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, por lo que irónicamente el ciudadano el cual era aquel que recibía las acciones del gasto a través de servicios y a su vez aquel que a través de sus impuestos financiaba el gasto público, no contaba con acceso a la información sobre la ejecución o asignación del gasto en su territorio. Ante la carencia de mecanismos de rendición de cuentas, la ciudadanía no podía brindar una retroalimentación tanto de la eficacia y eficiencia con las que el sector central ejecutaba el proceso de gasto.

1.2 Etapa inicial del proceso de descentralización.

El proceso de descentralización de gasto hacia los estados dio inicio en la década de los noventas, el cual se encuentra en evolución hasta la fecha. A pesar de ser un proceso incipiente durante este periodo se consolidaron logros que no se habían observado a lo largo de la historia del federalismo fiscal en México. En primer termino, el proceso de descentralización de gasto trajo consigo una certidumbre jurídica a las transferencias de gasto provenientes de la federación hacia los estados. El proceso de transferencia de gasto quedo regulado en el Capitulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal*, bajo este contexto jurídico los estados pudieron incorporar en sus leyes de ingresos la cantidad de recursos trasferidos. En segundo término, el mecanismo de descentralización minimizo la ingerencia de los funcionarios federales, ubicados en las

delegaciones estatales, por lo que redujo la discrecionalidad de dichos funcionarios tanto en los procesos de planeación como también en la ejecución misma del gasto, como consecuencia estas actividades pasaron a ser responsabilidad de los estados. La posibilidad de ampliar las aperturas de partidas programáticas, permitió brindar una mayor flexibilidad para la ejecución del gasto, ya que en el pasado el gasto transferido a los estados tenía que realizarse solo en aquellas partidas programáticas que indicara el gobierno central.

El proceso de descentralización brindó a su vez mecanismos de coordinación no antes observados, como por ejemplo la coordinación de la contraloría del gobierno central con las contralorías estatales para vigilar el ejercicio del gasto. Esta coordinación previno que el mecanismo de descentralización se viera inhibido por un mecanismo punitivo unilateral, que pudiese reproducir los mecanismos de control experimentados en el pasado. El proceso a su vez incluyó la posibilidad de que los procesos de adquisiciones y normatividad del gasto se basaran en el contexto jurídico de cada estado y no en una normatividad federal.

Es posible que uno de los mayores alcances del proceso de descentralización de gasto experimentado en los años noventa en México sea el incremento de nivel tanto de certidumbre como de transparencia de las transferencias de gasto de la federación hacia los estados. Un ejemplo de ello es la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros días del año fiscal, de los montos que cada estado recibiría en dicho año fiscal por cada rubro de gasto descentralizado. El detalle de la información incluso contemplaba la calendarización de los días de cada mes en que dichos recursos serían transferidos de la Tesorería de la Federación a cada una de las entidades federativas. La posibilidad de que un estado pueda conocer la programación de transferencias de gasto permite brindar predecibilidad en la planeación financiera. Adicionalmente el proceso permitió brindar una mayor transparencia en la información sobre la cantidad de recursos transferidos por cada uno de los rubros descentralizados.

A pesar que el incipiente proceso de descentralización iniciado en la década de los noventa contribuyó a brindar mayor certidumbre y transparencia al mecanismo de transferencia de gasto hacia los estados, el proceso vino acompañado de graves distorsiones de origen, mismas que no han sido corregidas a través de estos años. Quizás la principal crítica al proceso de descentralización de gasto es, sin duda, su escasa vinculación con las necesidades de gasto de los estados en México. El punto de partida del proceso de descentralización de los distintos rubros de gasto fue el monto de recurso que el gobierno central destinaba a cada uno de los estados, al tiempo del inicio del proceso. Es decir que el proceso de descentralización del gasto puede entenderse como una validación a las distorsiones e inequidades de las transferencias acumuladas a lo largo de la historia de federalismo fiscal en México. El empleo del gasto como mecanismo de control político de los estados y el exceso de discrecionalidad del gobierno central en su asignación ocasionaron que el gasto en México no necesariamente estuviese vinculado con necesidades de gasto o bien que existiesen inequidades bajo un contexto de recursos finitos y que debiesen ser distribuido entre el conjunto de entidades. Por lo tanto la descentralización del gasto en México solo mantuvo una sinergia histórica de gasto y no sirvió de punto de partida para la realización de una reflexión sobre la vinculación de las transferencias con la realidad de gasto de cada entidad. En este sentido, el proceso de descentralización vino a validar las inequidades distributivas históricas generadas a lo largo del federalismo en México. Adicionalmente el esquema distributivo no contemplaba un cambio de tendencia distributivo, ya que a través de los años se han perpetuada dichas inequidades.

El proceso de descentralización del gasto entre los estados no contemplo la utilización de mecanismos sistemáticos de asignación entre estados, como por ejemplo el empleo de formulas distributivas, que permitiesen incorporar la realidad de gasto experimentada en las distintas regiones del país, por el contrario el esquema de descentralización siguió una dinámica basada en la sinergia histórica del gasto.

Ante la escasa vinculación de las necesidades de gasto con las transferencias federales (Ramo 33), en términos generales los estados han adoptado dos posturas, la primera de ellas es intentar compensar la satisfacción de la demanda de servicios mediante el financiamiento a través de recursos propios, es decir ingresos locales y Participaciones Federales (Ramo 28). En un intento de atender la demanda no satisfecha por el proceso de descentralización en los estados, este proceso ha provocado desequilibrios verticales en las finanzas y como consecuencia áreas prioritarias como gasto social, creación de infraestructura e incluso capacidad de endeudamiento han sufrido un desplazamiento en un afán de compensar la oferta de demanda no satisfecha por las transferencias descentralizadas. El financiamiento estatal de demanda no satisfecha vía recursos descentralizados por *Ramo 33* a su vez limita la flexibilidad de gasto de los estados, ya que generalmente este tipo de financiamiento se convierte en un gasto irreductible. Una segunda estrategia observada en los estados que experimentan una falta de vinculación de las transferencias descentralizadas con las necesidades de gasto es simplemente la opción de no satisfacer la totalidad de demanda de los servicios a su población. Como consecuencia el déficit social se ha venido incrementando y a su vez se enfatizan las disparidades de indicadores de bienestar social entre los estados. Con todo esto es posible concluir que una limitada vinculación del nivel de transferencias federales con las necesidades de gasto puede crear desajustes estructurales en las finanzas estatales, en el intento de estos estados de cubrir la demanda no financiada vía recursos descentralizados con recursos propios o bien puede incrementar las disparidades de bienestar social entre las distintas regiones del país.

El desbalance estructural en las finanzas de los estados resultante del proceso de descentralización se agudiza en el caso de México, ya que bajo el marco del Acuerdo Nacional de Coordinación Fiscal los estados cuentan con una limitada capacidad de traducir su dinamismo económico en ingresos fiscales. El alto contenido de estabilidad con que cuenta el actual sistema de distribución de recurso fiscal ocasiona que los estados no puedan incrementar sus ingresos al mismo ritmo que sus dinámicas de crecimiento. Esta situación limitante en los ingresos ocasiona un problema estructural en varios estados, ya que por un lado el proceso de descentralización de gasto no reconoce la dinámica de gasto, pero por otro lado, los ingresos tampoco están correlacionado con los ritmos de crecimiento económico de los estados, dicha dinámica en la mayoría de los casos esta aparejada de un incremento de la demanda de los servicios sociales. La situación hacendaría del nivel estatal de gobierno se encuentra contraída en el financiamiento de su crecimiento. Por lo que incluso un ineficaz esquema de descentralización de gasto, como el que cuenta actualmente México, pudiese reducir la presión en las haciendas estatales en el supuesto caso que este nivel de gobierno tuviese la autonomía y flexibilidad de crecimiento por el lado del ingreso, para compensar el crecimiento del gasto. Pero desafortunadamente este no es el caso de los estados en México, ya que a pesar del proceso de descentralización de gasto las entidades mantienen una dependencia de casi 90%, en promedio nacional, de transferencias federales (Participaciones Ramo 28 y Gasto descentralizado Ramo 33), lo que a pesar de los esfuerzos descentralizadores mantiene al país como un modelo centralista.

Dentro del proceso de descentralización del gasto en México existen diferencias de las dinámicas de los procesos de cada una de las categorías del gasto, por lo que no es posible realizar una descripción general sobre el proceso en sí. Por lo tanto, a continuación se trata de contextualizar las particularidades de los procesos de descentralización de gasto en servicios de Educación, Salud y Desarrollo Social.

2. Proceso de Descentralización de los Servicios de Educación.

Por la dimensión del monto transferido el gasto en servicios Educativos representa uno de los principales rubros dentro del análisis del Federalismo Fiscal en México, para el presupuesto del año 2003 el total de recursos federalizados para la educación alcanzaron Mx\$145.4 mil millones de pesos por lo que el monto de transferencia equivale al 64.2% del total de Participaciones federales (Ramo 28) recibidas por las 32 entidades, para ese mismo año?. Así mismo, dicha categoría funcional de gasto ejerce una gran presión política tanto para el gobierno central como también para los gobiernos estatales, ya que la educación en México agrupa a uno de los mayores sindicatos en América Latina, el cual cuenta con más de un millón quinientos mil afiliados. Bajo este contexto es posible considerar que la maniobrabilidad tanto financiera como política-laboral es sumamente reducida, tanto para los estados como para el nivel central.

Durante el periodo anterior al proceso de descentralización del sector educativo, el gobierno central mantenía tanto el financiamiento del sistema como también la definición de políticas educativas en la totalidad de los estados del país. El sistema operaba mediante la instalación de delegaciones federales en cada uno de los estados, sin embargo, los funcionarios federales no contaban con responsabilidad de rendición de cuentas ni obligación de participar las acciones de gasto con las autoridades estatales.

El proceso de descentralización inicia en el periodo escolar 1992-1993, mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica ?. Bajo este esquema, el gobierno central mantenía las directrices de la política educativa en México, como también temas relacionados con la normatividad, diseño de currícula, así como también el diseño y elaboración de los libros de texto gratuito. Por su parte el acuerdo de descentralización facultó a los estados para cumplir con las responsabilidades de proveer el servicio de educación básica en sus respectivos territorios, para ello el gobierno central transfirió a los estados tanto plantilla de maestros como inmuebles administrativos y escuelas. El proceso de descentralización educativa básicamente substituyó las funciones administrativas del nivel central del gobierno a los gobiernos estatales, ya que el gobierno central mantuvo las directrices de la política educativa nacional.

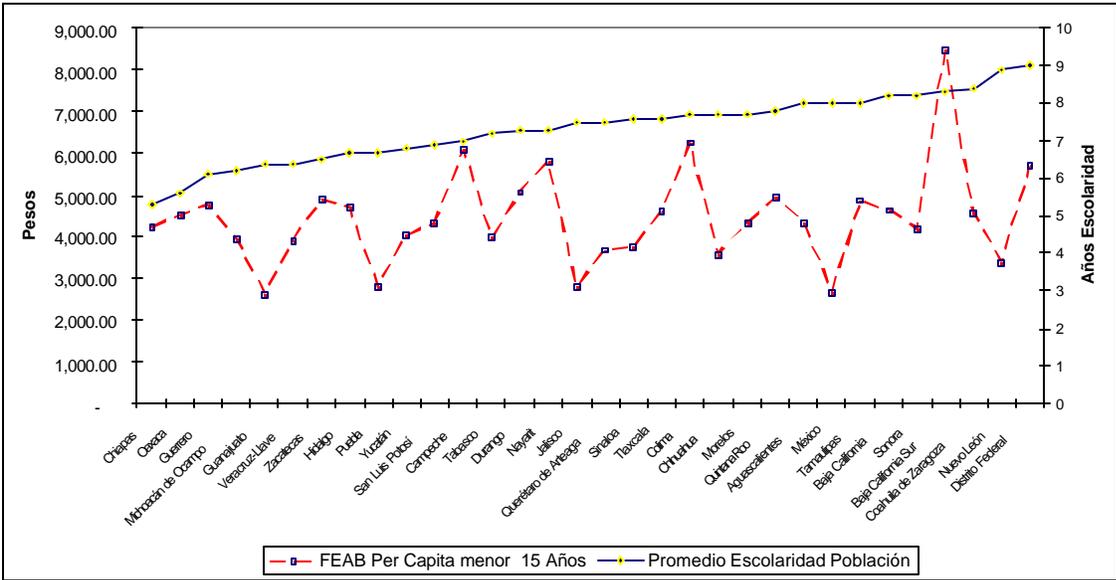
4. www.shcp.gob.mx 5. Banco Mundial

El mayor problema resultante del proceso de descentralización educativa, es sin duda su escasa vinculación de las transferencias a los estados con las necesidades de gasto educativo en cada uno de ellos. El proceso de descentralización asigna las transferencias para cada estado en función a la dinámica histórica de recurso que los estados recibían por parte del gobierno central,

sin que necesariamente existiese una vinculación óptima con las necesidades de gasto. La mecánica de distribución de fondos educativos no tomó en cuenta ningún análisis de la demanda de los servicios en cada uno de los estados y por ende la distribución no mantiene una sistematización distributiva a través de formulas distributivas.

Como se muestra en la *Grafica 1* la distribución no muestra una correlación entre los recursos transferidos a cada estado y la demanda educativa de los estados. La grafica muestra en primer término, una distancia significativa de los estados con relación al promedio nacional en la distribución per capita (Considerando un universo de población menor a 15 años en cada estado). La diferencia entre el estado con la mayor observación per capita y el estado con el menor índice de transferencia per capita equivale a casi el 40% del total de recurso per capita del estado menos favorecido. Aunado a ello el estado con la mayor transferencia per capita ocupa uno de los niveles con más alta escolaridad a nivel nacional mientras que el estado con el menor índice per capita de transferencia cuenta con escolaridad por debajo de la media nacional. Adicionalmente se observa en la grafica que existe una escasa vinculación de las transferencias per capita con los niveles de escolaridad (el promedio de años cursados por la población de cada entidad) que presenta cada uno de los estados, existen estados con mayor grado de escolaridad y su vez reciben un nivel superior de transferencias que el índice promedio del conjunto de estados. Por consecuencia es posible concluir que la racionalidad detrás de la distribución de recursos educativos no siguió un patrón relacionado ni con las necesidades de la demanda ni tampoco contempló un esquema compensatorio, tendiente a beneficiar aquellos estados con mayor rezago estructural en el proceso educativo en México.

Grafica 1. Comparativo distribución FAEB per capita de población inferior a 15 años por Estados y Nivel de Escolaridad, 2001



Fuente: Población Inferior a 15 años, Censo Poblacional INEGI 2000. Índice de Escolaridad Promedio. Anexo Estadístico 2 do Informe. Presidencia de la Republica.

El esquema distributivo generado por el proceso de descentralización de gasto educativo no considera a su vez la dinámica de crecimiento de demanda experimentada por los estados. Ya que el ritmo de crecimiento de la población no se ve reflejado en los proceso de asignación de gasto, sobre todo en aquellos estados cuyo ritmo de crecimiento población es mayor que el

promedio nacional. Por el contrario el esquema distributivo tampoco cuenta con mecanismos de reajuste de transferencias para aquellos estados que han mostrado disminución en las matriculas del sector de educación básica. El efecto de no incorporar la dinámica de crecimiento de la demanda amplia, en el tiempo, las brechas de inequidad distributiva del sistema.

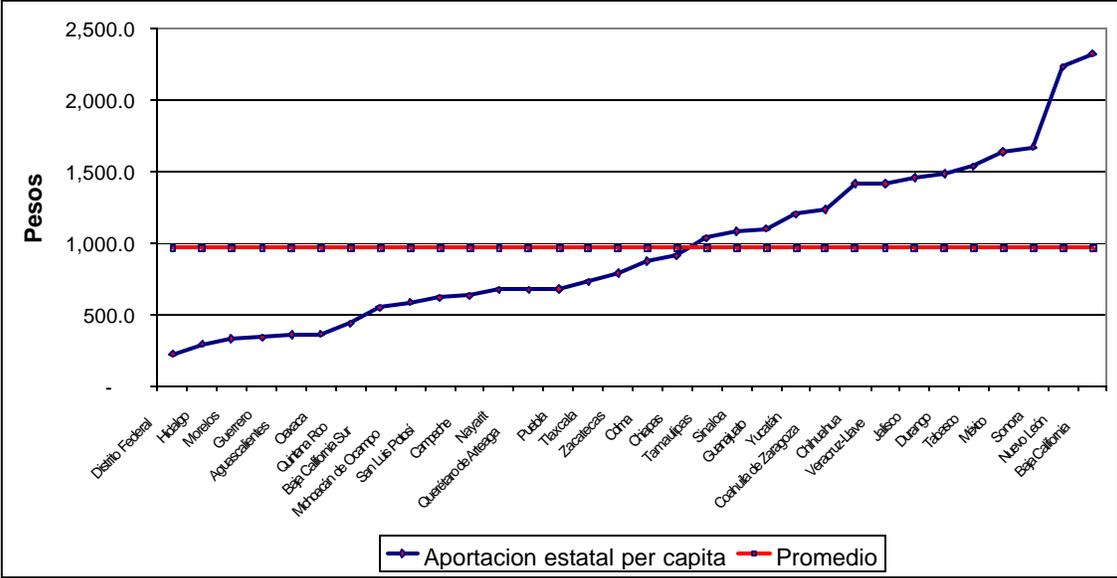
El planteamiento de distribución de recursos se determino en base al número de maestros federales con que contaba cada una de las entidades. El hecho de incluir el número de maestros como variable distributiva origino serias distorsiones en el proceso de descentralización, principalmente porque las transferencias no estaban determinadas por un factor de la demanda en dichas transferencias, como pudo haber sido el número de alumnos por entidad o bien al ser la educación básica un derecho existió la posibilidad de considerar como mecanismo de distribución el total de población en edad escolar por estado. La utilización de número de plazas de maestros genero a su vez un incentivo perverso a vincular la presión de crecimiento de maestros sin que hubiese una necesidad expresa de demanda, por lo que el mecanismo de distribución creó grandes incentivos a la ineficiencia. A partir del proceso de descentralización existe un mecanismo por parte del gobierno central denominado *Programación Detallada*, mediante la cual gobierno central determina cada año la evolución de la demanda educativa del sistema federal en los estados. Sin embargo, el proceso presenta inconsistencias entre la plantilla de maestros federal con la real para cada uno de los estados y adicionalmente desde un principio el proceso de análisis no incluyó la plantilla de maestros financiada por parte de los gobiernos estatales antes del proceso de descentralización.

Previo al proceso de descentralización de los servicios educativos no existió ningún mecanismo de retroalimentación de las eficiencias de la oferta educativa en lo estados, ni tampoco un mecanismo que pudiese evaluar el resultado de la calidad educativa, como consecuencia los servicios educativos fueron transferidos a los estados con todo y sus vicios implícitos. Aunado a ello, los mecanismos de distribución de recursos basaron parte de su criterio distributivo en vicios existentes aquella fecha, por lo que el proceso de descentralización fue un mecanismo que permitió validar las ineficiencias existentes en gran parte de los estados.

Una variable adicional que no fue incluida en el proceso de descentralización educativa, la cual a la fecha es una de las principales distorsiones del esquema del federalismo fiscal en México, fue la existencia de sistemas educativos estatales en algunos de los estados. Previo al inicio al proceso de descentralización educativa algunos estados como Baja California, Jalisco, Nuevo León, Estado de México, entre otros ya contaban con un sistema de educación estatal propio, el cual en algunos estados contaba con características de dimensiones similares a la estructura educativa federal instalada en dichos estados. El surgimiento de los sistemas estatales de educación se deriva de una respuesta estatal a una atención a al demanda educativa tardía por parte del nivel central de gobierno. Derivado de dicha situación la problemática financiera emerge en el sentido que dichos sistemas estatales no fueron incluidos en el financiamiento del proceso de descentralización educativa, por lo que los estados en cuestión han venido financiando sus sistemas educativos mediante la utilización de recursos propios como ingresos tributarios de fuentes propias o bien mediante Participaciones Federales. Esta situación presenta una inequidad distributiva del esquema de descentralización, ya que mientras otros estados reciben un fondeo casi completo por parte de la federación, estos estados requieren recursos no condicionados para financiar su proceso educativo.

La *Grafica 2* muestra la dispersión de recursos per capita, considerando la población de cada estado menor a 15 años de edad, destinados a la educación por aquellos estados con sistemas educativos estatales con mayor participación, es casi diez veces mayor que aquellos estados que reciben un fondeo prácticamente completo por parte del gobierno central.

Grafica 2: *Financiamiento Estatal per Capita con Población Inferior a 15 año, 1996.*



Fuente: Población Inferior a 15 Años, Censo Población 2000 INEGI. Aportación Estatal 1996, Publicado en D.O.F. Enero 25, 2000.

La dinámica de financiamiento estatal a la educación ha generado a su vez un fenómeno de desplazamiento presupuestario, ya que debido a la reducida flexibilidad tanto de ingreso como de gasto con que cuentan las haciendas estatales, la concentración de recurso en el sector educativo reduce la asignación a otros sectores prioritarios para el desarrollo de un estado como servicios de salud, desarrollo de infraestructura pública o bien reduce la capacidad de endeudamiento. Adicionalmente, en promedio un 95% del total de recurso educativos ejercidos por lo estados se destina hacia el pago de nomina magisterial, por lo que existe una gran dificultad para reasignar recursos una vez destinados hacia gasto educativo. El fenómeno de desplazamiento ha creado un incentivo perverso para aquellos estados que no han iniciado un proceso de financiamiento mediante recursos propios de sus sistemas educativos, ya que por un lado reduce la flexibilidad de gasto de los estados y a su vez basado en experiencias históricas es mas conveniente realizar gestiones directamente con el gobierno central para acceder a mayores recurso federales para la educación. Mientras que el esquema de asignación de recursos educativos no siga un patrón sistematizado de distribución siempre quedara un margen de discrecionalidad de la autoridad central para inhibir una mayor inversión de los estados en sus sistemas educativos estatales, en espera de obtener un mayor flujo de transferencias federales.

El efecto de desplazamiento tiene a su vez efectos perversos en la imposibilidad de que un estado con significativo nivel de aportación a la educación básica pueda acceder a otros apoyos provenientes del gobierno central. La concentración de recursos destinados a financiar los sistemas estatales de educación inhiben la posibilidad de acceder a esquemas *Pari passu* comúnmente utilizados por el gobierno central para financiar proyectos de educación media superior, salud o bien áreas diversas como agricultura e infraestructura básica. El efecto de

inequidad en el financiamiento educativo se intensifica en otras áreas de provisión de servicios incluso en el mismo tema educativo, ya que los estados con reducida participación el financiamiento cuentan con mayor flexibilidad de recursos para acceder a programas federales de educación media y superior.

Aunado a la problemática de la carencia de un modelo sistematizado de distribución de recursos el esquema de descentralización carece de un modelo de responsabilidades de concurrencia en el gasto educativo entre el nivel central y el estatal. El esquema de descentralización es oscuro y difuso en la definición de las responsabilidades financieras de cada nivel de gobierno. A pesar que existen aportaciones obligadas del sector estatal, las cuales no están claramente definidas, como por ejemplo el hecho que la negociación salarial se deciden centralmente y los estados deben de cubrir con recursos propios tanto la parte correspondiente para los maestros del sector estatal. Adicionalmente los estados deben de absorber con recursos propios las demandas salariales adicionales que exigen las secciones en cada uno de los estados, independientemente de la negociación central.

3. Proceso de Descentralización de los Servicios de Salud.

El proceso de descentralización de los servicios de salud tiene como principal objetivo brindar de protección médica aquella proporción de la población que no cuenta con acceso a sistemas de salud pública, como por ejemplo el IMSS, ISSSTE, PEMEX, Fuerzas armadas o bien los sistemas de salud de las entidades federativas. Este grupo vulnerable de la población se conoce como población abierta. El proceso de descentralización dio inicio en el año de 1980 cuando el gobierno central desconcentro los procesos administrativos de salud en 14 estados del país. Sin embargo, el proceso concluye en el año de 1996 ante la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud ⁶.

El proceso de descentralización de servicios de salud otorgo al nivel estatal una serie de responsabilidades como por ejemplo la facultada para diseñar proceso de programación, supervisión y evaluación de la provisión de servicios de salud, así como también faculto a los estados en materia de regulación y fomento sanitario. Con la intención de que los estados pudiesen cumplir con dichas responsabilidades el gobierno central transfirió al nivel estatal la infraestructura de salud existente en cada estado como bienes inmuebles, muebles y las plazas de doctores y enfermeras. Adicionalmente a través de la implementación del Fondo de Aportaciones Federales para los Servicios de Salud (FASSA), incluido en el renglón de aportaciones del Ramo 33, el gobierno central aseguraba mediante dichas transferencias el financiamiento de las responsabilidades de los recursos materiales y humanos transferidos durante el proceso de descentralización.

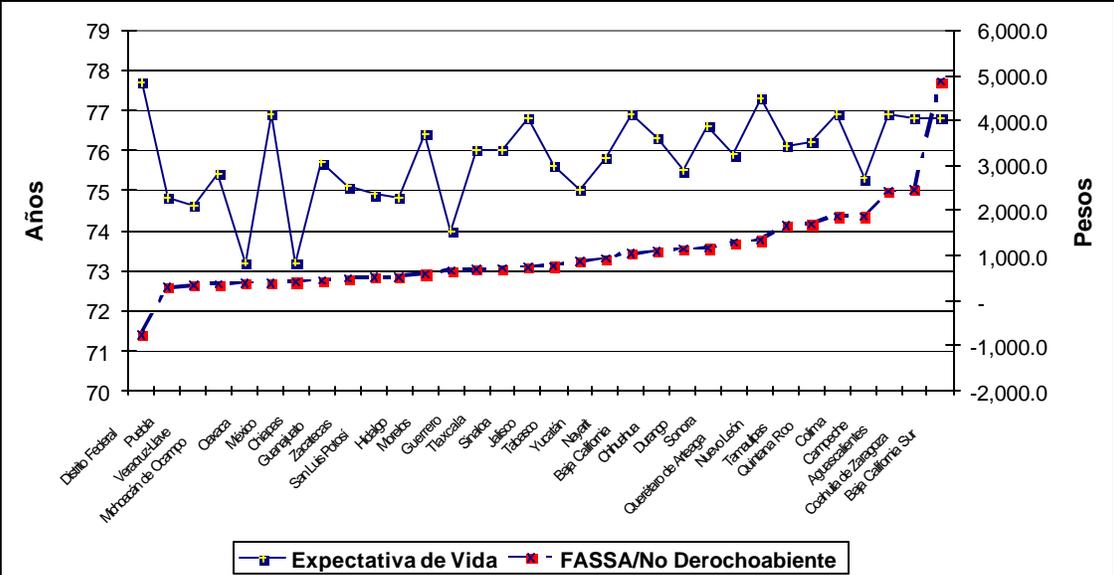
6. INAFED

A pesar que el proceso de descentralización de salud otorgo facultades de diseño de políticas públicas en esta materia, a diferencia del sector educativo en el cual simplemente se transfirieron las responsabilidades administrativas, el esquema de asignación de recursos parte con una inequidad de origen. Previo al proceso de descentralización el gobierno central realizo un análisis de la situación del sistema de salud en cada estado, derivado de este análisis se determino un proceso de asignación basado en la infraestructura existente en cada estado. Sin embargo, el análisis de la infraestructura no incluyo una consideración en relación a la ineficacia

y obsolescencia de la infraestructura en los estados. Aunado a lo anterior, el proceso de asignación de recurso no contemplo un análisis de la demanda de los servicios en cada uno de los estados, como consecuencia existe una significativa asimetría en la distribución de recursos entre los estados.

La *Grafica 3* muestra tanto la ausencia de correlación de los recursos destinados a cada estado con sus respectivas necesidades de gasto, en términos de atención a población abierta. La grafica a su vez, muestra la significativa distancia que existe entre los estados menos favorecidos con las transferencias en términos per capita en relación al promedio nacional per capita. Adicionalmente, el esquema de asignación de las transferencias descentralizadas tampoco parte de un criterio compensatorio de distribución, mediante el cual el esquema intente revertir las inequidades en la provisión de los servicios de salud en aquellos estados con mayor rezago en el sector. Adicionalmente al nivel de disparidad que muestra la distribución de recursos de salud entre la población abierta, la grafica a su vez muestra la escasa vinculación de asignación de recursos con la realidad de provisión de servicios de salud en el conjunto de entidades. En este sentido existe una reducida vinculación del monto de transferencias per capita con relación al nivel expectativa de vida promedio de la población en cada entidad.

Grafica 3: Distribución FASSA entre Población Abierta y Expectativa de Vida por Entidad, 2001



Fuente: FASSA 2001 e Información Abierta, Anexo Estadístico Segundo Informe, Presidencia de la Republica. Expectativa de Vida por entidad Censo Población 2000 INEGI.

El esquema de descentralización se enfoco básicamente a sufragar los gastos derivados de los servicios personales, por lo que el proceso dejo un reducido margen financiero para la creación de infraestructura o bien la creación de programas preventivos en materia de salud. Adicionalmente, en base a que el sistema distributivo se baso en la infraestructura existente alguna comunidades con gran demanda del servicio, pero carentes de la infraestructura a la fecha de inicio del proceso de descentralización, no obtuvieron beneficio alguno del proceso de descentralización y por el contrario este ha perpetuado las inequidades en la provisión del servicio. El esquema de descentralización tampoco contemplo la incorporación de la dinámica de crecimiento de la demanda de los servicios de salud, por lo que no existe un mecanismo de ajuste

para aquellas entidades que registran un crecimiento población superior al promedio nacional, situación que aumenta la brecha de inequidad distributiva del sistema.

Una de las principales problemáticas del esquema de descentralización de gasto ha sido la falta de acuerdos de los niveles de concurrencia en los que deben participar cada nivel de gobierno. Implícitamente se entiende que el gobierno central se compromete a mantener la infraestructura tanto de bienes como de recursos humanos existente en cada estado hasta 1997, fecha de transferencia de los servicios de salud a los estados, por lo que también implícitamente se entendería que cualquier acción encaminada a crear mayor infraestructura para satisfacer la demanda o bien mecanismos de evaluación adicionales correrán a cargo del financiamiento estatal. Sin embargo el proceso de descentralización no proporciona a su vez a los estados de mayores fuentes de ingresos para soportar el crecimiento de la demanda del sector, por lo que cualquier medida que reaccione a satisfacer la demanda se originara un esquema de desplazamiento presupuestal sobre otras áreas del gasto estatal.

A pesar que el tema de Educación ejerce una mayor presión financiera en los estados que el financiamiento de los servicios de salud, principalmente por las dimensiones de las transferencias, bajo el esquema de salud se reproducen las mismas distorsiones de la proporción del financiamiento estatal. Mientras que algunos estados aportan más del 35% del costo total de los servicios de salud en el estado[?] existen otros estados en los cuales la federación absorbe casi la totalidad del costo de salud en el estado. Como se menciona en el tema educativo, esta situación crea una perversidad en el sentido que los estados que mayor aportan al sistema tendrán menor cantidad de recursos disponibles para acceder a programas *Pari Passu* ofrecidas por el gobierno central. Aunado a lo anterior la ausencia de un esquema sistemático de distribución crea los incentivos perversos ya que ante la facultad de asignar recursos de manera discrecional por parte del gobierno central los estados buscaran gestionar recursos ante el gobierno central antes que tomar la decisión de destinar recursos propios al sector salud de sus estados.

El mecanismo de asignación de gasto entre las entidades federativas ha generado una inequidad en la distribución de recursos y por otro lado, el mecanismo tampoco ha contribuido a revertir las desigualdades que existen en la provisión del servicio entre las distintas regiones del país. En este sentido, la implementación del esquema de *Seguro Popular* contribuye a crear una mayor distorsión en el financiamiento estatal, ya que esquema parte del origen de la distorsión creada por el proceso de descentralización. El financiamiento para dicho programa tendría que surgir de los presupuestos de los estados generando tanto desplazamientos presupuestales como riesgos de desajustes estructurales en los balances presupuestarios de las haciendas estatales.

[?] Encuesta Nacional Grupo Descentralización Gasto en Salud, SNCF.

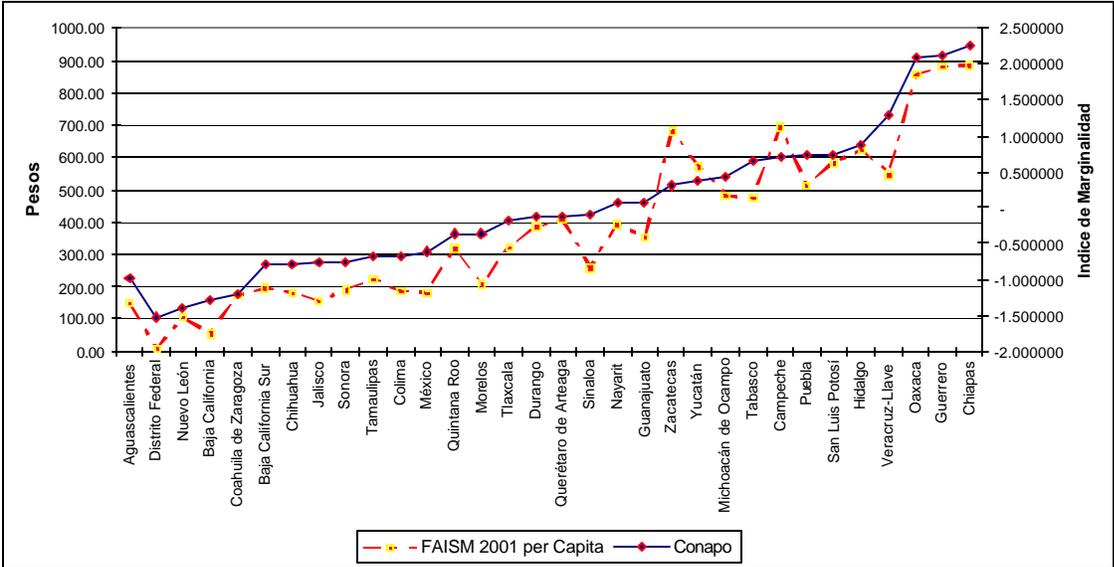
4. Proceso de Descentralización de los Programas de Asistencia Pública.

El objetivo de los programas de asistencia social se orienta a la satisfacción de necesidades básica de bienestar de la población más vulnerable del país. En cierto sentido, los fondos de asistencia social son el mecanismo público para aminorar la exclusión social del sector de la población que no cuenta con las condiciones para acceder al desarrollo económico y social del país. El inicio del programa se remonta a 1982 cuando el gobierno central crea el Ramo 26, dicho programa se administrativa de manera central y los estados no tenían ingerencia ni en los

mecanismos de distribución de recursos, ni tampoco en la definición de políticas públicas del sector. Para el año de 1988 el esquema de beneficencia social se transforma en el Programa Nacional de Solidaridad, el cual, a pesar de que contaba con un mayor involucramiento de la sociedad civil, básicamente conservó la directriz enteramente determinada por el gobierno central.

El proceso de descentralización inició en 1996 cuando el gobierno central transfirió los recursos del Ramo 26 a las entidades para que estas realizaran la operación de manera directa. Sin embargo durante el inicio de este proceso a pesar que el nivel local era responsable de ejercer el recurso, el proceso se hallaba enteramente controlado por el nivel central, mediante la determinación de la normatividad de operación, así como también por la limitación de las aperturas programáticas solo a rubros prioritario para el gobierno central los cuales no necesariamente respondían a una necesidad regional. Para 1998 parte de los recursos se canalizaron hacia los Fondos de Infraestructura Social (FAISM) estatal y municipal, ambos fondos contenidos dentro del Ramo 33. El proceso de ejecución del gasto se ha venido flexibilizando entorno a brindar mayor autonomía tanto a estados como municipios para su ejecución.

Grafica 4. Recursos FAISM per Capita e Indicador Marginalidad Conapo 2000.



Fuente: FAISM 2001, Segundo Informe, Presidencia de la Republica. Población por entidad, Censo de Población 2000 INEGI. Índice de Marginalidad, www.conapo.gob.mx

? INAFED

A pesar que el proceso de ejecución de gasto continua presentando cierto grado de centralización y duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno, la asignación del gasto mantiene una correlación estrecha entre el flujo de transferencias y las necesidades de gasto más apremiantes en materia de asistencia social. Como lo muestra *Grafica 4*, la asociación entre la distribución per capita de los fondos del FAISM mantiene una correlación bastante alta con

relación al indicador de bienestar, determinado por *Consejo Nacional de Población (CONAPO)*⁹, organismo de la Secretaría de Gobernación. El indicador de bienestar de CONAPO esta conformado por diez variables que incluyen a los 32 estados. Las variables utilizadas en este indicador son:

1. Población total,
2. % Población analfabeta de mayor a 15 años de edad,
3. % Población sin primaria completa de 15 años o mas,
4. % Ocupantes en viviendas sin drenaje servicio sanitario exclusivo,
5. % Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica,
6. % Ocupantes en viviendas sin agua entubada,
7. % Viviendas con algún nivel de hacinamiento,
8. % Ocupantes en viviendas con piso de tierra,
9. % Población en localidades con menos de 5,000 habitantes,
10. % Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos,

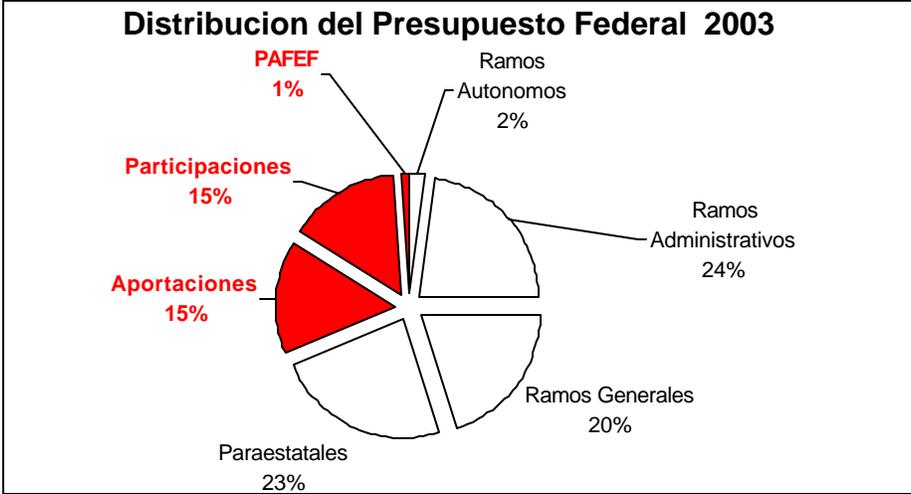
A diferencias de los proceso de descentralización de los servicios de Educación y Salud, para el caso de la descentralización de los recursos de asistencia social existe un proceso sistematizado de distribución, el cual esta basado en una formula matemática y cualquier estado puede acceder a los insumos que la componen.

9. www.conapo.gob.mx

5. Estructura del Gasto en México.

A pesar de los procesos recientes de descentralización de diversos rubros de gasto del nivel federal hacia los niveles estatal y municipal, el gobierno central en México continúa manteniendo un peso muy significativo en la distribución de gasto global. Para el año fiscal 2003, el total del presupuesto federal es equivalente a Mx\$1,524,800 millones de pesos, el gobierno central concentró el 69% del total de los recursos. En este sentido, los rubros de Aportaciones federales, Participaciones federales y recursos provenientes del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), transferencias directas hacia estados y municipios representaron el 31% del total del Gasto. El nivel estatal concentra únicamente el 25.3% del presupuesto total, ya que la parte correspondiente al nivel municipal de Participaciones y Aportaciones federales equivale al 5.70% del total del presupuesto, equivalente al 20% del total de las Participaciones y adicionalmente les corresponde el 18% del total de Aportaciones federales del Fondo de Fortalecimiento Municipal y el Fondo de Infraestructura Social Municipal.

Grafica 5. Distribución de Gasto Presupuesto Federal 2003



Fuente: Servicios, Publicación DOF Diciembre 2002. www.shcp.gob.mx.

La proporción del 25.7% del total del presupuesto federal para los estados, compuesto por las correspondientes transferencias de la sumatoria de Aportaciones, Participaciones y PAFEF, adquiere una importancia muy significativa para el nivel estatal. En promedio de los 31 estados, sin incluir el Distrito Federal que cuenta con condiciones preferentes que no cuenta ningún otro estado, ya que cuenta con la posibilidad del cobro del impuesto predial, las transferencias federales representan cerca del 90% del total de los presupuestos estatales. El diferencial entre el total de los presupuestos estatales y las transferencias federales se compone de los ingresos propios provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Capitulo III: Explicación y Justificación del Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto para los Estados en México.

La propuesta de un modelo de estimación de gasto en un país como México es un proceso sumamente difícil de plantear. En primer término, existe una gran asimetría de condiciones económicas y sociales entre las distintas regiones del país, como consecuencia la elaboración de un modelo requiere incorporar las distintas características de las realidades de gasto experimentadas en cada una de las regiones. Bajo este contexto el planteamiento de un modelo de estimación de gasto tendera hacia la complejidad con la finalidad de no cometer injusticias en el proceso de estimación. Un modelo para un país tan asimétrico en necesidades de gasto tendera a compensar fuertemente las inequidades mediante mayores transferencias hacía las entidades que presentan un menor desarrollo social. Sin embargo, el modelo de estimación de gasto a su vez debe considerar las necesidades de gasto de aquellas regiones con mayor índice de bienestar social, ya que la base de dichos niveles de bienestar depende en gran manera de una suficiencia de recursos de gasto. La segunda gran dificultad es sin duda la dinámica de crecimiento de las necesidades de los estados en México, ya que los crecimientos de demandas responden a una variable dinámica y que a su vez divergen de un estado a otro. Por lo que el modelo debe incluir una dinámica propia de las necesidades de gasto de cada uno de los estados en México.

Adicionalmente existe una restricción técnica en el diseño de un modelo de estimación de gasto, la cual es sin duda la disponibilidad de cifras estadísticas para alimentar el modelo. Tanto la precisión como amplitud de un modelo de estimación de gasto esta supeditada a la disponibilidad y consistencia de la información estadística que alimenta el modelo. En este sentido, el modelo debe basarse en cifras oportunas y sobretodo consistentes entre los distintos estados en México. El modelo de estimación de gasto, a su vez, plantea un punto de partida mediante el cual podría crear la demanda para la obtención sistemática de indicadores más exactos que permitan medir con mayor precisión los distintos sectores de gasto en cada uno de los estados.

Probablemente una de las mayores restricciones en el diseño del modelo es, sin duda, la perversidad de la tendencia de las transferencias de gasto del nivel central hacia las entidades federativas. Como se explicó previamente, el gasto de los estados mantiene una tendencia histórica que no necesariamente tiene una vinculación óptima con las necesidades específicas de gasto de los estados. Históricamente la tendencia de gasto estaba definida tanto por el crecimiento de la demanda de servicios pero también estaba altamente influenciada por externalidades ajenas a la demanda como incremento de transferencias vinculados a ciclos políticos y excesiva discrecionalidad de asignación de gasto por parte de funcionarios del gobierno central. Es importante reconocer que el sistema de federalismo fiscal no ha desarrollado una depuración de este tipo de transferencias a lo largo de su historia, por lo que existe un grado de ineficiencia en los actuales niveles de gasto. En este sentido, el cálculo de una estimación de gasto con una perspectiva sistemática y objetiva puede llegar a generar polémica si sobretodo la estimación difiera del flujo presente de transferencias que actualmente recibe un estado.

Es importante precisar que un modelo de estimación de gasto es muy distinto a un modelo de distribución de gasto para los estados. Mientras que el primero de ellos intenta exclusivamente estimar las necesidades de gasto de cada entidad, el segundo de ellos plantea un proceso de asignación de recursos. Bajo el contexto de un federalismo hacendario seria irresponsable intentar utilizar un modelo de medición de gasto a través de un modelo de estimación de necesidades para la asignación de recursos, como se menciona en la parte introductoria, el

presenta modelo solo deberá considerarse como una herramienta básica para intentar a mejorar el vínculo de los ingresos con las necesidades de gastos.

El Modelo General de Estimación de Gasto basado en la demanda en los servicios del conjunto de entidades plantea una metodología de investigación significativamente distinta a la metodología de tendencia de gasto experimentada en México. Por lo tanto, el modelo propuesto no puede ser considerado como un mecanismo concluyente, sino por el contrario una propuesta evolutiva con la intención de que dicho planteamiento genere un proceso de nuevas reflexiones en las que se intente vincular el proceso de ejercicio de gasto con las realidades de ingreso dentro de un marco de coordinación fiscal. El planteamiento de un modelo que intente estimar las necesidades de gasto de los estados puede llegar a considerarse con una base metodología preliminar para futuros estudios que intenten estimar el proceso del gasto de entidades federativas en México.

El modelo General de Estimación de Necesidad de gasto de una entidad federativa (i) en México se estimara de acuerdo a la sumatoria de las necesidades de gasto educativo, necesidades de gasto en salud y las necesidades de desarrollo social. El Modelo General se limita a incorporar la estimación de necesidades de gasto para las Categorías funcionales de gasto de Educación, Salud y Desarrollo social.

$$Ni = NEi + NSi + NDSi$$

Donde Ni = Necesidades de gasto del estado i
NEi = Necesidades de Gasto en Sector Educativo del estado i;
NSi = Necesidades de Gasto en Sector Salud del estado i;
NDSi = Necesidades de Gasto Sector Desarrollo Social del estado i.

Esta limitante estriba principalmente en la disponibilidad y consistencia en cifras entre la totalidad de estados. Desafortunadamente no existe a la fecha de elaboración de este análisis, un banco de información consistente en otras áreas prioritarias de gasto como gestión administrativa, seguridad, creación de infraestructura o bien provisión de servicios de agua, por lo que la incorporación de estos sectores en un análisis de estimación de gasto estatal será material para futuros planteamientos metodológicos. Por otro lado, las áreas funcionales de gasto en materia de Educación, Salud y Desarrollo social han mantenido una trayectoria mas avanzada en materia de descentralización de gasto hacia los estados. Finalmente, una justificación adicional para utilizar estas tres áreas de gasto se basa en el hecho que las entidades en México destinan entre el 70% y 75% del total de sus presupuestos en estas tres áreas, denominadas como gasto social ^{1º}.

^{1º} Indetec.

El modelo general de estimación de gasto de entidades en México esta dividido en tres categorías funcionales de gasto definidas como Educación, Salud y Gasto Social. A pesar que las tres categorías funcionales de gasto componen la gran parte del gasto de los estados, tanto la

naturaleza de los fondos que componen a cada uno de ellos, como también las problemáticas a resolver de cada uno estos rubros son significativamente distintas entre si, por lo tanto se determinó utilizar un modelo de estimación distinto para cada uno de dichos rubros de gasto. La intención de la siguiente etapa del análisis es la explicación de la metodología de cada uno de los tres modelos y así mismo la justificación tanto del empleo de las variables utilizadas como también los pesos de ponderadores que recibe cada uno de ellos.

1. Modelo de Necesidades de Gasto en Sector Educación.

El modelo pretende abordar la problemática de estimación de gasto de los estados, partiendo de la base de normalizar las estimaciones a través de un promedio nacional que cada habitante de México menor a 15 años de edad podría recibir como mínimo para la provisión de servicio educativo. Para la obtención de este promedio nacional de transferencia de gasto se determino definir a la población objetivo como todo aquella parte de la población nacional con edad inferior a 15 años de edad. El monto total a distribuir en este modelo se determinó como la cantidad de recursos educativos que actualmente son transferidos para el sector educativo de los estados. Las asimetrías del nivel de infraestructura educativa que existen entre los estados en México se incorporan dentro del modelo mediante la utilización de un índice de ajuste. La composición del índice ajustado se determinó en base a la combinación de una serie de variables que intentan medir las realidades del sector educativo de cada estado y en base a la importancia de cada uno de estas mediciones se le asigno un ponderador a cada una de ellas.

1.1 Población objetivo.

La justificación de utilizar la variable de población menor a 15 años de edad por estado como base de la estimación del gasto educativo, se basa en el hecho de que este indicador comprende la totalidad de la base de la demanda, incluyendo aquella porción potencial que no esta siendo atendida dentro del sistema educativo estatal. Por lo que el empleo de este indicador evita limitar la estimación del gasto únicamente a la base de la población que actualmente recibe el servicio educativo, como erróneamente pudiese realizarse al utilizar el número total de alumnos. Adicionalmente, el análisis evita tomar como denominador de la ecuación el número de alumnos por estado ya que esta observación puede omitir a estudiantes potenciales en los estados, que actualmente no se encuentran recibiendo el servicio. Finalmente, el empleo de una variable como la población total en edad escolar permite contar con una variable que contenga un ajuste de la dinámica de la demanda en forma intrínseca, ya que el con el tiempo la variable de necesidad se podría ajustar según la dinámica propia del sector educativo. En este sentido, si la población en edad escolar crece, ya sea por proceso natural demográfico o bien mediante migración, este indicador podría incorporar la dinámica de manera inmediata.

Es relevante precisar que el presente modelo parte de determinar la base de estimación de gasto a partir de la demanda educativa y evita de manera radical pretender realizar una estimación de gasto por el lado de la oferta educativa. Un planteamiento de estimación de gasto a partir de la base de la oferta educativa no es sostenible vincularla a la dinámica de gasto de los estados, por lo que el modelo no pretende repetir los vicios actuales de estimación de gasto educativo

mediante el empleo de número de maestros o escuelas, como sucede con el actualmente el mecanismo de estimación de gasto de las transferencias de FAEB de *Ramo 33*. Principalmente, porque este esquema puede generar incentivos a la ineficiencia educativa en la que el crecimiento de recursos solo se puede generarse mediante un incremento en el número de maestros, sin que para ello se incremente tanto la oferta educativa o mejore las condiciones de la problemática estructural educativa de un estado.

1.2 Determinación de la Base Económica.

La estimación de las necesidades de gasto es un tema sumamente complejo, principalmente porque la evolución de las condiciones de bienestar de una sociedad tendera a incrementar el nivel de necesidad de bienestar. Por ejemplo en una primera etapa la política pública en materia educativa tendera a cubrir la cobertura de la demanda, sin embargo una vez concluida esta etapa seria necesario invertir mayores recursos para incrementar el nivel de calidad en la enseñanza y así avanzar hasta incluir servicios educativos mas complejos. En materia de estadística el efecto de determinación de necesidad de gasto también resulta complejo, ya que un indicador de demanda educativa en una primera etapa tendera a igualar la media nacional, una vez alcanzado dicho estadio el siguiente parámetro de gasto podría ser el indicador mayor a nivel nacional o bien algún otro indicador a nivel internacional. En cierto sentido, las necesidades de gasto de un estado llevan una tendencia infinita y su determinación más por un mandato de responsabilidad constitucional se encuentra determinado por la disponibilidad de recursos financieros.

En este sentido, el modelo plantea la restricción presupuestaria en base a las actuales transferencias de educación por parte del gobierno central hacia los estados. El fondo educativo se compone del Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB) contenido en el Ramo 33, Fondo de infraestructura educativa tanto para educación básica como superior y las transferencias para educación tecnológica. El año de parámetro utilizado para el presente modelo es el monto de transferencias para el año 2001. El monto total de recursos educativos no incluye la aportación a la educación que realizan los estados en el financiamiento de la misma, esta situación obedece a que en caso de sumar dichos recursos a los recursos federales, el modelo no podría reconocer el origen de los recursos y esta diferencia es sumamente importante para estimar las necesidades reales de gasto educativo en aquellos estados que mantienen una aportación de recurso propios.

1.3 Ecuación.

$$NE_i = dE * ?_i * IAE_i \dots\dots\dots (a)$$

$$dE = \frac{FAEB + FAETA + INFRA}{POB Nacional} \dots\dots\dots (b)$$

- Donde: NE_i = Estimación de necesidades de Gasto Educativo por estado i;
 dE = Monto gastado per capita educativo nacional.
 $?_i$ = Numero de población objetivo < 15 años por estado i
 FAEB = Total de transferencias de Educativa;
 FAETA = Total de transferencia de educación tecnológica;
 INFRA = Infraestructura educativa Ramo 33;

POB = Población nacional objetivo menor a 15 años de edad;
 IAEi = Índice de Ajuste.

El resultado de la estimación de gasto para cada estado “i” se basa en la multiplicación del promedio per capita de gasto educativo, el cual es resultante de dividir el total nacional de recursos educativos entre el total nacional de población objetivo, por un índice ajustado para cada estado. El índice intenta reconocer las asimetrías en materia de provisión de servicios educativos entre los distintos estados en México. Considerando las asimetrías de necesidades de servicios educativos el índice de ajuste intenta balancear dichas asimetrías mediante la compensación de coeficientes, con significativa preferencia hacia aquellos estados con mayores necesidades. La composición de este índice se integra mediante las siguientes variables:

$$IAEi = a_1 ANAi + a_2 IDEi + a_3 IASi + a_4 IPAi + a_5 IPEi + a_6 MTE$$

Donde $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 = 1.0$

IAEi = Índice de ajuste en Educación para el estado i

$a_1 ANAi$ = Población Analfabeta i / Población analfabeta nacional;
 $a_2 IDEi$ = Deserción Primaria i / Promedio Nacional de deserción escolar;
 $a_3 IASi$ = Inverso de absorción nivel secundaria i / Promedio Nacional absorción;
 $a_4 IPAi$ = Población 6-14 años no asiste escuela i / Promedio Nacional no asiste;
 $a_5 IPEi$ = Promedio de escolaridad i / Promedio de escolaridad a nivel nacional;
 $a_6 MTE$ = Financiamiento estatal per capita / Promedio Nacional per capita.

Las variables empleadas en la estimación de necesidades de gasto pretenden representar cada uno de las problemáticas más representativas en materia de gasto educativo en los estados. La combinación de variables pretende equilibrar las necesidades de los estados, pero al mismo tiempo, pretende reconocer la diversidad de la problemática de necesidades estructurales de gasto educativo en los estados. Por ejemplo, un estado puede centrar sus necesidades de gasto educativo en intentar ampliar al cobertura del servicio mientras que otro estado mediante el uso de la misma cantidad de recursos puede canalizar el gasto a compensar la insuficiencia de recursos federales para cubrir las necesidades de su demanda y por ende la necesidad de financiar con recursos propios el faltante causado por la transferencia central.

1.4 Justificación de las variables educativas empleadas en el modelo de estimación.

$a_1 ANAi$ = Población Analfabeta i / Población analfabeta nacional;

- La población analfabeta mayor a 15 años de edad refleja una falla estructural en el sistema de educación de cada estado, ya que el servicio proporcionado en materia educativa no atiende a la totalidad de la población potencialmente demandante. El dinamismo de esta variable es sumamente relevante, ya que puede indicar si el fenómeno de analfabetismo responde a un problema estructura histórica o por el contrario, el sistema actual educativo no esta suficientemente capacitado para erradicar dicho fenómeno. Adicionalmente, el estado deberá incurrir en un costo educativo mayor para incorporar a la población analfabeta dentro del sistema a los servicios educativos.

a_2IDEi = *Deserción Primaria i / Promedio Nacional de deserción escolar;*

- Entendido como un estimador de las externalidades que obligan a un alumno abandonar la escuela a pesar que posiblemente exista la infraestructura del servicio educativo. En este sentido, el estado i deberá calcular un gasto adicional en cubrir las externalidades para reducir el nivel de deserción escolar como un costo adicional educativo.

a_3IASi = *Inverso de absorción nivel secundaria i / Promedio Nacional absorción;*

- El indicador interpreta la capacidad de un estado i para absorber en el nivel secundaria, el flujo de alumnos egresados de la formación primaria. Una entidad puede contar con un nivel de infraestructura óptimo en el nivel educativo primaria pero carecer de la capacidad de oferta para que el educando siga con el proceso de formación en el nivel secundaria. La variable a su vez puede interpretarse tanto como un indicador de ineficiencia en la calidad educativa la cual no permite brindar las bases mínimas para que un alumno continúe sus estudios en el siguiente nivel educativo. Finalmente la variable a su vez intenta estimar el peso de las externalidades ajenas al nivel de oferta educativa por lo que un educando no continúa sus estudios de secundaria.

a_4IPAi = *Población 6-14 años no asiste escuela i / Promedio Nacional no asiste;*

- La variable cuantifica la principal necesidad de gasto a nivel educación básica, el cual se define como un problema estructural en la cual la oferta de servicios educativos básicos no alcanza a cubrir la totalidad de la demanda. Es decir que la variable mide que cantidad de población objetivo por estado i no cubierta por la oferta de servicio. La variable a su vez estima la accesibilidad de la oferta para cubrir la demanda, es decir que un estado puede contar con suficiente infraestructura para educación básica pero que esta no se encuentre en el lugar geográfico que lo requiera la demanda.

a_5IPEi = *Promedio de escolaridad i / Promedio de escolaridad a nivel nacional;*

- La variable resume la situación estructural de la educación en un estado, mediante la cual es posible analizar el resultado último de la eficacia en la aplicación de políticas públicas educativas en la totalidad de la población. La contabilización

del número de años de estudio con que cuenta la población en general para el estado i permite utilizar esta variable como un indicador Proxy sobre las necesidades estructurales del sector educativo en el estado. Existe una gran correlación entre el dinamismo económico y el bienestar de la población con el indicador de promedio de escolaridad, aquellos estados con mayor nivel de escolaridad son los que presentan una mayor relación de PIB per capita así como también una mejor distribución de ingreso de su población, adicionalmente son estos estados los que presentan una mayor atracción de inversión a su territorios. Una interpretación de dicha correlación se define como la estrecha relación de inversión en un estado con el nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo.

$a_6MTE = \text{Financiamiento estatal per capita} / \text{Promedio nacional per capita.}$

- La variable intenta medir el nivel de asimetría que existe en la aportación de recursos propios que realiza los estados en sus propios sistemas educativos de sus estados. Mientras existen estados casi la totalidad de su gasto educativo se encuentra financiado mediante recursos las aportaciones de FAEB (Ramo 33), otros estados realizan un esfuerzo propio para satisfacer la demanda educativa mediante la utilización de recursos propios. La variable intenta reconocer tanto la inequidad en la asignación de recurso entre estados así como también la proporción de demanda cubierta por recursos propios de los estados. Cabe señalar que se identifican como recurso propios los recursos provenientes de potestades tributarias exclusivas de los estados y los recursos provenientes de las Participaciones federales.

El modelo también plantea la utilización de un índice de suavización el cual esta incorporado en el índice de ajuste. La justificación del empleo de dicho factor de suavización estriba en el hecho que la ausencia de dicho índice dramatizaría la proporción de las necesidades educativas por estado hacia aquellas entidades con mayores deficiencias estructurales. La realidad indica que a pesar que los estados cuenten con reducidas deficiencias estructurales en sus sistemas educativos esto no exime a dichos estados a invertir gran cantidad de recursos para cubrir la demanda existente. En este sentido, el factor de suavización permite no perder el impacto del gasto educativo per capita de la población universo dentro del modelo.

2. Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto en Sector Salud.

Las necesidades de los servicios de salud plantean una dinámica sumamente compleja debido a que su problemática se intensifica ante las deficiencias de coberturas de otras áreas sociales e infraestructura del estado. En este sentido, las necesidades de salud pueden entenderse como un efecto que se puede agravarse en caso que otras áreas de gobierno provean sus servicios de

manera deficiente. Por ejemplo un bajo nivel de instrucción educativa puede contribuir a generar malas prácticas sanitarias que a su vez resulten en una implicación negativa en la prevención de necesidades del sector salud. El mismo caso se repite con áreas relacionadas con la infraestructura urbana y vivienda, en la cual la calidad de agua, la pavimentación o bien los servicios básicos tienen un gran impacto en el nivel de morbilidad de la población. Adicionalmente, la estimación del costo de los servicios de salud representa una mayor complejidad que otro tipo de servicios sociales, principalmente por que la dinámica de la demanda no concluye en una determinada edad de la población, como sucede con el caso de los servicios educativos en la cual la responsabilidad del gobierno estatal concluye cuando finaliza la formación educativa del educando, por el contrario las necesidades de salud se intensifican a medida que la población envejece.

Adicionalmente la dificultad de estimar los costos de los servicios de salud se intensifica en la medida que a pesar de que los niveles de morbilidad son muy distintos entre las entidades federativas, los costos de atender dicha asimetría de morbilidades son distintas. Por ejemplo, la aplicación de un programa de vacunación universal es infinitamente menos costosa, en términos per capita, que la atención de enfermedades más sofisticadas como cardiovasculares, cáncer o HIV. En este sentido, no se puede desestimar las necesidades de gasto en salud en aquellos estados cuyos índices de morbilidad mantengan parámetros inferiores al promedio nacional.

2.1 Definición de la Población Objetivo.

La estimación de las necesidades de gasto de una entidad federativa “i” se enfoca únicamente a cubrir la demanda de servicios de salud de la porción de la población no derechohabiente de un servicio de salud, es decir la parte de la población que no está inscrita a centros como IMSS, ISSSTE, Ejército o Marina Nacional. La utilización de la población abierta como base para estimar las necesidades de gasto permite focalizar los recursos financieros únicamente hacia los grupos vulnerables que no se encuentran inscritos en ningún sistema de salud, como los arriba mencionados. Adicionalmente la base de población abierta permite ajustarse de manera automática a la dinámica que experimenten las necesidades de gasto en salud en un estado i. Por ejemplo el factor tenderá a disminuir en la medida que la población abierta se incorpore a un mercado laboral formal el cual permita brindar prestaciones en algún centro de salud o bien se incrementará si los niveles de marginación de un estado continúan en ascenso.

2.2 Restricción Presupuestal.

En materia de servicios de salud las necesidades pueden ser consideradas como infinitas, como consecuencias para fines prácticos del modelo, las necesidades de gasto se establecen con la base de la restricción presupuestaria vigente para el financiamiento de dicho sector vía el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33. A pesar que ciertos estados realizan una aportación directa de recursos financieros propios, ingreso por Participaciones e Ingreso de fuentes de potestades estatales, para satisfacer la demanda insatisfecha por los recursos federales, estos recursos no se incluyen dentro de los recursos de restricción de gasto del modelo. A su vez como en el caso del sector de servicios educativos, el hecho de incluir los recursos aportados de los estados para sus propios sistemas de salud al total del monto nacional destinados a la

educación no permitiría reconocer el origen del recurso, por lo que no corregiría las inequidades distributivas experimentadas actualmente.

Por consecuencia la estimación del gasto parte de la base de dividir el total de recurso transferidos durante un año del FASSA hacia los estados entre la población objetivo, la cual se determino considerar la población abierta de forma que se pueda obtener un promedio per capita nacional. Dicho promedio per capita se multiplicara por el número de población abierta con que cuenta cada estado. Las distintas asimetrías de realidades de necesidades de gasto entre los distintos estados se pretenden incorporar dentro del modelo mediante un índice de ajuste (IA) tendiente a beneficiar aquellas entidades que presentan un mayor rezago en servicios de salud, como aquellas observaciones inferior a los promedios nacionales registrados en este sector de gasto.

2.3. Ecuación.

$$NSi = dS * ?i * IASi \dots\dots\dots (a)$$

$$dS = \frac{FASA}{POB} \dots\dots\dots(b)$$

- Donde: NSi = Estimación de necesidades de Salud.
 dS = Monto per capita Servicios de Salud.
 $?i$ = Numero de población no derechohabiente en estado i
 $FASSA$ = Total de transferencias de FASSA Ramo 33;
 POB = Población nacional no derechohabiente.

$$IASi = a_1SEVi + a_2SMIi + a_3SMGi + a_4SMEi + a_5SCAi + a_6SNQ + a_7SRU \dots\dots(c)$$

Donde $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 + a_7 = 1.0$

- a_1SEVi = *Proporción población abierta entre población total I / Promedio nacional de proporción entre población abierta y población total*
 a_2SMIi = *Inverso de Expectativa de vida i / Promedio de Inverso de expectativa de vida*
 a_3SMGi = *Tasa de mortalidad infantil i / Promedio nacional mortalidad infantil.*
 a_4SMEi = *Tasa de mortalidad estado i / Promedio nacional de mortalidad,*
 a_5SCAi = *Inverso de Médicos por 1,000 hab. i / Promedio nacional de inverso de médicos por cada 1,000 habs.*
 a_6SNQ = *Inverso de camas por cada 1,000 habs. en i / Promedio nacional de inverso de camas por cada 1,000 habs.*
 a_7SRU = *Proporción de defunciones rural vs urbana en i / Promedio nacional de proporción de defunciones rural vs urbana.*

La mezcla de variables permite vincular las distintas necesidades de gasto en servicios de salud dentro del estado i . Parte de las variables están orientadas a identificar las problemáticas estructurales del sistema de salud en la población en general, mientras que al mismo tiempo se

incorporan variables adicionales que permiten medir la capacidad de infraestructura material y humano con que cuenta cada estado para hacer frente a las necesidades de gasto de su población abierta.

2.4 Justificación de las Variables empleadas en el modelo de estimación de gasto en salud.

$a_1SEVi =$ *Proporción población abierta entre población total i / Promedio nacional de proporción entre población abierta y población total*

- La variable permite calcular el peso que representa la población abierta al total de la población de un estado i. La racionalidad que respalda la utilización de esta variable es que un estado con mayor proporción de población abierta tendrá un costo mayor de provisión de servicio que otro que guarde una menor proporción, inclusive partiendo del hecho que este segundo estado cuente con mayor población abierta en términos absolutos. Por ejemplo, el caso de un estado con una fuerte base de población asegurada y por ende con una fuerte base de infraestructura medica puede llegar a concertar la atención de un sector de la población abierta mediante el pago del servicio el cual será infinitamente menor que la creación de mayor capacidad instalada.

$a_2SMIi =$ *Inverso de Expectativa de vida i / Promedio de Inverso de expectativa de vida*

- El empleo de la variable de expectativa de vida permite resumir el funcionamiento en su conjunto del sistema de salud en un estado. En el caso que este indicador presente una bajo índice indica que existen fallas estructurales en el sistema en su conjunto. En este sentido, la presente variable hace las veces de un indicador macro que permite evaluar el sistema en su conjunto, ya que analiza el producto final obtenido por la estructura de salud del estado.

$a_3SMGi =$ *Tasa de mortalidad infantil i / Promedio nacional mortalidad infantil.*

- La población infantil es la parte más vulnerable de la población por lo que la utilización de una variable que permita medir la frecuencia de muertes permitirá conocer la capacidad de reacción de un sistema de salud en dicha área del sector. Así mismo la mortandad infantil es una variable Proxy para medir el funcionamiento del sistema de salud en su conjunto, ya que este sector involucra una serie de variables como salud de la madre, atención en etapa maternal, infraestructura maternal, calidad en los servicios de los médicos, entre otros.

$a_4SMEi =$ *Tasa de mortalidad estado i / Promedio nacional de mortalidad,*

- Variable que permite identificar la eficacia del sistema de salud en su conjunto, ya que como indicador de la eficacia del gasto, permite resumir las condiciones estructurales en áreas como medicina preventiva, calidad en el servicio, infraestructura, entre otras.

a_5SCA_i = *Inverso de Médicos por 1,000 hab. i/ Promedio nacional de inverso de médicos por cada 1,000 habs.*

- La variable permite identificar la capacidad instalada, en términos de infraestructura, en cada entidad para atender las necesidades de servicios de salud. La variable no implica estimar un costo medico, ya que la rentabilidad social de los médicos es muy diversa y no necesariamente responde a una relación de costo de servicio. Por ejemplo un medico rural que cuente con un ingreso de tan solo una quinta parte de un medico urbano quizás sus servicios tengan un impacto mucho mayor en términos de cantidad de población atendida. El indicador permite conocer la capacidad en materia de recursos humanos en el estado i para reaccionar a la demanda de servicios.

a_6SNQ = *Inverso de camas por cada 1,000 habs. en i/ Promedio nacional de inverso de camas por cada 1,000 habs.*

- La variable permite medir la capacidad del sistema en términos de infraestructura física para atender las necesidades de la demanda de un estado i.

a_7SRU = *Proporción de defunciones rural vs urbana en i/ Promedio nacional de proporción de defunciones rural vs urbana.*

- La variable permite conocer si existe un patrón de mortalidad superior en el área rural que en la urbana de los estados. Un comportamiento superior de mortalidad en el área rural podría interpretarse como una desproporción de calidad de servicios entre una región y otra dentro de un mismo estado. La variable es sumamente importante como complemento del resto de variables ya que permite medir el balance en materia regional de la provisión de servicios de salud.

El modelo de estimación de gasto presenta a su vez un indicador de suavización del impacto de las variables que componen el modelo. La justificación del empleo de este mecanismos de suavización se basa en que la principal variable de estimación de gasto esta determinada por el monto per capita resultante entre el monto total de recurso de salud entre el total de la población abierta. En este sentido, el índice ajustado es simplemente un indicador que permite enfatizar las distintas realidades de gasto en salud experimentadas por los estados, es decir es un reconocimiento de la asimetría en las necesidades de gasto vigente en los distintos estados. En caso que se aplicara el índice de ajuste de manera directa, el resultado dramatizaría las necesidades de gasto de los estados que presenten mayor morbilidad y mortalidad, mientras que al mismo tiempo no reconocería las necesidades de gasto de aquellas entidades que presentan indicadores por encima del promedio nacional.

3. Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto en Desarrollo Social.

En la búsqueda de un modelo de necesidades de gasto social para las entidades en México es relevante reconocer que el sistema de asignación actual de gasto es un sistema bastante consistente entre la cantidad de recurso disponibles y las distintas realidades de gasto de los estados. Como se explico con mas detalle en la parte de antecedentes del este análisis, el actual esquema de asignación de gasto mantiene un estrecha correlación entre las asignaciones de gasto a los estados y el índice de marginalidad estimado por Consejo Nacional de Población. El actual esquema de estimación de gasto se implementó en 1998 y desde entonces se ha venido ajustando de manera que incorpore con mas precisión las variables de gasto social de los estados. Así mismo, una de las principales virtudes del modelo de estimación de gasto vigente es la capacidad de detectar inequidades sociales incluso en aquellos estados que en su conjunto mantienen un grado superior de provisión de bienestar social de su población.

Bajo el criterio que mantiene el actual modelo de asignación de gasto empleado por el nivel central de gobierno para transferir los recursos de gasto social a los estados es sin duda el óptimo para estimar las necesidades de gasto social de los estados, el presente análisis pretende incorporar una nueva alternativa para la estimación del gasto social en México. El planteamiento del modelo consiste en focalizar la estimación de las necesidades de gasto social únicamente en aquellas entidades que presenten indicadores de marginalidad inferiores a la media nacional. En este sentido, el modelo plantea la estimación de gasto social solo en aquellas entidades con un rezago social inferior a la media nacional, por lo que se excluye la inclusión a este modelo a todos aquellos estados cuya observación en cada una de las variables se registre por encima de la media nacional. La racionalidad detrás de este planteamiento se basa en que aquellos estados con mejores índices de bienestar cuentan con condiciones económicas suficientes que permiten incorporar mas fácilmente a los grupos vulnerables a un desarrollo económico. Por otro lado, bajo un esquema de estimación de gasto con recurso presupuestales finitos la orientación tendera a beneficiar aquellos estados que experimenten un mayor rezago estructural.

La segunda innovación del modelo consiste en incluir una variable que incorpore el fenómeno migratorio de las entidades con niveles más bajos de bienestar social hacia aquellas entidades con mejor índices de condiciones de bienestar social. Normalmente las condiciones migratorias siguen un parámetro de migración en la cual el sector más vulnerable de la población busca en otras geografías los satisfactores de bienestar que no encontró en su propia región, por lo que el fenómeno de migración se puede entender como una exportación de la marginación de un estado a otro. A primera vista es posible concluir que el traslado de un segmento de población con alta marginación de un estado a otro podría arrojar un efecto neto, en el cual el estado receptor se compensaría de este fenómeno migratorio mediante la atracción de los recursos de marginación del estado expulsor del grupo mígrate. Sin embargo en la realidad, la estadísticas de la marginación de la población con alta migración no esta tan simétrica. En primer término, los censos sociales se realizan cada 5 años, por lo que un estado receptor debe financiar el gasto social de la población mígrate acumulada en dicho periodo. Por otro lado, la población mígrate que arriba a un estado con mayor capacidad económica que el propio puede incrementar su nivel de bienestar tanto por la incorporación en un proceso productivo o bien por la asistencia en servicios provisionados por el estado receptor. Por consecuencia este grupo de marginalidad no necesariamente aparecerá nuevamente en los nuevos registros estadísticos de población vulnerable, sin embargo el costo de provisión de servicios estará sufragado por el estado receptor.

Existe una clara dificultad para medir la proporción de la población que se encuentra en situación de marginalidad, incluso existe una polémica técnica sobre cual deberá ser los parámetros de bienestar para la medición de una línea de pobreza. En este sentido, existe una gran dificultad para lograr identificar un estimador que permita ubicar una población objetivo como base de una estimación de las necesidades de costo social. Adicionalmente, la dificultad se extiende en el sentido que el objetivo del gasto en desarrollo social resulta difícil de medir. En contraste, los casos de educación y salud ambos satisfactores de bienestar se definen por si mismo, por lo que la aplicación de los recursos financieros en estas áreas tienden a ser relativamente sencilla su medición. Sin embargo, la base el gasto social parte del principio de la atención al sector de la sociedad mas vulnerable, la cual normalmente esta excluida tanto del proceso económico como del proceso de bienestar, Así mismo el origen de esta exclusión social parte de la deficiencia misma de otros sectores de bienestar, principalmente de carácter educativo. Bajo esta dificultad metodológica para precisar una población objetivo del gasto social, el presente análisis desde una manera pragmática intenta identificar los porcentajes de la población por estado cuya situación socioeconómica no le permite consolidar una autodeterminación en su desarrollo ni tampoco una maximización de todas sus potencialidades como ser humano, en términos de un coeficiente matemático, el cual será multiplicado de manera directa por el total de gasto nacional transferido a los estados comprendido en este rubro de gasto.

3.1 Restricción Presupuestal.

Ante este contexto el planteamiento del modelo propuesto se basa estimar el gasto en sector social para las entidades mediante la multiplicación del total de recurso destinados para el gasto social en México (Identificables en cada estado) por un factor de marginación. Los recursos destinados a la atención de gasto social que fueron utilizados para el presente modelo son Progresá (Ramo 26), Programa de Empleo Temporal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAISE Ramo 33), el cual incluye tanto el Fondo de Infraestructura Social Estatal como también municipal y el año de base se considero 2001. Los fondos de los programas de Empleo Temporal y Progresá a pesar de no estar descentralizados y por ende los estados no cuentan con autonomía para su ejecución, ambos fondos son recurso que actualmente se destinan a la atención de las problemáticas de sociales y a su vez cuentan con una clara identificación de monto ejercido en cada uno de los estados en México.

3.2 Ecuación.

$$NDSi = dDS * IADSi \quad \dots\dots\dots (a)$$

Donde: NDS_i = Estimación de Necesidades de Gasto Social.
 dDS = Monto total gastado en Desarrollo Social en año n.
 $IADSi$ = Factor de ajuste de marginalidad de la entidad i.

$$IASDi = a_1SDVi + a_2SDPi + a_3SDDi + a_4SMDi + a_5SDIi + a_6SDE$$

Donde $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 = 1.0$

$IASDi$ = Índice ajustado en servicios de desarrollo social

a_1SDVi = Viviendas sin drenaje en i / Promedio nacional de viviendas sin drenaje.

a_2SDPi = Viviendas c/piso tierra en i / Promedio nacional viviendas piso tierra.

a_3SDDi = Número habitantes en comunidades <2,500 habs en i / Promedio nacional de comunidades <2,500 habs.

a_4SMDi = Ingreso inferior a 2 salarios mínimos del total empleados activos / Promedio nacional.

a_5SDIi = Inverso de trabajadores inscritos IMSS/PEA estatal / Promedio nacional.

a_6SDM = Entidades con saldo neto positivo migratorio / Promedio nacional migración.

Para el empleo las variables dentro del modelo de estimación del gasto social solo fueron consideradas aquellas entidades cuyas observaciones fuesen superiores al promedio nacional en relación a las carencias sociales estructurales. Por lo que los coeficientes resultantes para aquellas entidades con problemáticas inferiores a la media nacional son equivalentes a cero. Adicionalmente, en la variable relacionada con la medición del efecto migratorio, solo se considero aquellas entidades que registraran observaciones superiores al promedio nacional.

3.3 Justificación de las variables empleadas en el modelo de estimación de Gasto Social.

a_1SDVi = Viviendas sin drenaje en i / Promedio nacional de viviendas sin drenaje.

- La variable permite cuantificar las condiciones de hábitat de la población de un estado. La carencia del servicio de drenaje trae implícita la carencia de otros satisfactores como luz o agua, por lo que puede inferirse las condiciones de marginación y la correlación con el acceso de otros tipos de satisfactores sociales.

a_2SDPi = Viviendas c/piso tierra en i / Promedio nacional viviendas piso tierra.

- La variable que permite identificar las condiciones de infraestructura básica de la población por entidad. La variable a su vez permite inferir una serie de condiciones de bienestar como ingreso, hacinamiento, condiciones de salud, acceso a servicios básicos.

a_3SDDi = *Número habitantes en comunidades <2,500 habs en i/ Promedio nacional de comunidades <2,500 habs.*

- La variable permite conocer el grado de dispersión territorial de la población. En la medida que una población de un estado presente un mayor índice de dispersión la provisión de servicios sociales tendera a incrementarse, ya que el estado no podría aprovechar economías de escala en la provisión de dichos servicios en una sola región.

a_4SMDi = *Ingreso inferior a 2 salarios mínimos del total empleados activos/ Promedio nacional.*

- El indicador permite conocer la proporción de ingreso que guarda el total de de la población de un estado. En al medida que la mayor proporción de población económicamente activa de un estado alcance los mas bajos deciles de ingreso tendera una relación directa con el grado de marginalidad de la población. Partiendo de la base que el consumo de la población esta determinado por el ingreso, la variable ingreso afectara de manera directa la capacidad de la población para satisfacer sus necesidades básicas de consumo.

a_5SDIi = *Inverso de trabajadores inscritos IMSS/PEA estatal / Promedio nacional.*

- El estimador intenta registrar la capacidad que tiene la economía de estado para incorporar al mercado formal de empleo a la totalidad de población potencialmente preparada para trabajar. El indicador también presenta un posible rezago social o económico de la población para incorporarse a un mercado formal de trabajo.

a_6SDM = *Entidades con saldo neto positivo migratorio /Promedio nacional migración.*

- La incorporación de la variable migratoria parte del hecho que la principal fuente de migración se orienta a los grupos de población que presentan una mayor marginalidad en sus estados. En este sentido, aquellos estados receptores de la migración implícitamente están importando el fenómeno de marginación a sus estados. Es posible pensar que el saldo neto de marginación entere estados es cero, partiendo de la base que la marginación de un estado x va emigrar a aun estado y, por lo que el saldo neto nacional no se altera y el estado receptor incorporara en sus estadística de marginación. Sin embargo, en la mayoría de las veces la población marginada que emigra mejora su condición de vida tanto por los servicios proporcionados por el estado receptor como también por su incorporación al proceso económico. Por esta razón las cifras de marginación no se trasladan a otro estado, pero si el costo de incorporar a un mejor bienestar a las población mígrate.

Capitulo IV: Resultados Estadísticos, Modelo y Bases Alternativas.

La presente sección cuantifica los resultados provenientes de la metodología empleada en cada uno de los tres modelos de estimación de gasto, Educación, Salud y Gasto Social.

Adicionalmente, en esta sección se analizan los resultados estadísticos de cada uno de los tres modelos y a su vez el proceso compara los resultados cuantificados en términos monetarios con el nivel de gasto que actualmente reciben los estados para cada uno de los tres rubros de gasto. Debido a la distinta naturaleza de cada uno de los modelos de categoría funcional de gasto cada uno se analiza de forma independiente, de manera que se detalle con más precisión sus particularidades.

1. Modelo de Estimación de Gasto Educativo.

La racionalidad del modelo de Estimación de Gasto Educativo se basa en brindar la cantidad de recursos que cada entidad en México requiere para efectuar la provisión de servicios educativos a su población. El primer estimador que permite medir esto es básicamente el análisis efectuado por costo per capita en términos de población potencialmente demandante del servicio educativo, sin embargo debido a la asimetría de las necesidades educativas en los distintos estados se optó por utilizar un índice ajustado, que permite incorporar con más detalle las distintas realidades de cada estado dentro de este contexto asimétrico.

1.1 Población Objetivo.

La base del modelo de estimación de gasto educativo es la distribución de población menor a 15 años por cada una de las entidades. El dato que se consideró es la información resultante del Censo de Población y Vivienda realizado por Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para 2000. A pesar que de manera optima la población objetivo pudiese considerarse el conjunto de población entre 5 y 15 años de edad, ya que comprende los periodos constitucionalmente obligatorios de tres años de Preescolar, seis de Primaria y tres de Secundaria, sin embargo a la fecha de elaboración del documento no se contaba con este valor desagregado y este mecanismo solo podía realizarse mediante estimación de tendencia poblacional elaborada por Consejo Nacional de Población (CONAPO). En este sentido, metodológicamente se determinó contar con información real e incluir la población de cero a tres años en la muestra, la cual cuenta con una distribución uniforme a nivel nacional, que basar el modelo en un mecanismo de estimación poblacional.

Debido a que el Distrito Federal cuenta con una serie de particularidades y externalidades distintas al conjunto de entidades en México se determinó excluir esta observación de la muestra analizada. En términos financieros esta exclusión está acompañada también de la substracción de la parte correspondiente para el Distrito Federal de los Fondos descentralizados en materia educativa.

1.2 Variables.

El modelo de Estimación de Gasto Educativo se compone por seis variables de ajuste, las cuales intentan recopilar mediante información estadística las realidades de necesidades de gasto de cada uno de los 31 estados. Así mismo, el modelo parte de la asignación de ponderadores para cada uno de las variables utilizadas. Bajo el contexto que el presente estudio es una de los primeros que intentan determinar las necesidades de gasto mediante un proceso de estimación, existe la limitante con respecto a la disponibilidad de información, ya que en la medida que se cuente con información mayormente desagregada será posible estimar con mayor precisión los ponderadores de las variables.

La evolución de un modelo de estimación de gasto puede sofisticarse mediante la utilización de información mas específica, por ejemplo seria deseable el poder llegar a cuantificar el costo de servicios educativos, como por ejemplo el de un educador que erradique el analfabetismo en una zona rural, sin embargo, al tratarse del primer proceso de estimación de gasto en México existen limitantes en este sentido. Sin embargo a continuación se presenta el marco referencial mediante el cual se determino la asignación de peso ponderado de cada una de las variables:

- a) Variables Proxy. Existen variables que no permiten cuantificar un valor estimado de una necesidad de gasto, sin embargo la variable por si misma, es sumamente explicativa sobre la realidad de las necesidades de gasto de las condiciones de la estructura educativa. Al tratarse variables que cuantifican el nivel de avance estructural se determino asignar un monto mayor de ponderación.
- b) Variables cuantificables. Ciertas variables empleadas en el modelo intentan expresar realidades muy específicas de la problemática de gasto en los estados. Este tipo de variables puede ser identificable tanto en términos de costo como también en términos regionales dentro de un estado. Las variables son finitas, por lo que una vez resuelta la problemática estructural del gasto, no es necesario aplicar mayores recursos de gasto para su atención. Por ejemplo, la población analfabeta o bien la deserción en primaria. Para este tipo de variables la tendencia metodológica es la de proporcionar una ponderación menor.
- c) Juicio de valor. El proceso de asignación de ponderación a cada variable en cierto sentido mantiene un proceso de juicio, mediante el cual se pretende asignar un mayor valor para las problemáticas sociales con mayor trascendencia para una sociedad.
- d) Vinculación con el modelo de distribución actual de gasto. Cabe señalar que la asignación del nivel de ponderación de cada una de las variables se mantiene completamente ajena a vincular el proceso metodológico con resultados tendientes a mantener la proporción del actual sistema de asignación de gasto educativo. En este sentido, el modelo no intenta validar mediante la asignación de ponderadores las inequidades y deficiencias que presenta el sistema actual.

La metodología del presente modelo a su vez incluye un proceso innovador para la obtención de coeficientes para cada una de las variables observadas del conjunto de las 31 entidades federativas. En relación a las características de medición de cada una de las variables fueron aplicadas las siguientes tres metodologías para la asignación de coeficientes:

1. *Inverso Estadístico basado en la cobertura total de la demanda.* En aquellas variables cuya naturaleza de gasto se expresa en términos de un monto máximo, en la cual la demanda de un determinado servicio se encuentra cubierta por la oferta en un 100%, el proceso de determinación de los coeficientes se baso en cuantificar el porcentaje necesario para obtener el 100% de las necesidades de gasto cubierta. El proceso cuenta con una tendencia explícita a beneficiar aquellas observaciones que se encuentren mas alejadas de monto máximo de cobertura total de la demanda de gasto. Este proceso posibilita evidenciar mayormente las diferencias entre estados que la utilización de un mecanismo tradicional como el calculo del inverso de cada un de las observaciones ($1/X$)

2. *Mayor dato de carestía.* En el caso de las variables que expresan las observaciones más altas de carestía de necesidad de gasto sobre el conjunto de entidades, la determinación del coeficiente se baso en una simple ponderación de la proporción del total de las observaciones. De manera que la entidad con mayor índice de carencia obtenga un mayor beneficio.

3. *Determinación de coeficientes como proporción a la mejor observación de la muestra.* Partiendo de la hipótesis que el objetivo de provisión de gasto educativo para el contexto de México se establece con la referencia de la mejor muestra observada para el conjunto de entidades, este mecanismo determina la asignación de coeficientes en base al porcentaje que representa las observaciones en relación al coeficiente del mejor estado del conjunto de muestras de la variable. Este mecanismo permite otorgar un mayor coeficiente a las entidades que están más alejadas, en términos de porcentaje, que la mejor observación de la muestra. Por consecuencia, el estado con la mejor observación obtiene una coeficiente de cero, bajo al lógica que el estado dentro de un contexto nacional no requiere de estimación de recurso adicionales para la satisfacción de esta especifica necesidad de gasto, ya que esta se encuentra satisfecha. Esta metodología difiere del hecho de simplemente considerar ya sea el inverso o el número absoluto de las observaciones. A continuación en el *Cuadro 1* se detalla un caso numérico de la metodología empedada en el cual cada una de las observaciones de cada estado se divide entre la mejor observación del conjunto de entidades. El factor resultante de dicha de división se iguala a la unidad con el fin de encontrar un ponderador para cada uno de los estados. Como consecuencia el estado que cuente con la mejor observación tendrá un ponderado de cero y el estado con la observación más alejada en relación a la mejor observación tendrá una ponderación mayor, como lo indica el siguiente ejemplo numérico:

Cuadro 1. Ejemplo Numérico de determinación de coeficientes en relación a la mejor observación.

Entidades	Promedio Escolaridad	Inverso	Substraccion unidad	Coefficiente
Mejor Observacion		8.9	100%	
Aguascalientes	8	90%	0.10	1.79%
Baja California	8.2	92%	0.08	1.39%
Baja California Sur	8.3	93%	0.07	1.19%
Campeche	7	79%	0.21	3.77%
Coahuila de Zaragoza	8.4	94%	0.06	0.99%
Colima	7.7	87%	0.13	2.38%
Chiapas	5.3	60%	0.40	7.14%
Chihuahua	7.7	87%	0.13	2.38%
Durango	7.3	82%	0.18	3.17%
Guanajuato	6.4	72%	0.28	4.96%
Guerrero	6.1	69%	0.31	5.56%
Hidalgo	6.7	75%	0.25	4.37%
Jalisco	7.5	84%	0.16	2.78%
México	8.0	90%	0.10	1.79%
Michoacán de Ocampo	6.2	70%	0.30	5.36%
Morelos	7.7	87%	0.13	2.38%
Nayarit	7.3	82%	0.18	3.17%
Nuevo León	8.9	100%	0.00	0.00%
Oaxaca	5.6	63%	0.37	6.55%
Puebla	6.7	75%	0.25	4.37%
Querétaro de Arteaga	7.5	84%	0.16	2.78%
Quintana Roo	7.8	88%	0.12	2.18%
San Luis Potosí	6.9	78%	0.22	3.97%
Sinaloa	7.6	85%	0.15	2.58%
Sonora	8.2	92%	0.08	1.39%
Tabasco	7.2	81%	0.19	3.37%
Tamaulipas	8	90%	0.10	1.79%
Tlaxcala	7.6	85%	0.15	2.58%
Veracruz-Llave	6.4	72%	0.28	4.96%
Yucatán	6.8	76%	0.24	4.17%
Zacatecas	6.5	73%	0.27	4.76%
	225.50	25.34	5.66	1.00

- a) **Analfabetismo.** El ponderador para la variable de analfabetismo es de 10%. La justificación de este ponderador es que se trata por un lado de una variable cuantitativa, ya que es posible cuantificar tanto el costo de erradicar esta necesidad de gasto. Sin embargo, esta variable a su vez puede considerarse como una variable Proxy que permite determinar tanto fallas estructurales en el sistema educativo, en los cuales cierta parte de la demanda permanece excluida del sistema o bien existe un posible impacto negativo resultante de migraciones de población de estados con una estructura educativa inferior y por ende deberán ser cubiertas por el estado receptor. La determinación del ponderador se realiza mediante la metodología de estimación de satisfacción total de la demanda.
- b) **Deserción escolar nivel Primaria.** La variable tiene características de una necesidad de demanda finita e incluso identificable a nivel de estadística educativa regional. Esta problemática mas que un fenómeno de oferta-demanda de los servicios educativos esta relacionada con externalidades que inhiben el aprovechamiento del educando, por lo que el destino de los recurso de gasto se orienta a estimular la demanda mediante la corrección de dichas externalidades. El nivel de ponderación para esta variable es de 10%. Como mecanismo de determinación del coeficiente se emplea un inverso estadístico simple de las observaciones.
- c) **Absorción Secundaria.** La variable comprende una necesidad de gasto finito. La variable presenta un naturaleza de origen complejo, ya que en términos generales tiene

tres distintas causas, la primera de ellas insuficiencia de calidad educativa para seguir con el proceso de formación educativa, la segunda una posible falta de oferta educativa para canalizar la demanda egresada del nivel Primaria y tercero la consideración de externalidades como costo de oportunidad del alumno del estudio contra una actividad remunerada. Estas causales del fenómeno a su vez son claramente identificadas y medibles en términos económicos. Al tratarse de una variable finita pero con distintas causas de atención de necesidades de gasto el ponderador asignado 15%. La determinación de los coeficientes se realiza en base a la mejor variable observada, la cual en la muestra nacional la mejor observación es el estado de Quintana Roo.

- d) **Población 6-14 años que no asiste a al escuela.** La variable es finita, ya que es cuantificable en términos económicos y a su vez perfectamente detectable en términos regionales dentro de un estado. El indicador muestra un desajuste estructural entre oferta y demanda del servicio, en el cual se evidencia una falla estructural grave dentro de un sistema educativo estatal. La estimación de la necesidad consiste en ampliar la cobertura de oferta, atención a externalidades económicas o culturales o bien facilitar el acceso de la demanda a la oferta por regiones específicas. Este indicador tiene un peso de 20% de ponderación. El mecanismo de determinación de ponderadores se establece en base al empleo de la metodología de estimación de satisfacción total de la demanda.
- e) **Promedio escolar.** La variable es uno de los mejores indicadores para conocer la realidad educativa de un estado. Su naturaleza no le permite cuantificar su medición no obstante es una variable Proxy que permite conocer la estructura educativa en su conjunto. Como variable Proxy el peso de asignación es significativamente mayor, en base a la metodología de ponderación, con lo cual esta variable cuenta con peso de 20%. El mecanismo de determinación de coeficiente se sustenta en base a la mejor variable observada, la cual en la muestra nacional es el estado de Nuevo León.
- f) **Financiamiento Estatal en Educación.** La variable se considera dentro de la clasificación de los indicadores cuantificables, ya que en cada observación es posible determinar el monto necesario para cubrir la distorsión. Sin embargo, en una estimación parcial se considera que de acuerdo a la dimensión de los recursos a distribuir, la necesidad de recursos para corregir la asimetría de financiamiento estatal es equiparable al 25% de la variable. La ponderación intenta corregir las distorsiones de desbalances verticales provocadas en las haciendas estatales de aquellos estados que contribuyen mayormente en el financiamiento de sus sistemas educativos. La estimación de los coeficientes para esta variable se estimó de acuerdo al proceso de mayor dato de carestía.

1.3 El Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto Educativo.

El modelo se compone por la combinación de las observaciones para los 31 estados en México por el ponderador específico asignado a cada uno de las seis variables empleadas. En donde la suma de ponderadores es igual:

$$\text{En donde } a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 = 1.0$$

La sumatoria de cada uno de los coeficientes ponderadores para cada una de las variables será equivalente al peso total de ponderador asignado. Así mismo la sumatoria de los seis coeficientes de cada variable determinara los coeficientes totales cada una de las 31 entidades. El coeficiente total de cada una de las entidades se multiplica por el factor correspondiente a su aportación nacional del total de población de menores de 15 años por entidad. El impacto del coeficiente de población objetivo al coeficiente total permite evitar un sesgo de coeficiente de aquellas entidades con menor población una vez que se multipliqué que coeficiente total con el monto distribuible de recursos educativos a nivel nacional.

En el Cuadro 2 se puede percibir que las observaciones de las variables de Absorción de Secundaria y promedio de escolaridad, las entidades de Quintana Roo y Nuevo León, respectivamente, mantiene un coeficiente de cero y como consecuencias todas aquellas entidades cercanos a cero serán que las que presenten un mejor indicador en esas ambas variables.

Cuadro 2. Distribución de Coeficientes de Acuerdo al Ponderador de Cada Variable para la Estimación de Gasto en Educación

Entidad federativa	Analfabeta	Desercion Primaria	Absorcion Secundaria	Poblacion 6-14 Años asiste	Promedio Escolaridad	Financiamiento Estatal	Total	Normalizacion con Poblacion	Coeficiente
100%	10%	10%	15%	20%	20%	25%	100%		
Aguascalientes	0.0016126	0.0027888	0.0040895	0.0055011	0.0035714	0.0031666	0.0207302	0.02337%	0.65%
Baja California	0.0011746	0.0025896	0.0033951	0.0063301	0.0027778	0.0187674	0.0350345	0.08727%	2.44%
Baja California Sur	0.0014004	0.0009960	0.0007716	0.0046722	0.0023810	0.0044094	0.0146305	0.00650%	0.18%
Campeche	0.0039338	0.0037849	0.0040123	0.0064808	0.0075397	0.0053589	0.0311103	0.02479%	0.69%
Coahuila de Zaragoza	0.0012882	0.0015936	0.0027006	0.0047476	0.0019841	0.0095156	0.0218298	0.05360%	1.50%
Colima	0.0023836	0.0039841	0.0013889	0.0063301	0.0047619	0.0067730	0.0256216	0.01418%	0.40%
Chiapas	0.0076350	0.0055777	0.0087963	0.0124341	0.0142857	0.0085142	0.0572429	0.28124%	7.86%
Chihuahua	0.0015968	0.0045817	0.0087963	0.0067822	0.0047619	0.0112365	0.0377554	0.12233%	3.42%
Durango	0.0018007	0.0039841	0.0076389	0.0064808	0.0063492	0.0121635	0.0384172	0.06563%	1.83%
Guanajuato	0.0039934	0.0031873	0.0094136	0.0080633	0.0099206	0.0095923	0.0441704	0.24849%	6.94%
Guerrero	0.0071824	0.0065737	0.0105710	0.0087415	0.0111111	0.0031779	0.0473576	0.18697%	5.22%
Hidalgo	0.0049704	0.0017928	0.0044753	0.0047476	0.0087302	0.0024516	0.0271679	0.07098%	1.98%
Jalisco	0.0021495	0.0033865	0.0067901	0.0067822	0.0055556	0.0116786	0.0363424	0.25541%	7.14%
México	0.0021316	0.0021912	0.0045525	0.0046722	0.0035714	0.0131626	0.0302816	0.41686%	11.65%
Michoacán de Ocampo	0.0046291	0.0059761	0.0111111	0.0092690	0.0107143	0.0049371	0.0466368	0.22196%	6.20%
Morelos	0.0030803	0.0017928	0.0027778	0.0064808	0.0047619	0.0026118	0.0215054	0.03547%	0.99%
Nayarit	0.0030144	0.0035857	0.0026235	0.0056518	0.0063492	0.0053205	0.0265451	0.02760%	0.77%
Nuevo León	0.0011060	0.0013944	0.0011574	0.0039186	0.0000000	0.0161195	0.0236959	0.08884%	2.48%
Oaxaca	0.0071553	0.0043825	0.0062500	0.0080633	0.0130952	0.0032952	0.0422415	0.18076%	5.05%
Puebla	0.0048648	0.0035857	0.0085648	0.0082140	0.0087302	0.0059972	0.0399566	0.23743%	6.63%
Querétaro de Arteaga	0.0032646	0.0009960	0.0060957	0.0062547	0.0055556	0.0060739	0.0282404	0.04674%	1.31%
Quintana Roo	0.0025051	0.0015936	0.0000000	0.0054258	0.0043651	0.0042244	0.0181140	0.01799%	0.50%
San Luis Potosí	0.0037598	0.0027888	0.0060957	0.0054258	0.0079365	0.0053002	0.0313069	0.08636%	2.41%
Sinaloa	0.0026519	0.0067729	0.0023148	0.0069329	0.0051587	0.0086022	0.0324334	0.09154%	2.56%
Sonora	0.0014634	0.0031873	0.0015432	0.0046722	0.0027778	0.0129732	0.0266170	0.06309%	1.76%
Tabasco	0.0032411	0.0033865	0.0019290	0.0059533	0.0067460	0.0132529	0.0345087	0.07634%	2.13%
Tamaulipas	0.0017102	0.0025896	0.0041667	0.0053504	0.0035714	0.0079436	0.0253319	0.07190%	2.01%
Tlaxcala	0.0025998	0.0005976	0.0043210	0.0051243	0.0051587	0.0062475	0.0240489	0.02657%	0.74%
Veracruz-Llave	0.0049510	0.0033865	0.0060957	0.0077619	0.0099206	0.0111102	0.0432259	0.33314%	9.31%
Yucatán	0.0040955	0.0029880	0.0010802	0.0054258	0.0083333	0.0094592	0.0313821	0.05610%	1.57%
Zacatecas	0.0026549	0.0039841	0.0064815	0.0073097	0.0095238	0.0065633	0.0365173	0.05921%	1.65%
Total	0.1000000	0.1000000	0.1500000	0.2000000	0.2000000	0.2500000	1.0000000	0.0357866	1.0000000

Fuentes: Analfabetismo; Censo de Población y Vivienda 2000 INEGI.

Deserción primaria, absorción secundaria, población 6-14 años que asiste a la escuela, promedio de escolaridad. Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la Republica.

Financiamiento Estatal, DOF 25-01-2000, cifras estatales 1996.

El modelo de estimación tiende a favorecer aquellos estados que presenten necesidades estructurales en sus sistemas educativos estatales como es el caso de Chiapas, Guanajuato, Puebla Guerrero. Sin embargo, los coeficientes de dichos estados no presentan una diferencia significativa en relación a estados con indicadores inferiores de necesidades de gasto. Así mismo estados con una situación sana de su estructura de necesidades de gasto educativo cuentan con un nivel reducido de coeficiente total como es el caso de Nuevo León, Coahuila, Querétaro. Finalmente el modelo mantiene una relación entre las necesidades estructurales de gasto con la magnitud de la población objetivo de cada estado y como consecuencias estados con una estructura educativa similar al promedio nacional pero que mantienen una menor proporción de población menor a 15 años que el resto de los estados, presentan un coeficiente acorde a su dimensión como es el caso de Colima, Aguascalientes, Baja California Sur o Quintan Roo.

1.3.1 Mecanismos de Suavización.

A pesar que el modelo de estimación de gasto proporciona una consistencia en relación a compensar aquellas entidades con unas mayores necesidades estructurales de gasto educativo, la naturaleza del gasto educativo no permite atender únicamente aquellas entidades que presenten los mayores rezagos estructurales de un país. Bajo este marco nacional el modelo debe responder atender las necesidades de gasto, incluyendo aquéllos que presenten condiciones estructurales educativas mejores que el promedio nacional. El planteamiento del modelo para brindar este carácter nacional y no particularizar el modelo es el de considerar la población objetivo como el elemento que brinde consistencia y reduzca los sesgos de estimación. Con lo cual el modelo propone un criterio consistente en reconocer un mínimo de gasto nacional per capita, en términos de la población inferior a 15 años de edad, pero al mismo tiempo utilizar el modelo de estimación para reconocer la asimetría de necesidades en los distintos estados a nivel nacional

El hecho de aplicar el índice ajustado sin la utilización de un esquema de suavización tendería a ignorar las necesidades de aquellos estados con mejores variables distributivos y así mismo dramatizarían la estimación hacia aquellos estados con mayores necesidades de gasto. El hecho de no aplicar un mecanismo de suavización reduciría el impacto del efecto per capita el cual plantea como la parte innovadora dentro del modelo.

Para el caso del modelo de estimación de gasto en educación se determino afectar la **distribución a un 30% utilizando el esquema de suavización.** Como consecuencia, el modelo puede interpretarse de la siguiente manera: El 30% de la estimación estará determinada por el mecanismo conformado por las seis variables que estiman la asimetría de gasto entre estados, mientras que el restante 70% de la distribución total de recursos educativos tendrá una asignación en relación al promedio nacional per capita en materia educativa por el número de población inferior a 15 años con que cuente cada estado. El promedio per capita nacional en gasto educativo asciende a Mx \$4,520.72 y es el resultado de la división del monto de recursos canalizados a educación del Ramo 33, equivalente a Mx \$137.1 mil millones entre la población inferior a 15 años de edad del país, la cual asciende a 30.3 millones. Como consecuencia el modelo permite identificar la asimetría de gasto en salud entre los estados pero al mismo tiempo mantiene un mínimo de gasto en base a la población objetivo.

Cuadro 3. Estimación de Necesidades de Gasto Educativo: Índice de Ajuste con Mecanismo de Suavización del 30%.

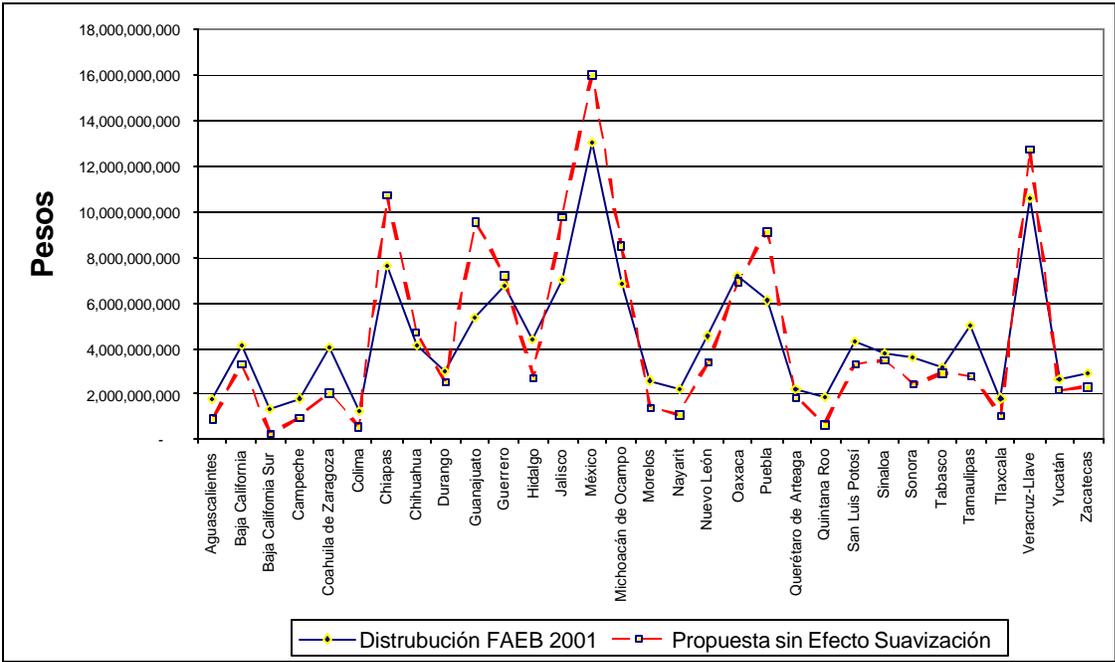
Entidad federativa	Poblacion de 0- 14 años	Coficiente Distribucion Poblacion	Costo Estimado por Estado en base		Estimacion de Gasto por Entidad
			FAEB 2001	Indice Ajustado	Suma Cero
			137,167,600,000	30%	
Nacional	30,341,959		4,520.72		
Aguascalientes	342,044	0.011273	1,546,286,269	0.87378159	1,351,116,477
Baja California	755,771	0.024908	3,416,631,544	0.99369511	3,395,090,064
Baja California Sur	134,844	0.004444	609,592,408	0.82264819	501,480,089
Campeche	241,760	0.007968	1,092,930,057	0.96079869	1,050,085,767
Coahuila de Zaragoza	745,058	0.024555	3,368,201,035	0.88299945	2,974,119,664
Colima	167,882	0.005533	758,948,063	0.91478622	694,275,233
Chiapas	1,490,713	0.049130	6,739,100,943	1.17986929	7,951,258,244
Chihuahua	983,121	0.032401	4,444,417,978	1.01650431	4,517,770,014
Durango	518,324	0.017083	2,343,199,366	1.02205221	2,394,872,093
Guanajuato	1,706,947	0.056257	7,716,635,017	1.07028211	8,258,976,441
Guerrero	1,197,894	0.039480	5,415,347,277	1.09700057	5,940,639,070
Hidalgo	792,766	0.026128	3,583,875,701	0.92774946	3,324,938,749
Jalisco	2,132,355	0.070277	9,639,786,861	1.00465959	9,684,704,286
México	4,176,921	0.137662	18,882,703,947	0.95385137	18,011,292,942
Michoacán de Ocampo	1,444,108	0.047594	6,528,412,635	1.09095739	7,122,220,034
Morelos	500,492	0.016495	2,262,585,829	0.88028000	1,991,709,061
Nayarit	315,519	0.010399	1,426,374,084	0.92252860	1,315,870,891
Nuevo León	1,137,528	0.037490	5,142,449,296	0.89864380	4,621,230,193
Oaxaca	1,298,374	0.042791	5,869,589,550	1.05411148	6,187,201,744
Puebla	1,803,010	0.059423	8,150,909,257	1.03495758	8,435,845,291
Querétaro de Arteaga	502,206	0.016552	2,270,334,349	0.93673980	2,126,712,542
Quintana Roo	301,304	0.009930	1,362,112,003	0.85184980	1,160,314,836
San Luis Potosí	836,935	0.027583	3,783,551,527	0.96244641	3,641,465,578
Sinaloa	856,371	0.028224	3,871,416,304	0.97189038	3,762,592,281
Sonora	719,168	0.023702	3,251,159,510	0.92313119	3,001,246,748
Tabasco	671,256	0.022123	3,034,562,617	0.98928745	3,002,054,711
Tamaulipas	861,175	0.028382	3,893,133,859	0.91235837	3,551,933,249
Tlaxcala	335,275	0.011050	1,515,685,493	0.90160295	1,366,546,515
Veracruz-Llave	2,338,475	0.077071	10,571,598,340	1.06236359	11,230,881,131
Yucatán	542,399	0.017876	2,452,035,779	0.96307705	2,361,499,375
Zacatecas	491,964	0.016214	2,224,033,101	1.00612562	2,237,656,690
Total	30,341,959	1.00000000	137,167,600,000		137,167,600,000

Fuente: Cifra FAEB 2001, Segundo Informe, Presidencia de la Republica. Población entre 0-14 años Censo de Población y Vivienda 2000 INEGI

El índice ajustado permite distinguir las asimetrías en materia de gasto de aquellos estados con mayores carencias educativas, sin embargo al mismo tiempo el índice es capaz de reconocer las necesidades de gasto de cada estado, no obstante el estado no presente desajustes estructurales educativos superiores al promedio nacional. Aquellos estados cuyo índice de ajuste es superior a la unidad cuentan con condiciones de necesidades de gasto educativo mayores que el promedio nacional y por el contrario los estados cuyo índice es inferior a la unidad cuentan con niveles educativos con mejores condiciones que el promedio nacional.

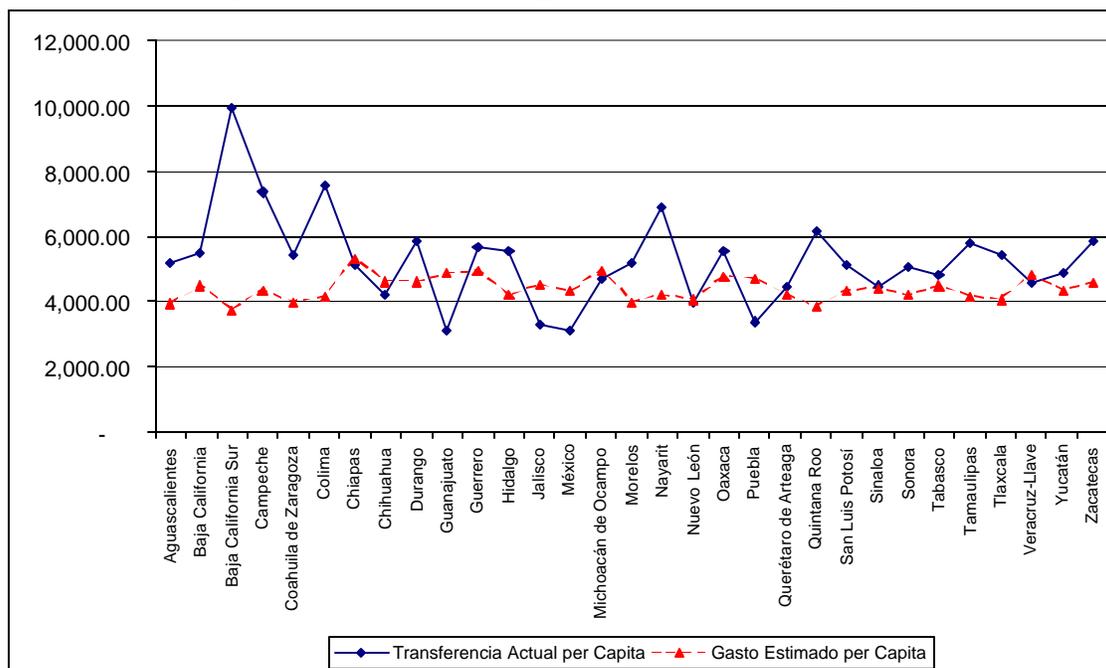
Existe una justificación razonable para el empleo de un índice de suavización dentro del modelo, ya que como lo indica la *Grafica 6* el hecho de no emplear un factor que vincule la estimación de gasto con el universo de la demanda potencial por entidad puede llegar a sobreestimar las distintas estimación de gastos en aquellos estados cuyas realidades educativas se encuentren por debajo e la media nacional. La ausencia de un efecto suavizador en el modelo resulta en una dramatización de la estimación de gasto, ya que simplemente no considera la cantidad de alumnos potenciales por entidad.

Grafica 6. Comparativo entre los Resultados del Modelo de Estimación de Gasto Educativo y las Transferencias Realizadas de Gasto sin Considerar un índice de Suavización, 2001



La *Grafica 7* muestra un comparativo entre la distribución per capita propuesta por el modelo de estimación de gasto educativo y la actual distribución de gasto entre las entidades. La primera observación es la normalización que presenta la distribución per capita del esquema propuesto, en el sentido que las observaciones del conjunto de los estados mantiene una uniformidad en la distribución, mientras que la actual distribución de recursos provoca una diferencia significativa entre el estado que recibe mayores recurso per capita y el estado con menores transferencias. Sin embargo, el modelo de estimación de gasto permite reconocer las asimetrías vinculadas con las estructuras de gasto que presentan el esquema vigente de distribución, ya que estados caracterizados con un rezago estructural educativo como son los casos de Michoacán, Campeche, Chiapas Oaxaca, Veracruz, entre otros presentan una estimación per capita superior al promedio nacional.

Grafica7. Comparativo entre los Resultados del Modelo de Estimación de Gasto Educativo y las Transferencias Realizadas de gasto 2001 en términos per capita



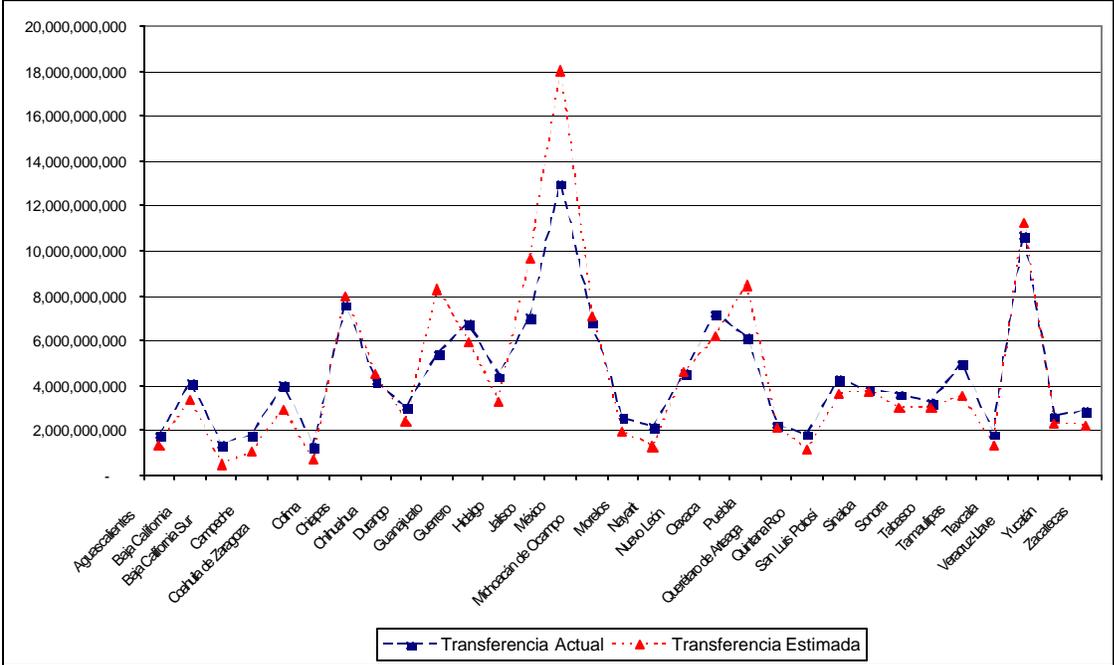
En el caso de las diferencias significativas entre la comparación de la estimación de gasto y el actual sistema de distribución de recursos de gasto entre los estados, es posible realizar ciertas conclusiones preliminares. Una primera conclusión es que no necesariamente deberá existir un mínimo per capita para destinarse al gasto educativo per capita en una entidad, sin embargo, bajo un marco de restricción presupuestal de recursos educativos a nivel federal, el esquema de gasto podría sustentarse en el hecho que la federación garantice una transferencias educativa mínima a cada entidad en la cual se reconozca tanto la demanda educativa de cada estado y también las asimetrías estructurales de educación. Adicionalmente sería deseable que los estados tuviesen la flexibilidad de ingreso, vía mayores potestades, para invertir mayores recursos per capita al sector de educación. Por lo tanto, cada estado podría responder a la demanda educativa, la cual esta íntimamente ligada por la evolución económica y social de cada estado y esto sin perjuicio de un desequilibrio estructural de la hacienda estatal, no tampoco a costa de una inequidad distributiva de recurso educativos a nivel nacional.

Adicionalmente, los estados con una diferencia significativa entre la línea de gasto transferido per capita y la línea de estimación de gasto, posiblemente deberán considerar la posibilidad de realizar un análisis tanto de eficiencia como de eficacia de sus sistemas educativos, con la intención de verificar si existe una relación clara entre los recursos superiores a la media nacional y el producto educativo que el magisterio esta entregando a al sociedad en sus estados.

La Grafica 8 muestra la diferencia que existe entre la cantidad de recursos educativo que los estados reciben vía transferencias y la estimación sus gastos propios en servicios educativos. La reducida vinculación que existe entre las transferencias de gasto ha provocado que entidades incurran en desajustes estructurales de sus haciendas públicas, motivado por el desplazamiento de gasto resultante de la orientación de recursos *no-condicionados* a intentar satisfacer la oferta educativa que la federación no cubre a través de las transferencias de gasto educativo. Así

mismo, la ausencia de vinculación ha motivado un aumento en la asimetría estructural de las realidades educativas de los estado sen México, en el sentido que las entidades que no cuentan con recursos suficientes para compensar la carencia de oferta educativa, vía transferencias federales, motiva un aumento del déficit social en materia educativo en dichos estados.

Grafica 8. Comparativo entre los Resultados del Modelo de Estimación de Gasto Educativo y las Transferencias Realizadas de gasto en términos de monto 2001



2. Propuesta Alternativa de Estimación de Gasto Educativo.

El modelo alterno de estimación de gasto educativo plantea el hecho que ningún estado reciba una estimación mínima de gasto inferior al monto resultante de multiplicar la cantidad de población menor a 15 años por estado por el costo de educación per capita nacional. El costo de educación per capita estar definido por la división del gasto nacional en educación entre el total nacional de población menor a 15 años de edad. En este sentido, el modelo alternativo plantea que los índices ajustados que resulten inferiores a la unidad de forma arbitraria se transforman a la unidad. Por lo tanto los índices ajustados superiores a la unidad son aquellos estados cuyas realidades estructurales de sus sistemas educativos demandan una mayor estimación de gasto educativo, con la finalidad de compensar dicha asimetría.

Lo relevante del planteamiento es que la estimación no contempla un mecanismo de suma-cero mediante la cual una mayor necesidad en materia educativa de un estado no tenga que compensarse por una reducción de la estimación de gasto de otra entidad. La propuesta alternativa plantea un esquema deficitario ya que para el ejemplo numérico el monto resultante es equivalente a Mx \$ 141.4 mil millones de pesos, lo cual significa un déficit adicional a los

recursos reales para educación por Mx \$ 4.2 mil millones de pesos. El *Cuadro 4* permite identificar cuales son los estados que resultan beneficiados de manera adicional al promedio nacional. Dentro de este grupo de estados se incluye en términos generales aquellos que presentan una realidad estructural de necesidades de gasto superior al promedio nacional o bien aquellos estados que realizan una aportación de recursos propios para financiar sus sistemas educativos por encima de un promedio nacional.

Cuadro 4. Cuantificación del modelo alternativo de estimación de gasto educativo

	Gasto Nacional Educación / Población Objetivo	Indice Ajustado con Deficit	Metodo Alternativo de Estimacion de Gasto	Deficit
Aguascalientes	1,546,286,269	1.00000000	1,546,286,269	-
Baja California	3,416,631,544	1.00000000	3,416,631,544	-
Baja California Sur	609,592,408	1.00000000	609,592,408	-
Campeche	1,092,930,057	1.00000000	1,092,930,057	-
Coahuila de Zaragoza	3,368,201,035	1.00000000	3,368,201,035	-
Colima	758,948,063	1.00000000	758,948,063	-
Chiapas	6,739,100,943	1.17986929	7,951,258,244	1,212,157,301
Chihuahua	4,444,417,978	1.01650431	4,517,770,014	73,352,035
Durango	2,343,199,366	1.02205221	2,394,872,093	51,672,727
Guanajuato	7,716,635,017	1.07028211	8,258,976,441	542,341,423
Guerrero	5,415,347,277	1.09700057	5,940,639,070	525,291,794
Hidalgo	3,583,875,701	1.00000000	3,583,875,701	-
Jalisco	9,639,786,861	1.00000000	9,639,786,861	-
México	18,882,703,947	1.00000000	18,882,703,947	-
Michoacán de Ocampo	6,528,412,635	1.09095739	7,122,220,034	593,807,399
Morelos	2,262,585,829	1.00000000	2,262,585,829	-
Nayarit	1,426,374,084	1.00000000	1,426,374,084	-
Nuevo León	5,142,449,296	1.00000000	5,142,449,296	-
Oaxaca	5,869,589,550	1.05411148	6,187,201,744	317,612,193
Puebla	8,150,909,257	1.03495758	8,435,845,291	284,936,034
Querétaro de Arteaga	2,270,334,349	1.00000000	2,270,334,349	-
Quintana Roo	1,362,112,003	1.00000000	1,362,112,003	-
San Luis Potosí	3,783,551,527	1.00000000	3,783,551,527	-
Sinaloa	3,871,416,304	1.00000000	3,871,416,304	-
Sonora	3,251,159,510	1.00000000	3,251,159,510	-
Tabasco	3,034,562,617	1.00000000	3,034,562,617	-
Tamaulipas	3,893,133,859	1.00000000	3,893,133,859	-
Tlaxcala	1,515,685,493	1.00000000	1,515,685,493	-
Veracruz-Llave	10,571,598,340	1.06236359	11,230,881,131	659,282,790
Yucatán	2,452,035,779	1.00000000	2,452,035,779	-
Zacatecas	2,224,033,101	1.00612562	2,237,656,690	13,623,589
Total	137,167,600,000		141,441,677,285	4,274,077,285

2. Modelo de Estimación de Gasto en Salud.

La racionalidad del modelo de Estimación de Gasto en Salud se basa en brindar la cantidad de recursos que cada entidad en México requiere para efectuar la provisión de servicios salud a su población. El primer estimador que permite medir esto es básicamente el análisis por costo estatal por habitante que no se encuentre inscrito en algún sistema de salud, ya sea estatal o federal. Adicionalmente a este mecanismo distributivo debido a la asimetría de las necesidades salud en los distintos estados se optó por utilizar un índice ajustado, que permite incorporar con más detalle las distintas realidades de cada estado dentro de este contexto asimétrico de la realidad del gasto en salud en México.

2.1 Población Objetivo.

La base del modelo de estimación de gasto educativo es la distribución de población abierta por entidad. El dato que se considero es la información resultante de la exclusión de la parte correspondiente de la población de un estado que no participe en IMSS, ISSSTE, Sistemas de salud de las Fuerzas Armadas y Marina Nacional así como también de los Sistemas de Salud Estatales (Como ISSTECALI en Baja California, ISSSTELEON en Nuevo León, ISSEMYN en Estado de México, entre otros). La población objetiva por estado se basó en el Censo de Población y Vivienda realizado por Instituto nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para 2000. Debido a que el Distrito Federal cuenta con una serie de particularidades y externalidades distintas al conjunto de entidades en México se determino excluir esta observación de la muestra analizada. En términos financieros esta exclusión esta acompañada también de la substracción del la parte correspondiente para el Distrito Federal de los Fondos descentralizados en materia de Salud (FASSA Ramo 33).

2.2 Variables.

El modelo de estimación de Gasto en Salud se compone por siete variables de ajuste, las cuales intentan recopilar mediante información estadística las realidades de necesidades de gasto de cada uno de los 31 estados. Así mismo, el modelo parte de la asignación de ponderadores para cada uno de las variables utilizadas. Bajo el contexto, existe una limitante con respecto a la disponibilidad de información, ya que en la medida que se cuente con información mayormente desagregada es posible estimar con mayor precisión los ponderadores de las variables. El marco referencial mediante el cual se determinó la asignación de peso ponderado de cada una de las variables empleadas en el modelo de estimación es el mismo previamente explicado en la sección 1.2 del Capítulo IV. A su vez, la metodología del presente modelo incluye el mismo proceso innovador también presentado en la misma sección.

- a) **Población No Derechohabiente / Población Total.** A pesar que la variable es un indicador no cuantificable, en términos de ponderación la variable se basa en un indicador de infraestructura. Partiendo del hecho que una entidad con mayor proporción de población derechohabiente requiere de crear de una estructura completa para la atención de la demanda, mientras que un estado con menor proporción puede apoyar su oferta en la capacidad instalada de otros sistemas de salud y simplemente pagar por los servicios recibidos. El peso del ponderador para esta variable es de 10%. El criterio de determinación de los coeficientes es en base al método de compensación al estado con mayor carencia.
- b) **Inverso Expectativa de Vida.** La variable permite conocer el funcionamiento estructural del sistema de salud del estado, con lo cual es una variable Proxy ya que no cuenta con características de cuantificar en términos monetarios su estimación. En este sentido, el criterio de asignación de ponderador es superior y por consecuencia se determino 20%. Para la determinación de los coeficientes se empleó la metodología de la mejor observación, el cual para el conjunto de observaciones correspondió al estado de Nuevo León.
- c) **Tasa de Mortalidad Infantil.** La variable puede ser considerada como un indicador Proxy de las condiciones del área de salud concerniente a maternidad, sin embargo, para el caso del modelo se determinó emplear esta variable como un indicador cuantificable sobre la situación estructural en materia de atención a la demanda de servicios de salud en área de maternidad en los estados. La asignación de este ponderador obliga a determinar una parte del costo adicional que envuelve resolver los problemas estructurales en este sector específico, como puede ser falta de infraestructura física, falta de personal capacitado, ausencia de programas de buenas practicas en los proceso de los periodos de embarazo. Para esta variable se asignó un peso de 10%. El mecanismo para determinar los coeficientes se baso en el método de mejor observación, el cual corresponde al estado de Nuevo León.
- d) **Tasa de mortalidad general.** La variable se clasifica como un indicador Proxy, ya que permite analizar el funcionamiento global de la estructura del sistema de salud del estado y mediante un correcto análisis desagregado permite evidenciar las deficiencias de los sistemas de salud estatales. El peso de ponderación asignado siguió se fundamento en sus características de variable Proxy, con lo cual el peso es de 20%. La estimación de coeficientes se sustento en el método de mejor observación, para la cual la mejor observación fue el caso del estado de Quintana Roo.
- e) **Inverso Médicos por cada 1,000 habitantes.** La variable cuenta con características cuantificables, ya que la estimación del gasto puede convertirse en costo personal de médicos, la variable permite conocer la infraestructura en materia de recursos humanos con que cuenta cada estado. Sin embargo el criterio de ponderación de esta variable difiere al resto de variables cuantificables, esto debido a que el peso del rubro de servicios personales al total de gasto en salud en los estados es significativamente alto

además de convertirse en irreductible. Para un estado es más simple invertir en la construcción y equipamiento de un hospital, el cual solo se realiza una sola vez, que mantener a perpetuidad el costo de la plantilla de servicios personales. El peso de ponderación para esta variable es de 10%. El criterio para la determinación de la variable es mediante la elección de la mejor observación del conjunto de entidades, la cual corresponde a Baja California Sur.

- f) **Inverso Camas por cada 1,000 habitantes.** La variable recopila la necesidad de infraestructura física de un estado, por lo que la clasifica como fácilmente traducible en términos monetarios. La variable a su vez, permite estimar gastos complementarios con la infraestructura de provisión de servicios de salud de enfermos internos. La ponderación que se determino para esta variable es de 10%. El mecanismo de asignación de coeficientes se basa en el método de mejor observación, para este caso correspondiente al estado de Baja California Sur.
- g) **Proporción de Defunciones en Área Rural.** La variable se clasifico dentro de la metodología del modelo como Proxy, la cual es un indicador sumamente útil para reflejar la concentración de servicios de salud en el área urbana de un estado. En este caso el ponderador asignado es de 20%. El mecanismo de determinación de coeficientes se baso en el método de mayor dato de carencia.

2.3 El Modelo de Estimación de Necesidades de Gasto en Salud.

El modelo se compone por la combinación de las observaciones para los 31 estados en México por el ponderador específico asignado a cada uno de las siete variables empleadas. En donde la suma de ponderadores es igual:

$$\text{En donde } a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 + a_7 = 1.0$$

Similar al caso del gasto educativo, la sumatoria de cada uno de los coeficientes ponderados para cada una de las variables será equivalente al peso total de ponderador asignado. Así mismo la sumatoria de los siete coeficientes de cada variable determinara los coeficientes totales cada una de las 31 entidades. El coeficiente total de cada una de las entidades se multiplica por el factor correspondiente a su aportación nacional del total de población abierta. El impacto del coeficiente de población objetivo al coeficiente total permite evitar un sesgo de coeficiente de aquellas entidades con menor población una vez que se multipliqué cada uno de los coeficientes totales con los recursos de Salud (FASSA).

El *Cuadro 5* muestra el mecanismo de selección de coeficientes basado en la mejor observación del conjunto. Para cada una de las variables en las que se emplea dicho proceso, el coeficiente para la mejor observación es cero. Como ejemplo, los casos de Promedio de expectativa de vida con Nuevo León, tasa de mortalidad para Quintana Roo o médicos por cada 1,000 habitantes para el estado de Baja California Sur.

Cuadro 5. Determinación del coeficiente total para cada una de las 31 entidades 2001

Entidad federativa	Poblacion no Derechohabiente	Inverso Expectativa de Vida	Niños fallecidos vs Nacidos	Tasa Mortalidad General	Medicos Por c/1,000 hab	Camas por 1,000 hab	Defunciones Rural vs Total	Total
Aguascalientes	0.001405975	0.001646091	0.00264226	0.0037037	0.0027166	0.0028273	0.0041800	1.912%
Baja California	0.001736491	0.001646091	0.00052013	0.0032407	0.0033734	0.0035896	0.0019099	1.602%
Baja California Sur	0.001104774	0.002057613	0.00005201	0.0037037	-	-	0.0042400	1.116%
Campeche	0.002445166	0.008230453	0.00211172	0.0055556	0.0021189	0.0022314	0.0032934	2.599%
Coahuila de Zaragoza	0.000735211	0.002057613	0.00158119	0.0050926	0.0028423	0.0018433	0.0024745	1.663%
Colima	0.002374619	0.001646091	0.00321440	0.0060185	0.0021856	0.0020188	0.0038051	2.126%
Chiapas	0.005921276	0.016872428	0.00448351	0.0069444	0.0039480	0.0044766	0.0112861	5.393%
Chihuahua	0.001655529	0.004115226	0.00280870	0.0055556	0.0037684	0.0030167	0.0045494	2.547%
Durango	0.002644626	0.007407407	0.00434828	0.0074074	0.0028859	0.0028550	0.0086540	3.620%
Guanajuato	0.003746807	0.006584362	0.00423385	0.0064815	0.0043328	0.0042179	0.0071891	3.679%
Guerrero	0.005121545	0.013580247	0.00636685	0.0087963	0.0037658	0.0042225	0.0086945	5.082%
Hidalgo	0.004840836	0.010288066	0.00488921	0.0083333	0.0037120	0.0040423	0.0117860	4.789%
Jalisco	0.00292674	0.002057613	0.00323520	0.0064815	0.0031425	0.0022360	0.0035778	2.366%
México	0.004649671	0.001646091	0.00267346	0.0027778	0.0044790	0.0041070	0.0037418	2.407%
Michoacán de Ocampo	0.004948742	0.00781893	0.00462915	0.0083333	0.0040993	0.0044073	0.0068321	4.107%
Morelos	0.004065918	0.003703704	0.00304796	0.0064815	0.0034708	0.0041070	0.0048073	2.968%
Nayarit	0.003461621	0.00617284	0.00448351	0.0087963	0.0030040	0.0032246	0.0077456	3.689%
Nuevo León	0.001201766	0	0.00000000	0.0046296	0.0030989	0.0021805	0.0010686	1.218%
Oaxaca	0.005710838	0.016872428	0.00710496	0.0115741	0.0041224	0.0043842	0.0135389	6.331%
Puebla	0.004661889	0.010288066	0.00642879	0.0083333	0.0039736	0.0035341	0.0084375	4.566%
Querétaro de Arteaga	0.002089258	0.005761317	0.00052013	0.0046296	0.0034862	0.0040654	0.0096610	3.021%
Quintana Roo	0.002331407	0.004526749	0.00324560	-	0.0028244	0.0035896	0.0035763	2.009%
San Luis Potosí	0.003690414	0.009876543	0.00434828	0.0087963	0.0039788	0.0039407	0.0097128	4.434%
Sinaloa	0.002746122	0.005349794	0.00201810	0.0074074	0.0034221	0.0030537	0.0083835	3.238%
Sonora	0.002401733	0.002880658	0.00073858	0.0055556	0.0026756	0.0017186	0.0042861	2.026%
Tabasco	0.003684108	0.006995885	0.00211172	0.0037037	0.0022036	0.0032292	0.0114483	3.338%
Tamaulipas	0.001628055	0.004938272	0.00120670	0.0064815	0.0028039	0.0020928	0.0038496	2.300%
Tlaxcala	0.004317417	0.005349794	0.00462915	0.0064815	0.0032759	0.0042456	0.0043669	3.267%
Veracruz-Llave	0.004476344	0.011111111	0.00437949	0.0092593	0.0036735	0.0038159	0.0080010	4.472%
Yucatán	0.003073015	0.009465021	0.00222615	0.0101852	0.0028449	0.0024392	0.0037279	3.396%
Zacatecas	0.004202288	0.009053498	0.00545095	0.0092593	0.0037710	0.0042872	0.0111751	4.720%
Total	0.100000000	0.200000000	0.100000000	0.200000000	0.100000000	0.100000000	0.200000000	1.0000000

Fuente: Población no derechohabiente, Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la Republica. Expectativa de vida, mortalidad infantil, tasa general de mortalidad, médicos por cada 1,000 habitantes, camas de hospital por cada 1,000 habitantes y comparativo de defunciones rurales vs. urbanas fuente Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 INEGI.

El modelo de estimación tiende a favorecer aquellos estados que presenten necesidades estructurales en sus sistemas salud y por consecuencia presentan mayores rezagos en materia de morbilidad y mortalidad, como son los casos de Chiapas (10.25%), Oaxaca (10.18), Puebla (8.85%), Michoacán (6.63), Guerrero (6.50%). Sin embargo, los coeficientes de dichos estados entran dentro de una distancia de observación estadística cercan a la media nacional. Así mismo estados con una situación sana de su estructura de necesidades de gasto educativo cuentan con un nivel reducido de coeficiente total como es el caso de Nuevo León (0.46%), Sonora (0.88%) o Chihuahua (1.05%). Finalmente modelo mantiene una relación entre las necesidades estructurales de gasto con la dimensión de la población objetivo de cada estado y como consecuencias estados con una estructura de morbilidad y mortalidad similar al promedio nacional pero que mantienen una menor proporción de población abierta que el resto de los estados, presentan un coeficiente acorde a su dimensión como es el caso de Colima, Aguascalientes, Baja California Sur o Quintana Roo.

2.3.1 Mecanismos de Suavización.

Debido a que la dinámica tanto de la morbilidad y mortalidad de un estado no presenta una naturaleza estática como otros sectores de bienestar, no es posible determinar que si un estado presenta condiciones estructurales superiores a la media nacional y este deja de invertir recursos al sector salud podría conservar la condición superior a la media nacional. Por lo tanto si un estado reduce su nivel de inversión en sus servicios de salud en un periodo relativamente corto de tiempo, sus indicadores eficacia de provisión de servicios de salud pueden llegar a decaer drásticamente. En este sentido, a pesar que el modelo de estimación de gasto proporciona una consistencia en relación a compensar aquellas entidades con unas mayores necesidades estructurales de gasto educativo, la naturaleza del gasto en salud no permite atender únicamente aquellas entidades que presenten los mayores rezagos estructurales del país. El modelo propone un criterio consistente en reconocer un mínimo de gasto nacional de salud per capita, en términos de la población abierta por estado, pero al mismo tiempo utilizar el modelo de estimación para reconocer la asimetría de necesidades en los distintos estados a nivel nacional

Para el caso del modelo de estimación de gasto en salud se determino afectar la **distribución a un 40% utilizando el esquema de suavización**. Como consecuencia, el modelo puede interpretarse de la siguiente manera: El 40% de la estimación estará determinada por el mecanismo conformado por las siete variables que estiman la asimetría de gasto entre estados, mientras que el restante 60% de la distribución total de recursos educativos tendera asignar una estimación de gasto en relación al promedio de nacional per capita en salud por el número de población abierta con que cuente cada estado. El promedio per capita nacional en gasto en salud asciende a Mx \$508.7 y es el resultado de la división del monto de recursos de FASSA del Ramo 33, equivalente a Mx \$27.8 mil millones entre la población abierta del país equivalente 40.4 millones. Como consecuencia el modelo permite identificar la asimetría de gasto en salud entre los estados pero al mismo tiempo mantiene un mínimo de gasto en base a la población objetivo.

Cuadro 6. Estimación de Necesidades de Gasto en Salud: Índice de Ajuste con Mecanismo de Suavización del 40% 2001

Entidad federativa	Poblacion no Derechohabiente	Coficiente Pobalcion no	Distribucion per capita FASSA	Indice de Ajuste	Necesidades de Gasto
			23,836,700,000	40%	
Estados Unidos					
Mexicanos	40,489,546		588.71		
Aguascalientes	164,610	0.00406549	96,907,957	0.8044792	77,960,434
Baja California	535,535	0.01322650	315,276,124	0.7712686	243,162,590
Baja California Sur	58,084	0.00143454	34,194,774	0.7193178	24,596,911
Campeche	209,395	0.00517158	123,273,444	0.8778850	108,219,902
Coahuila de Zaragoza	209,484	0.00517378	123,325,840	0.7777963	95,922,384
Colima	159,761	0.00394573	94,053,290	0.8273756	77,817,395
Chiapas	2,878,562	0.07109396	1,694,645,300	1.1767196	1,994,122,328
Chihuahua	626,651	0.01547686	368,917,248	0.8723557	321,827,056
Durango	475,014	0.01173177	279,646,658	0.9871303	276,047,693
Guanajuato	2,166,117	0.05349818	1,275,220,055	0.9933682	1,266,763,047
Guerrero	1,955,589	0.04829862	1,151,279,600	1.1434141	1,316,389,315
Hidalgo	1,341,801	0.03313944	789,934,960	1.1121250	878,506,424
Jalisco	2,294,110	0.05665932	1,350,571,129	0.8529768	1,152,005,813
México	7,550,210	0.18647307	4,444,902,660	0.8574413	3,811,243,093
Michoacán de Ocampo	2,445,520	0.06039880	1,439,708,081	1.0391653	1,496,094,653
Morelos	784,056	0.01936441	461,583,532	0.9174248	423,468,159
Navarrit	394,939	0.00975410	232,505,508	0.9944630	231,218,134
Nuevo León	571,299	0.01410979	336,330,836	0.7302392	245,601,948
Oaxaca	2,434,881	0.06013604	1,433,444,769	1.2769752	1,830,473,420
Puebla	2,934,389	0.07247276	1,727,511,350	1.0882324	1,879,933,859
Querétaro de Arteaga	363,772	0.00898434	214,157,107	0.9230793	197,683,982
Quintana Roo	252,920	0.00624655	148,897,154	0.8148731	121,332,286
San Luis Potosi	1,052,101	0.02598451	619,384,962	1.0741854	665,334,256
Sinaloa	863,752	0.02133272	508,501,560	0.9462592	481,174,255
Sonora	660,176	0.01630485	388,653,833	0.8166139	317,380,104
Tabasco	864,151	0.02134257	508,736,456	0.9569080	486,814,006
Tamaulipas	555,758	0.01372596	327,181,656	0.8459555	276,781,138
Tlaxcala	515,307	0.01272691	303,367,649	0.9493127	287,990,767
Veracruz-Llave	3,834,533	0.09470427	2,257,437,334	1.0781726	2,433,906,999
Yucatán	631,800	0.01560403	371,948,529	0.9631635	358,247,246
Zacatecas	705,269	0.01741855	415,200,644	1.1047199	458,680,402
Total	40,489,546	1.0000000	23,836,700,000		23,836,700,000.00

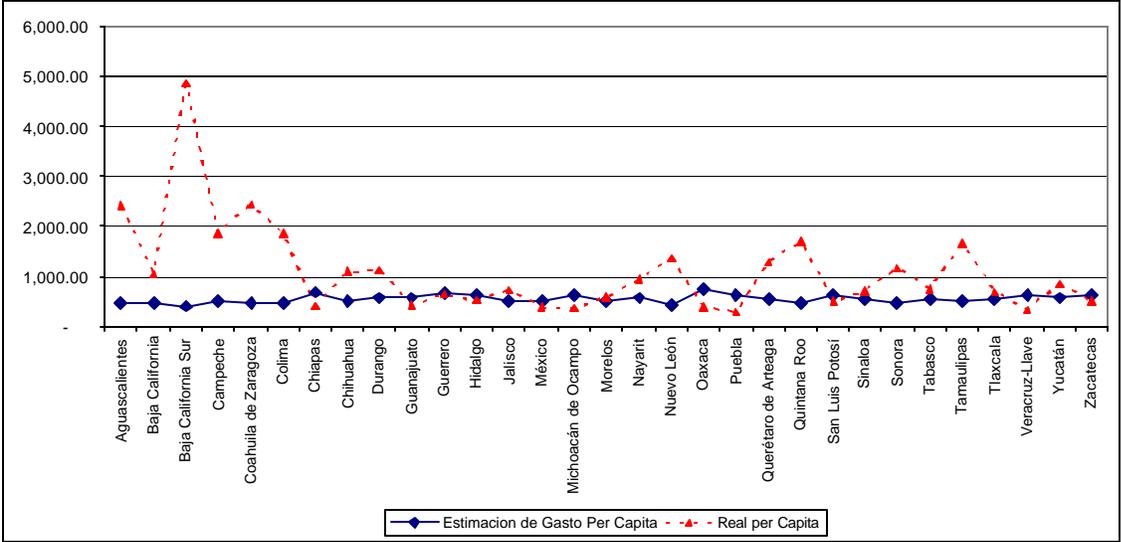
Fuente: Cifra de FASSA Ramo 33 y Población no derechohabiente; Segundo Informe, Presidencia de la Republica.

Mediante el empleo de un modelo de suma cero es posible determinar el coeficiente de cada uno de las entidades federativas. En este caso los coeficientes mantienen una clara tendencia hacia aquellas entidades que mantienen una problemática estructural en materia de salud por encima de la media nacional. Sin embargo la distribución de estimación del gasto a su vez permite reconocer las necesidades de los distintos estados en relación al tamaño de su demanda en servicios de salud.

La *Grafica 9* muestra un comparativo entre la distribución per capita propuestos por el modelo de estimación de gasto en salud y la actual distribución de gasto entre las entidades. La primera observación es la normalización que presenta la distribución per capita del esquema propuesto, el cual reduce substancialmente la distancia entre el estado que recibe mayores recursos per capita con el estado que experimenta la menor transferencia per capita. Sin embargo, el modelo de estimación de gasto permite reconocer las asimetrías vinculadas con las estructuras de gasto que presentan el esquema vigente de distribución, ya que estados caracterizados con un rezago estructural educativo como son los casos de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla Michoacán, entre otros presentan una estimación per capita superior al promedio nacional. La grafica permite evidenciar grandes diferencias entre la cantidad de recursos transferidos a algunos estados y el nivel de estimación que plantea el modelo, sin embargo es importante señalar dos observaciones, la primera de ellas que el esquema vigente de asignación de gasto en salud, por parte de las transferencias descentralizadas, cuenta con distorsiones en su asignación totalmente desvinculadas con las necesidades de gasto y por otro lado, que el modelo de gasto se sustenta en la cantidad de población abierta con que cuenta cada entidad. Por ejemplo, el caso que presenta

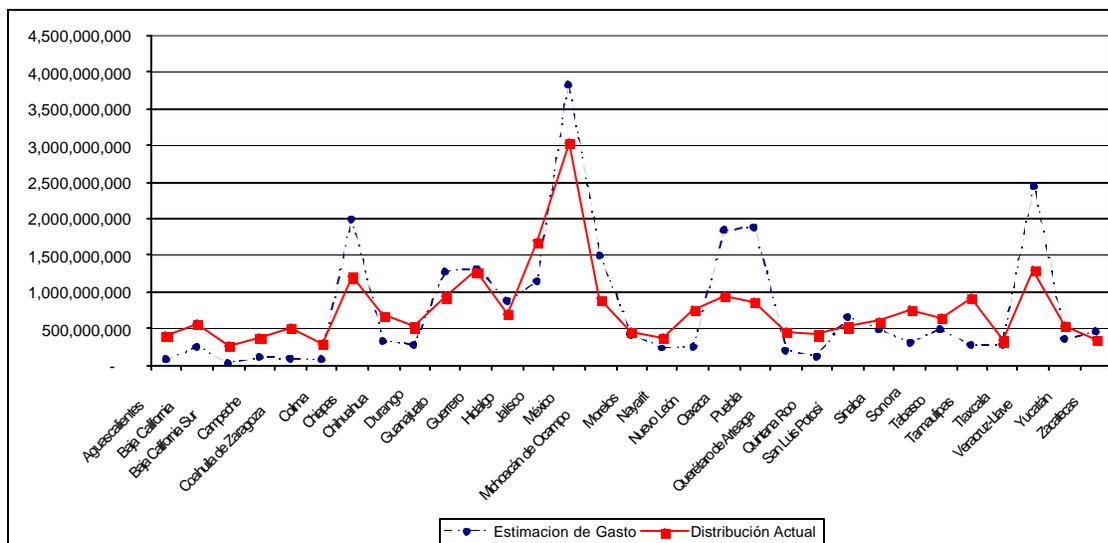
un mayor diferencia entre el modelo planteado y los recurso asignados es sin duda Baja California Sur, sin embargo cabe aclarar que la población abierta del estado tan solo esta compuesto por 58,000 personas. A manera de tendencia metodológica podría considerarse para futuros análisis la inclusión de una variable que reconozca la dispersión de la demanda de servicios de salud en las entidades, que permita reconocer un costo mas preciso de satisfacer la demanda en aquellas poblaciones con limitado numero de habitantes y alejadas de los centros urbanos.

Grafica 9. Comparativo entre los Resultados del Modelo de Estimación de Gasto en Salud y las Transferencias Realizadas de gasto en términos per capita, 2001



La Grafica 10 muestra una definida desvinculación de las necesidades de gasto con las transferencias que actualmente reciben los estados. Para aquellos estados que reciben mayores recursos que las necesidades expresadas por el modelo, no necesariamente este efecto tendría que estar relacionado con un fenómeno de ineficiencia de sus sistemas de salud, ya que el monto total a distribuir de gasto en salud a nivel nacional es relativamente pequeño para la atención total de las necesidades nacionales, el cual es cercano a Mx\$ 25 mil millones de pesos. Sin embargo, partiendo del hecho que los recursos en materia de salud son finitos y que a su vez tendrían que distribuirse de manera más equitativa a nivel nacional, es conveniente analizar con más detenimiento las significativas diferencias que existen entre ambas líneas.

Grafica10. Comparativo entre Los Resultados del Modelo de Estimación de Gasto en Salud y las Transferencias Realizadas de gasto en Salud en términos de monto, 2001



2.4 Propuesta Alternativa de Estimación de Gasto en Salud.

El modelo anterior de estimación de gasto en servicios de salud realiza una estimación del gasto del sector salud basado en una restricción presupuestal fija, la cual esta determinada por el monto total de recursos de salud que el gobierno central transfiere actualmente a los estados. Sin embargo, la reasignación de la estimación basado en un monto finito produce un efecto de suma-cero, debido a esto cualquier necesidad adicional de un estado llevara como consecuencia la perdida del coeficiente de necesidades de otro estado que presente mejores condiciones de provisión del servicio. Con la intención de reducir el efecto perverso de la suma-cero, como modelo alternativo se propone un modelo sustentado en un déficit.

El modelo alterno de estimación de gasto en salud plantea el hecho que ningún estado reciba una estimación mínima de gasto inferior al monto resultante de multiplicar la cantidad de población abierta por estado por el costo de salud per capita nacional. El costo de salud per capita estar definido por la división del gasto nacional en Salud entre el total nacional de población abierta. En este sentido, los índices ajustados que resulten inferiores a la unidad de forma arbitraria se transforman a la unidad. Por lo tanto, los índices ajustados superiores a la unidad son aquellos estados cuyas realidades estructurales de mortalidad y morbilidad demandan una mayor estimación de gasto educativo, con la finalidad de compensar dicha asimetría.

Lo relevante del planteamiento es que la estimación no contempla un mecanismo de suma-cero mediante la cual una mayor necesidad en materia educativa de un estado no tenga que compensarse por una reducción de la estimación de gasto de otra entidad. La propuesta alternativa plantea un esquema deficitario, ya que para el ejemplo numérico el monto resultante es equivalente a Mx \$ 25.24 mil millones de pesos, lo cual significa un déficit adicional a los recursos reales para educación por Mx \$ 1.4 mil millones de pesos. El Cuadro 8 permite identificar cuales son los estados que resultan beneficiados de manera adicional al promedio nacional. Dentro de este grupo de estados se incluye en términos generales aquellos que presentan una realidad estructural de necesidades de gasto en salud superior al promedio

nacional dentro los que se incluyen únicamente los casos de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas.

Cuadro 8. Explicación cuantitativa del modelo alternativo para la estimación de gasto en Salud Año 2001

	Indice Ajustado con Deficit	Gasto Nacional Educativo / Total Población Objetivo	Necesidad de Gasto Con Deficit	Deficit
Aguascalientes	1.0000000000	96,907,957	96,907,957	-
Baja California	1.0000000000	315,276,124	315,276,124	-
Baja California Sur	1.0000000000	34,194,774	34,194,774	-
Campeche	1.0000000000	123,273,444	123,273,444	-
Coahuila de Zaragoza	1.0000000000	123,325,840	123,325,840	-
Colima	1.0000000000	94,053,290	94,053,290	-
Chiapas	1.1767195934	1,694,645,300	1,994,122,328	299,477,028
Chihuahua	1.0000000000	368,917,248	368,917,248	-
Durango	1.0000000000	279,646,658	279,646,658	-
Guanajuato	1.0000000000	1,275,220,055	1,275,220,055	-
Guerrero	1.1434140893	1,151,279,600	1,316,389,315	165,109,715
Hidalgo	1.1121250079	789,934,960	878,506,424	88,571,464
Jalisco	1.0000000000	1,350,571,129	1,350,571,129	-
México	1.0000000000	4,444,902,660	4,444,902,660	-
Michoacán de Ocampo	1.0391652810	1,439,708,081	1,496,094,653	56,386,572
Morelos	1.0000000000	461,583,532	461,583,532	-
Nayarit	1.0000000000	232,505,508	232,505,508	-
Nuevo León	1.0000000000	336,330,836	336,330,836	-
Oaxaca	1.2769751989	1,433,444,769	1,830,473,420	397,028,650
Puebla	1.0882324210	1,727,511,350	1,879,933,859	152,422,509
Querétaro de Arteaga	1.0000000000	214,157,107	214,157,107	-
Quintana Roo	1.0000000000	148,897,154	148,897,154	-
San Luis Potosí	1.0741853570	619,384,962	665,334,256	45,949,295
Sinaloa	1.0000000000	508,501,560	508,501,560	-
Sonora	1.0000000000	388,653,833	388,653,833	-
Tabasco	1.0000000000	508,736,456	508,736,456	-
Tamaulipas	1.0000000000	327,181,656	327,181,656	-
Tlaxcala	1.0000000000	303,367,649	303,367,649	-
Veracruz-Llave	1.0781725644	2,257,437,334	2,433,906,999	176,469,665
Yucatán	1.0000000000	371,948,529	371,948,529	-
Zacatecas	1.1047198705	415,200,644	458,680,402	43,479,758
Total		23,836,700,000	25,261,594,655	1,424,894,655

3. Modelo de Estimación de Gasto Social.

Para el caso del modelo de estimación de gasto social se siguió una metodología distinta a la empleada en los procesos de estimación de gasto en las categorías funcionales de Educación y Salud. En este caso, no se incluyó la definición de una población objetivo, ante la dificultad de identificar un grupo poblacional de manera estadística. En este sentido, el proceso de estimación se sustenta en la aplicación de factores de estimación los cuales son multiplicados de manera directa al monto nacional de Gasto Social, actualmente transferido a los estados. El modelo de gasto social acentúa deliberadamente la tendencia de aquellos estados que muestran un rezago social superior al promedio nacional. Por consecuencia estados que mantienen un nivel de

bienestar social superior al promedio nacional, expresada en cada una de las variables utilizadas su coeficiente de estimación de gasto esta cuantificado en cero. La justificación de este modelo se basa en que las condiciones económicas y sociales vigentes en los estados con menor índice de carestía social permiten incorporar más rápidamente a los núcleos vulnerables de población y en consecuencia disminuye los indicadores de desarrollo.

El modelo de Estimación de Gasto Social Salud se compone por seis variables, las cuales intentan recopilar mediante información estadística las realidades de necesidades de gasto social de cada uno de los 31 estados. Al igual que los modelos anteriores no se incluyó en la muestra el Distrito Federal. El modelo parte de la asignación de coeficientes para cada una de las variables utilizadas, sin embargo el criterio para la determinación de los coeficientes se sustentan en eliminar de la observación aquellos estados cuyas realidades de bienestar social, medido en cada una de las variables, se encuentre por encima de la media nacional. En relación a las características de medición de cada una de las variables fueron aplicados dos de las metodologías para la asignación de coeficientes previamente esbozadas en la sección 1.2, Capítulo IV.

El criterio para la determinación de los ponderadores para cada una de las variables se sustentó en brindar una mayor compensación a aquellas variables que indicaran las necesidades de infraestructura. Este criterio se basa en una estimación del costo que cada estado deberá incurrir para incrementar el nivel de infraestructura social de su población. Contrario a los modelos de Educación y Salud, las variables Proxy para el caso Desarrollo Social recibirán un menor ponderador, ya que el nivel estatal cuenta con un reducido margen de maniobra para revertir la tendencia de variables proxis, como empleo o ingreso, por lo que el modelo se oriente a atender los efectos de infraestructura resultante del entorno económico adverso.

- a) **Vivienda sin drenaje.** El ponderador para dicha variable es 30%. La ponderación se sustenta en que esta considerada dentro de la metodología como una variable de medición de la infraestructura física, la variable a su vez permite estimar otros tipos de necesidades, por ejemplo difícilmente una casa sin drenaje contara con otro tipo de servicios como agua, luz, entre otros.
- b) **Viviendas con piso de tierra.** Esta variable le fue asignado un 35% de la ponderación total. La variable cuenta con carácter isitas de indicador de medición de las condiciones de infraestructura la variable permite identificar las condiciones de marginación de sus habitantes.
- c) **Habitantes en comunidades menores a 2,500 habitantes.** El ponderador asignado es 15%. La variable recibe un ponderador menor ya que se trata de una categoría de variable proxy. El empleo de esta variable permite identificar la intensificación en costos que incurre un estado con esta problemática debido a la distribución de pulverizada de la población. Esto obliga al estado en cuestión a no poder aprovechar economía de escala en la provisión de sus servicios sociales. Adicionalmente, el costo de los servicios proporcionados a comunidades pequeñas se incrementa derivado del traslado de los servicios en si a dichas comunidades.

- d) **Proporción de trabajadores que reciben Ingresos inferiores a 2 salarios mínimos en relación al total de población activa.** Este indicador cuenta con una asignación del 10% de ponderación. Esta variable no cuenta con las características de una variable contabilizable, sino que más bien responde a la naturaleza de una variable Proxy, la cual permite analizar la capacidad de consumo de la población sobre la base de un ingreso determinado.
- e) **Proporción de trabajadores inscritos al IMSS en relación al total de población activa.** El ponderador para esta variable es del 5%. La variable cuenta con características de Proxy y permite conocer las necesidades del mercado laboral de trabajo en un estado. Esta variable se puede interpretar como la carencia de capacitación por parte de la oferta laboral para incorporarse al mercado formal de trabajo o bien la escasa oferta de oportunidades laborales para el pleno desarrollo de esta proporción de la población de un estado.
- f) **Efecto neto positivo de movimiento migratorio.** El ponderador asignado para esta variable es el 5%. La variable permite reconocer la necesidad financiera para que los estados receptores de migración puedan incorporar a los grupos migrantes de población a sus esquemas de gasto social estatal.

La sumatoria de cada uno de los coeficientes ponderadores para cada una de las variables será equivalente al peso total de ponderador asignado. Así mismo la sumatoria de los seis coeficientes de cada variable determinará los coeficientes totales para cada una de las 31 entidades. En el *Cuadro 9* se puede percibir que las observaciones de las entidades correspondientes al conjunto de entidades que experimentan condiciones superiores a la media nacional cuentan con un coeficiente equivalente a cero. Por otro lado, se identifica una tendencia clara a favorecer aquellas entidades con mayor rezago social dentro de las que destacan entidades como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero entre otras.

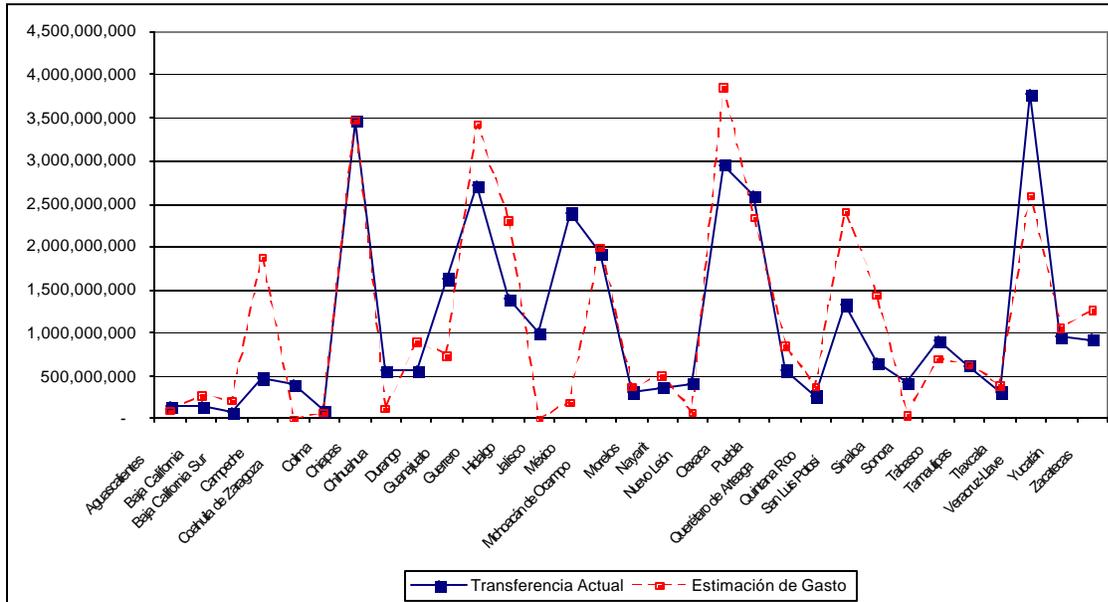
Cuadro 9. Determinación de los coeficientes para la estimación de gasto social

Entidad federativa	Vivienda Sin Drenaje	Vivienda con piso tierra	Hab. en comunid 2,500/Total	Ingreso inferior 2 SM /Activos	IMSS/PEA	Migracion	Total
Porcentaje	100%	35%	15%	10%	5%	5%	100%
Estados Unidos Mexicanos							
Aguascalientes	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.002568807	0.002568807
Baja California	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.007706422	0.007706422
Baja California Sur	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.006055046	0.006055046
Campeche	0.020257415	0.019862181	0.006745438	0.006716246	0.000000000	0.000825688	0.054406967
Coahuila de Zaragoza	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000183486	0.000183486
Colima	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.002018349	0.002018349
Chiapas	0.021096810	0.053769761	0.012625135	0.007949094	0.005508890	0.000000000	0.100949690
Chihuahua	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.003119266	0.003119266
Durango	0.014829323	0.000000000	0.008419859	0.000000000	0.002666515	0.000000000	0.025915696
Guanajuato	0.013262451	0.000000000	0.007625145	0.000000000	0.000000000	0.000458716	0.021346312
Guerrero	0.025965305	0.051357925	0.010391931	0.006929926	0.004690004	0.000000000	0.099335090
Hidalgo	0.019194180	0.025395217	0.011782471	0.006836703	0.003276241	0.000368972	0.066851784
Jalisco	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000183486	0.000183486
México	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.003581976	0.002110092	0.005692068
Michoacán de Ocampo	0.014157806	0.025537090	0.008043969	0.006000838	0.004025496	0.000000000	0.057765199
Morelos	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.005685556	0.002768533	0.002385321	0.010839410
Nayarit	0.000000000	0.000000000	0.008332152	0.005891903	0.000000000	0.000000000	0.014224055
Nuevo León	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.001651376	0.001651376
Oaxaca	0.030442082	0.055614106	0.012896264	0.007534304	0.005375755	0.000000000	0.111862511
Puebla	0.019250140	0.031353871	0.007374475	0.006693202	0.003431027	0.000000000	0.068102714
Querétaro de Arteaga	0.013598209	0.000000000	0.007540532	0.000000000	0.000000000	0.003486239	0.024624980
Quintana Roo	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.010733945	0.010733945
San Luis Potosí	0.021208730	0.030502635	0.009522638	0.006161098	0.002617183	0.000000000	0.070012283
Sinaloa	0.014381645	0.019436563	0.007574552	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.041392759
Sonora	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.001009174	0.001009174
Tabasco	0.000000000	0.000000000	0.010756960	0.006524563	0.002971976	0.000000000	0.020253498
Tamaulipas	0.014381645	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.003669725	0.018051370
Tlaxcala	0.000000000	0.000000000	0.000000000	0.006638735	0.002924575	0.001376147	0.010939456
Veracruz-Llave	0.018019026	0.037170653	0.009520477	0.007189693	0.003392333	0.000000000	0.075292182
Yucatán	0.023279239	0.000000000	0.000000000	0.007077616	0.000000000	0.000091743	0.030448598
Zacatecas	0.016675993	0.000000000	0.010848002	0.006170525	0.002769498	0.000000000	0.036464018
Total	0.300000000	0.350000000	0.150000000	0.100000000	0.050000000	0.050000000	1.000000000

Fuente: Todas las variables incorporadas, INEGI

El modelo de estimación de gasto evidentemente cuenta con un sesgo con alta tendencia hacia aquellas entidades que presentan un mayor rezago social. Por consiguiente la determinación del modelo a focalizar las carencias sociales contribuye al efecto expresado en la grafica inferior, en la cual dichos estados incrementan sus índices de necesidades con relación al actual flujo de recursos derivadas de los programas federales de asistencia social. Como consecuencia, los estados con menor índice de marginalidad decrecen su nivel de necesidades, con excepción de aquellos estados con características de alto flujo migratorio. Adicionalmente se observa un incremento en al estimación d e gasto social en aquellas entidades que cuentan con un efecto neto positivo del fenómeno migratorio del país.

Grafica11. Comparativo entre Los Resultados del Modelo de Estimación de Gasto Social y las Transferencias Realizadas de Gasto Social en términos de monto, 2001.



Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones.

Este capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones de cada uno de las categorías funcionales de gasto en materia de gasto en Educación, Salud y Desarrollo Social. Adicionalmente, incluye una recopilación de conclusiones y recomendaciones tanto de la metodología del modelo en general como también de la perspectiva de tendencia sobre proyectos metodológicos relacionados con la estimación de gasto para las entidades federativas en México. Los modelos analizaron empíricamente una serie de supuestos, destacándose las siguientes conclusiones:

1. Conclusiones del Modelo de Estimación de Gasto Educativo.

- El proceso de descentralización educativa ha carecido de un mecanismo sistematizado de estimación de gasto de los estados, por lo que la asignación de gasto entre el conjunto de entidades ha venido respondiendo únicamente a una inercia histórica distributiva. El modelo de estimación de gasto propuesto intenta sustentar la estimación de gasto educativo en México en términos de vincular la cantidad de recursos existentes con las necesidades de gasto de cada estado, pero al mismo tiempo reflejando las distintas asimetrías del sistema educativo a nivel nacional.
- La escasa vinculación entre las necesidades de gasto del conjunto de estados y el proceso de asignación de recursos educativos ha originado una serie de distorsiones, tanto en el área financiera como también en área de provisión de servicios educativos. La falta de vinculación de gasto ha provocado un desajuste estructural de las haciendas públicas de los estados que contribuyen mayormente a financiar sus sistemas educativos. Adicionalmente, los estados que por restricciones presupuestales no logran cubrir los desequilibrios de oferta educativa en sus territorios experimentan un aumento del déficit social y como consecuencia genera mayores asimetrías de servicios educativos entre las distintas regiones del país.
- Existe una escasa vinculación del esquema de distribución actual de los recursos educativos en relación con los criterios empleados por el modelo para estimación de las necesidades de gasto de cada entidad. Esto principalmente es causado por una ausencia de vinculación de la distribución actual de gasto educativo con variables que permitan inferir las necesidades de gasto, como es el caso del empleo de la variable de población inferior a 15 años por entidad.
- El modelo logra disminuir drásticamente las diferencias en la distribución per capita que genera el actual sistema de distribución de gasto, en términos per capita. Los resultados del esquema permitan contar con una muestra de observaciones estadísticas más homogénea, en la cual se disminuye las distancias

de la media nacional con aquellos estados mayormente beneficiados con el esquema de estimación de gasto. Como consecuencia, el modelo de estimación logra reducir las grandes disparidades de gasto en términos per capita que presenta la distribución actual. No obstante, el modelo permite focalizar aquellos estados que presentan un desequilibrio estructural de sus sistemas educativos que no puede ser resuelto simplemente con la inercia del gasto operativo anual y requieren un apoyo adicional de estimación de gasto.

- El modelo reconoce las necesidades de emplear variables que permitan interpretar la realidad del sector educativo en el conjunto de entidades, sin embargo difícilmente puede realizarse una prudente estimación de gasto únicamente basado en dichas variables, ya que es necesario que al mismo tiempo, el modelo reconozca las necesidades de gasto educativo por estado. En este sentido, es necesario emplear un factor de suavización dentro del modelo, ya que el hecho de utilizar las variables de manera directa como mecanismo de estimación ocasionaría una dramatización de las necesidades en perjuicio de aquellas entidades con mejores índices educativos pero que al mismo tiempo presentan grandes necesidades de gasto educativo.
- A pesar que el modelo presenta una definida tendencia a favorecer aquellos estados que experimentan un problemática educativo más aguda que la experimenta por el resto de los estados en México, los resultados del modelo guardan un reconocimiento de estimación de gasto a las necesidades de los estados que presentan menores deficiencias educativas en sus sistemas, pero que al mismo tiempo cuentan con una demanda educativa significativa.
- La utilización de la población menor a 15 años por entidad como elemento base del análisis de estimación trae como consecuencia una serie de resultados positivos dentro del proceso de estimación. En primer término es una variable que reconoce la demanda total en el territorio de un estado y no se limita únicamente a compensar la infraestructura educativa vigente de un estado, ya que esta puede contener defectos e ineficiencias. En segundo término, la variable de población permite auto ajustarse a la dinámica propia de la demanda, ya que el crecimiento poblacional permitirá reconocer la estimación de gasto ante escenarios de crecimiento tanto de la tasa de natalidad estatal como un incremento de flujo migratorio en edad escolar.
- Los objetivos de estimación que logra reconocer el modelo básicamente se resumen de la siguiente manera:
 - a. Reconocimiento a la demanda educativa total de un estado, incluso incorpora la demanda potencial que actualmente se encuentra excluida del proceso educativo de los estados.
 - b. Reconocimiento de aquellos estados que presentan déficit estructurales en sus sistemas educativos, los cuales no pueden ser resueltos con sus flujos operativos en este sector y que por otro lado intensifican las asimetrías regionales en la prestación del servicio educativo a nivel nacional.
 - c. Reconocimiento del modelo de aquellas entidades que realizan una contribución con recursos financieros propios para compensar las ofertas educativas no cubiertas por las transferencias

descentralizadas de los sistemas educativos en sus estados y que este financiamiento esta originando tanto desplazamiento presupuestal de áreas prioritarias de bienestar y desajustes estructurales de sus haciendas públicas.

- d. El esquema de estimación de gasto se sustenta sobre la base de recursos educativos existentes.

1.1 Recomendaciones del Modelo de Estimación de Gasto Educativo.

- El nivel de desagregación de estadística y costos del sector educativo son variables que podrán, en un futuro, permitir consolidar un proceso más preciso de estimación de gasto educativo en México. La determinación del peso de los ponderadores puede llegar a precisarse en la medida que se cuente con información mayormente desagregada sobre los costos de las distintas problemáticas educativas. No obstante, el nivel estadístico vigente es suficiente para realizar las primeras determinaciones de gasto en México.
- La variable de participación estatal en el financiamiento deberá ajustarse mediante el empleo de mayor información desagregada sobre el tema. A la fecha solo existe información comparativa del nivel de financiamiento estatal del año 1996. Adicionalmente no se cuenta con elementos normativos sobre los rubros contables, en materia de gasto, que deberán incluirse como gasto estatal en educación. En este sentido a pesar que existe un problema real de desajuste estructural hacendario derivado del financiamiento estatal a la educación, a la fecha no se cuentan con los insumos oportunos y verificables para su medición.
- La variable base de estimación de gasto, población menor a 15 años pudiese llegar a substituirse por el número de alumnos de educación básica pública por estado. Mediante el empleo de esta variable pudiese llegar a crear un incentivo a los estados que solo habría mayores transferencias educativas en caso que se incorpore una mayor cantidad de población potencial a las aulas de educación básica. Sin embargo a la fecha de elaboración del presente estudio, la estadística de alumnos para educación básica por estado no permitía excluir la proporción de alumnos en el sistema particular y adicionalmente existen asimetrías de información en relación a la cantidad de alumnos con que cuenta cada entidad.
- Es recomendable incluir variables de medición de eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto educativo, de manera que mayores recursos educativos se traduzcan en un mejor nivel educativo de los estados y no necesariamente se estanquen dichos recursos en beneficios particulares tanto del sindicato o bien en ineficiencias de los sistemas educativos.

2. Conclusiones del Modelo de Estimación de Gasto en Salud.

- El caso de la distribución de recursos descentralizados en materia de salud presenta una mayor asimetría en la distribución de recurso per capita entre los estados que la observada en materia educativa, sin embargo el hecho que los gastos descentralizados en salud son significativamente inferiores a los registrado en materia educativa, las transferencias en salud representan tan solo el 18.2% del

total de transferencias en educación, no ha ocasionado un desequilibrio financiero mayor en las haciendas públicas de los estados.

- Los resultados del modelo de estimación de gasto en materia de salud plantean una distribución mas uniforme de la realidad actual de gasto entre los estados. Las distancias estadísticas de las observaciones en relación a la media nacional del esquema de estimación de recursos descentralizados disminuyen con relación a los resultados del modelo. Sin embargo, el modelo mantiene un reconocimiento explícito en favorecer con mayor estimación de gasto aquellas entidades con un déficit estructural de servicios en salud, el cual no puede ser compensado con el nivel de gasto operativo de esos estados.
- Los resultados del modelo validan el empleo de la variable Población Abierta como variable básica de estimación de gasto en salud. La variable permite reconocer las necesidades globales de los estados y al mismo tiempo es una variable que se autorregula con la dinámica de la demanda, es decir que disminuye ante una posible incorporación de población a sistemas de seguro social o bien se incrementa en la medida que aumentan las tasas tanto de natalidad como migratorias.
- Los resultados del modelo a su vez reconocen la utilidad de emplear un mecanismo de selección de coeficientes para el conjunto de estados, el cual esta sustentado en el porcentaje de distancia de las observaciones con respecto a la posición de la mejor observación el contexto de estados mexicanos. Este mecanismo demostró que permite enfatizar las asimetrías en el contexto del país en cada una de las variables.
- Finalmente los resultados finales del modelo muestran una congruencia en la proporción empleada del modelo de estimación de gasto, tendiente a favorecer las inequidades en materia de salud y el componente distributivo en términos per capita, el cual permite homogenizar la distribución de necesidades de acuerdo a una demanda básica de cada estado.
- El modelo permite brindar una consistencia entre las asimetrías de gasto en salud con las necesidades de población abierta de cada entidad mediante la utilización del índice de suavización. En caso de no emplear este mecanismo, el modelo dramatizaría las necesidades de aquellas entidades con mayor carestía en servicios de salud y por consecuencia no mantendría un equilibrio de estimación con entidades que a pesar de contar con mejores indicadores en materia de salud, que el promedio nacional, requieren de un nivel de gasto para mantener dichos indicadores en su nivel actual.

2.1 Recomendaciones del Modelo de Estimación de Gasto en Salud.

- La principal limitante en materia de estimación de gasto en sector salud es la disponibilidad de información estadística desagregada. En caso que se pudiese contar con información más específica sobre el nivel de morbilidad del conjunto de entidades pudiese llegar a incluirse variables más específicas sobre la cantidad de casos de enfermedades específicas como por ejemplo casos cardiovasculares, respiratorias, entre otras ya que los costos de atención de dichas enfermedades varían entre sí.

- En futuros análisis referentes a la estimación de gasto en salud podría considerarse la posibilidad de incluir una variable que reconozca el esfuerzo que realizan las entidades en el financiamiento de sus sistemas de salud estatal.
- La dispersión de la demanda de servicios de salud puede considerarse como una variable adicional que pudiese incluirse en futuros análisis de estimación de gasto en esta materia.
- Una mayor desagregación del costo en materia de servicios de salud podría contribuir al ajuste del peso de los ponderadores y en este sentido ajustar con mayor exactitud el mecanismo de estimación de gasto.

3. Conclusiones del Modelo de Estimación de Gasto en Social.

- Es posible concluir que el actual mecanismo distribución de gasto social descentralizado hacia las entidades en México mantienen una alta correlación con las necesidades de gasto social de los estados.
- El modelo de estimación de gasto social plantea, que bajo una restricción presupuestal en esta materia de gasto, la necesidad de gasto social solo se focalice hacia aquellos estados que presentan una inequidad de bienestar social superior a la media nacional. Las conclusiones para soportar las bases de este planteamiento se sustentan en los siguientes dos puntos:
 - a. Ante una restricción de recursos presupuestales la estimación deberá enfocarse a incrementar el nivel de bienestar nacional a por lo menos alcanzar la media nacional vigente, de aquellas entidades con mayor rezago.
 - b. Las entidades con sólida base económica pueden incorporar más fácilmente a los grupos vulnerables para alcanzar mayores niveles de bienestar, que aquellas entidades con un nivel inferior de desarrollo económico.
- Los resultados demuestran una compensación en la estimación de gasto de aquellos estados receptores del proceso de migratorio en México. Este mecanismo beneficia el costo que un estado incurre en incrementar las condiciones de bienestar de la población emigrante, la cual estadísticamente es imposible medir ya que a la realización del siguiente censo, es decir periodo de 5 años, esta población ya no se registra con alta marginalidad.
- Los resultados generados por el modelo de estimación de gasto mantienen una alta correlación con el actual nivel de distribución de gasto descentralizado en la materia. Sin embargo, el análisis comparativo muestra ciertas diferencias tanto en un pronunciamiento de las necesidades en los estados que presenta mayor carestía y por otro lado en el reconocimiento de gasto social de las entidades receptoras del proceso migratorio.
- En sucesivos análisis de estimación de gasto sería recomendable incluir variables sobre la eficiencia y eficacia sobre el ejercicio de gasto en relación con el

abatimiento de problemas sociales, de manera que las inequidades sociales no se perpetúen.

4. Conclusiones Generales.

- El modelo de estimación de gasto para las entidades federativas en México no deberá ser considerado como un modelo de asignación de recursos de gasto. El esquema de estimación únicamente desde una perspectiva sistemática intenta plantear los criterios de estimación de gasto para las tres categorías funcionales de gasto en Educación, Salud y Desarrollo Social. En cambio, lo que sí presenta es una metodología innovadora que representa un punto de referencia para el futuro desarrollo del análisis de las verdaderas necesidades del gasto estatal.
- Es posible concluir que el actual esquema de distribución de gasto no necesariamente guarda una estrecha vinculación con las necesidades de gasto en México. El proceso de estimación de gasto deberá entenderse como un primer paso para la consolidación de una reforma hacendaría en México. El planteamiento de una reforma hacendaría deberá partir de la base de estimar el monto total de recurso que las entidades requieren para cumplir con los mandatos constitucionales en materia de gasto en sus territorios. Siguiendo esta lógica, una vez planteada las necesidades de gasto de cada estado, se determinaría el proceso del como financiar dichas necesidades de gasto, el cual puede consistir tanto en un incremento de transferencias o bien en un planteamiento mayormente responsable de incrementar las facultades recaudatorias de los estados.
- El hecho de emprender una reforma hacendaría sin una previa consideración de las necesidades de gasto de cada uno de los estados puede llegar a generar tres grandes distorsiones:
 - a. La primera de ella relacionada con desequilibrios estructurales en las haciendas publicas estatales ante la insuficiencia de ingreso para compensar la demanda de gasto real.
 - b. Una segunda distorsión ocasionada por una falta de vinculación de ingreso con las necesidades de gasto es el crecimiento de las asimetrías de bienestar social entre las distintas regiones. En este sentido, la inequidad distributiva de recurso de gasto se traduce en diferencias en prestación de servicios entre la población de los distintos estados del país, lo que trae como consecuencia un tratamiento privilegiado de un grupo de mexicanos que habitan en regiones favorecidas y otro grupo de mexicanos excluidos del proceso de bienestar social. Evidentemente esta distorsión incorporaría los procesos migratorios de la población que busca encontrar en entidades con mayores recursos de gasto los satisfactores de bienestar carentes en sus lugares de origen.
 - c. Por ultimo, un incremento de recursos superiores al nivel de necesidades de gasto de los estados puede llegar crear distorsiones

en el nivel de eficiencia del gasto, ya que los recursos adicionales al nivel de necesidad se traducen en potencial despilfarro presupuestal o bien en incremento de beneficios sindicales no relacionados con incremento en la calidad de los servicios proporcionados. Como se observa en ciertos estados en México, los cuales a pesar de recibir mayores transferencias de gasto en términos per capita mantienen indicadores de desarrollo social por debajo de la media nacional. Este efecto se el denomina laxitud hacendaría.

- Las conclusiones de los modelos de estimación de gasto no deberán tomarse como definitivas, ya que los modelos pueden evolucionar en la medida que se cuente con una mayor desagregación tanto de la información estadística como de los costos específicos de las distintas prestaciones de servicios. En este sentido, tanto la selección de variables como el fundamento del peso de los ponderadores puede llegar a fortalecerse ante la incorporación de indicadores más precisos.
- Los resultados del modelo de estimación de gasto de las categorías funcionales en materia de educación, salud y desarrollo social tan solo se limitan a cuantificar en términos monetarios la necesidad de gasto en cada estado, bajo una restricción presupuestal. Sin embargo, el modelo no puede identificar el nivel de ineficiencia y eficacia con el cual cada una de las entidades ejerce el gasto. Evidentemente, el nivel de estimación de gasto puede ajustarse en la medida que se incorporen las variables de eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto. La tendencia del modelo deberá orientarse a incorporar variables que permitan compensar a los estados que utilicen menores cantidades de recursos para proporcionar servicios con condiciones similares al promedio nacional. Así mismo deberá incorporar mecanismo de medición que permitan analizar la eficacia de un gobierno estatal para disminuir las necesidades extremas de la población, de manera que el reconocimiento de mayores recursos por contar con mayor carencia de necesidades no se convierta en un incentivo que perpetúe la problemática en lugar de resolverla.
- El modelo de estimación de gasto parte de la restricción de los recursos fiscales actuales destinados a los rubros de gasto educativo, salud y desarrollo social, por consecuencia en la medida con que se cuenten con mayores recursos fiscales la estimación de gasto resultante para cada entidad se vería incrementada. Mayores recursos fiscales permitirían contar con una mayores margen de estimación de gasto, de acuerdo al modelo planteado.

Bibliografía.

- Banco Mundial (2000). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico*. Edited by Giugale M. and Webb S. Washington D.C.
- Diario Oficial de la Federación DOF, Publicación Diciembre 2002. Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. www.shcp.gob.mx
- Gestión y Política Publica, Vol II, núm. 2, Segundo Semestre (1998). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). *Las Transferencias para la Educación en México: Una Evaluación de sus Criterios Equidad y Eficiencia*. Merino Juarez G.
- International Monetary Fund IMF (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Editor Ter-Minassian T.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2000*. México D.F. www.inegi.gob.mx
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED (Septiembre 2002). *Programa Especial para un Autentico Federalismo 2002-2006*. Secretaria de Gobernación. México D.F. www.inafed.gob.mx.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas INDETEC. Base de datos de Diarios Oficiales de las entidades federativas en México para el ejercicio fiscal 2001.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas INDETEC (2003). *Aspectos Relacionados con la Descentralización de la Vida Nacional en los Sectores de Educación y Salud*. Revista Federalismo Hacendaría, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas INDETEC (2003). *Evolución de Gasto Educativo Estatal 1992-1994*. Revista Federalismo Hacendaría, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas INDETEC (2003). *Federalización del Gasto*. Revista Federalismo Hacendaría, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas INDETEC (2003). *Aspectos Relevantes contemplados en los Procesos de Descentralización de Gasto Federal*. Gonzalez Hernandez I. Revista Federalismo Hacendaría, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- Presidencia de la Republica (2002). *Segundo Informe de Gobierno (Anexo)*, 1 de Septiembre 2002. México D.F.

- Política y Gobierno, Vol 1, núm. 2, Segundo Semestre (1994). *La Federalización de la Educación Básica y Normal (1978-1994)*. Aranut A.

ANNEX C:

Study on the Fiscal and Tributary Capacity and the State Government's Tributary Effort
(México: Estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos
estatales en México.)

**MEXICO: ESTUDIO SOBRE LA CAPACIDAD FISCAL Y
TRIBUTARIA Y EL ESFUERZO TRIBUTARIO DE LOS
GOBIERNOS ESTATALES EN MEXICO.**

Horacio Sobarzo

Septiembre del 2003

El presente documento se realizó siguiendo la metodología elaborada por Arthur Mann. Se agradecen sus comentarios. Se agradece también la labor de asistencia de investigación de María Luisa Plá.

1 Introducción

En 1980, con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), la estructura y funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales en México se modificaron sustancialmente. Por un lado el sistema fiscal en su conjunto se simplificó y, por otro lado, se creó un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que hasta hoy ha normado esta estructura. Esencialmente, el SNCF consistió en que, bajo el nuevo arreglo, los estados entregaban al gobierno federal el grueso de sus atribuciones impositivas (fundamentalmente de impuestos indirectos), a cambio de recibir transferencias (participaciones).

Como consecuencia de esto, en la década de los ochenta las acciones gubernamentales tanto de ingreso como de gasto quedaron fuertemente concentradas en el ámbito federal de gobierno. Sin embargo, por el lado del gasto, en 1992 se inicia, con la educación, un importante proceso de descentralización de gasto hacia los estados, hasta conformar lo que hoy se conoce como el ramo XXXIII. En materia de ingreso, si bien la fórmula de reparto ha sido objeto de modificaciones en sus criterios, la concentración de funciones en el ámbito federal permanece.⁶ Desde el punto de vista de las entidades federativas en su conjunto, el arreglo fiscal por el lado del ingreso ha sido sin duda favorable toda vez que, a pesar del pobre desempeño fiscal del país, en el agregado, en el período 1980-2002, las participaciones estatales han crecido a una tasa promedio anual de 4 por ciento en términos reales.⁷

Ahora bien, atendiendo al criterio de eficiencia económica es perfectamente plausible que un gobierno federal recaude y después, mediante un sistema de transferencias apropiado, distribuya recursos con criterios diversos. En teoría es de hecho posible diseñar un sistema de transferencias que reproduzca las condiciones de un esquema descentralizado de impuestos, (ver Gordon [1993]). Sin embargo, la propia teoría y de hecho la experiencia internacional de los últimos años sugieren también que un esquema centralizado de ingresos, a pesar de que vaya acompañado de un esquema adecuado de transferencias, no necesariamente garantiza que se induzca un comportamiento financiero responsable, del gobierno en su conjunto (ver, por ejemplo, Dixit y Londregan [1998] y Jones, Sanguinetti y Tomás [2000]). En este contexto es pues pertinente plantearse las posibilidades de que, hacia adelante, el sistema fiscal mexicano evolucione hacia una descentralización parcial de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales.

El objetivo de este estudio es hacer una estimación de las capacidades y el potencial tributario de las entidades federativas en México, tanto de los impuestos estatales vigentes, como de los potenciales a descentralizar. La idea es simplemente cuantificar un desempeño fiscal y potencial tributario relativo, es decir, tomando como parámetro el desempeño potencial tributario

⁶ El proceso de descentralización de gasto ciertamente no ha estado exento de dificultades y deficiencias, entre otras cosas porque para muchas entidades federativas significó costos importantes. Quizá el avance importante consistió en que se redujo significativamente la discrecionalidad con la que el gobierno federal asignaba el gasto entre los estados.

⁷ Si bien entre entidades federativas no necesariamente hay consenso de la bondad de este sistema debido a que los criterios de reparto benefician relativamente más a unas que a otras.

promedio del país, y tener así una idea aproximada de las capacidades y potencialidad tributaria de cada entidad federativa.

A pesar de las deficiencias de información que un estudio de esta naturaleza pueda tener, entre otras cosas por las deficiencias mismas de la información regional en México, los resultados son un insumo importante de política pública, pues arrojan luz sobre la posible dirección que una eventual descentralización tributaria podría seguir. Incluso, aun en el caso en que una reforma se limitara a modificar la fórmula de distribución de participaciones, estos resultados son también un insumo valioso en su diseño. A este respecto es pertinente subrayar que no obstante que la fórmula de distribución de participaciones ha sido objeto de modificaciones en años anteriores, no existe en México estudio alguno que haya tratado de estimar la potencialidad tributaria de las entidades federativas. Desde esta perspectiva, el presente estudio representa una contribución original.

Dicho lo anterior, el estudio tiene también limitaciones importantes, mismas que se comentarán en las siguientes secciones. Sin embargo, por su naturaleza general, dos de ellas deberían mencionarse desde un inicio. Primero, los resultados que aquí se presentan son de naturaleza parcial, toda vez que cualquier afirmación sobre cómo podría modificarse el sistema actual requiere también de un estudio sobre el comportamiento del gasto público y, más generalmente, del sistema fiscal en su conjunto. Segundo, el análisis se refiere sólo a la relación entre la federación y las entidades federativas, si bien podría extenderse también al ámbito municipal.

Por último, es importante subrayar que estos resultados buscan presentar un diagnóstico del potencial tributario de los estados y no evaluar propiamente dicho desempeño fiscal ya que, como se vio el grueso de las atribuciones impositivas están a cargo del gobierno federal. De hecho, estrictamente, los resultados pueden ser interpretados como una evaluación del desempeño fiscal del gobierno federal en los estados, si tenemos en mente que en última instancia, las entidades delegan sus atribuciones impositivas al gobierno federal.

El contenido del documento se describe a continuación. La sección 2 presenta un muy breve recuento de los principales cambios del sistema fiscal mexicano en las dos últimas décadas, enfatizando solamente los resultados globales y más pertinentes para el objetivo de este trabajo, ya que al respecto existe una amplia disponibilidad de documentos que describen con detalle los cambios ocurridos. También, en la segunda parte de esta sección se hace un breve recuento de la estructura impositiva actual de los ámbitos federal y estatal en México. La sección 3 contiene una descripción simple e intuitiva de la metodología utilizada. Los detalles de dicha metodología se remiten al Apéndice 3. La sección 4 se dedica propiamente a la explicación de los cálculos numéricos y al análisis de los principales resultados. Por último, la sección 5 presenta las principales conclusiones.

2 El contexto mexicano

2.1 Consideraciones generales

El estado actual de las relaciones intergubernamentales en México se ha conformado en buena medida en las últimas dos décadas. En particular, a partir de 1980, con la introducción del IVA, se crea el actual SNCF, mismo que ha sido objeto de algunas modificaciones subsecuentes. Durante la década de los ochenta tanto las funciones de gasto como de ingreso se concentraban fuertemente en el ámbito federal. Por el lado del ingreso, con la introducción del IVA, los estados prácticamente renunciaron a sus atribuciones impositivas. En este esquema el gobierno federal se ha encargado del grueso de la recaudación impositiva y mediante una fórmula de reparto devuelve parte de los ingresos a las entidades federativas en forma de participaciones. Esta fórmula de reparto ha experimentado modificaciones en sus criterios, pasando de un esquema esencialmente resarcitorio en 1980, a uno en donde la población ganó en importancia. No obstante, la centralización de funciones recaudatorias en el gobierno federal no se ha modificado;⁸ ver Cuadro 2.1.1.

Cuadro 2.1.1
Estructura de Ingresos por Ámbitos de Gobierno.
(en por ciento)

Años	Federales	Estatales*	Municipales*
1980	89.4	9.4	1.1
1986	77.8	18.2	4.0
1991	81.1	15.5	3.4
1996	66.6	28.8	4.5
2001	60.4	33.1	6.5

*Incluye Participaciones

Fuente: 1980 y 1986, Pineda (1994) e INEGI (2002a).

Anexo, pág.268.

1991 "Federalismo Fiscal en México".

Cuadro 4 Estructura porcentual de Ingresos por Ámbitos de Gobierno.

1996 y 2001 Situación Financiera del Gobierno Federal (1990-2001) y Finanzas Públicas Estatales y Municipales (1996- 1999 y 1998-2001). INEGI.

Por el lado del gasto, sin embargo, el sistema sí ha operado cambios importantes. Si bien en la década de los ochenta el gobierno federal concentró fuertemente las funciones de gasto, en los noventa se inicia un proceso de descentralización que inició con la educación en 1992, y ha continuado hasta nuestros días en diversas áreas, hasta llegar a conformar lo que hoy se conoce como el Ramo XXXIII. Cabría en todo caso destacar que el gran avance en materia de gasto viene por el hecho de que la descentralización redujo significativamente el grado de discrecionalidad con que el gobierno federal lo asignaba en los ochenta y décadas anteriores: actualmente el gasto descentralizado obedece a fórmulas o inercias claramente definidas. En

⁸ Actualmente, los criterios de distribución de participaciones son como sigue: 45.17% por población, 45.17% por los llamados impuestos asignables territorialmente, en tanto que el restante 9.66% es en función inversa a los dos criterios anteriores.

pocas palabras, la descentralización del gasto trajo consigo una mayor transparencia en su asignación territorial.⁹

Sin analizar el detalle de estos cambios, para propósitos de este documento lo importante, en todo caso, es que el resultado final de la evolución del sistema de relaciones intergubernamentales de las últimas dos décadas ha sido un sistema distorsionado, ya que si bien los estados ejercen una parte importante del gasto, disponen de facultades muy limitadas para obtener ingresos propios. Si bien desde el punto de vista teórico esto puede ser perfectamente plausible, la experiencia de algunos países en los últimos años y algunos desarrollos teóricos recientes sugieren que, eventualmente, este esquema puede inducir poca o nula disciplina financiera al sistema fiscal (hacendario) en su conjunto.

La siguiente sub-sección describe de forma muy breve y sucinta la estructura impositiva actual de los gobiernos federal y estatal en México.

2.2 Estructura impositiva

Como se comentó en la sección anterior, en México el grueso de la recaudación impositiva se concentra en el ámbito federal de gobierno. Por ejemplo, si se toman las dos últimas décadas (1981- 2000), la recaudación total del sector público como proporción del PIB, excluyendo seguridad social, fue del 18.9 por ciento, del cual 17.6 fueron ingresos recaudados por el gobierno federal y sólo 1.2 por ciento correspondió a ingresos estatales y municipales; ver Cuadro 2.2.1.

**Cuadro 2.2.1
Ingresos Públicos como proporción del PIB**

	1981-1990	1991-2000	1981-2000
A. Ingresos Federales	16,5	18,7	17,6
Petroleros	4,6	3,2	3,9
Tributarios	10,7	10,8	10,8
No Tributarios	1,1	4,6	2,8
B. Seguridad Social	2,3	2,9	2,6
C. Ingresos estatales y locales	1,2	1,1	1,2
Ingreso Total (A+B+C)	20,1	22,9	21,5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En una gran proporción, estos ingresos federales provinieron de los llamados impuestos de base amplia, a saber, impuesto sobre la renta (ISR), IVA, impuestos al petróleo, e impuestos especiales a la producción y servicios (IEPS). Adicionalmente, hay algunos impuestos menores como los impuestos al comercio exterior y otros como Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y Tenencia, mismos que se reintegran en su totalidad a las entidades federativas. Por su

⁹ No obstante ello, la descentralización de funciones tan importantes como educación y salud ha implicado costos fuertes a los estados.

parte, si bien las entidades federativas operan un mayor número de impuestos, estos son en general de bases muy reducidas. El Cuadro 2.2.2 presenta un resumen de los impuestos estatales analizados. Como se puede observar, no todos estos impuestos son operados por todas las entidades federativas y ciertamente algunos de ellos son de recaudación muy baja.

**Cuadro 2.2.2
Resumen de Impuestos de los Estados**

	Impuestos analizados	Número de Estados que lo aplican
1	Sobre Hospedaje	27
2	Sobre Nóminas	23
3	Sobre Loterías, Rifas, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos	22
4	Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos	15
5	Local Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	13
6	Adicionales (Resto de los Impuestos estatales)	32
	<ul style="list-style-type: none"> • Enajenación de Bienes Muebles • Adquisición de Bienes Inmuebles • Remuneraciones al Trabajo Personal • Ejercicio de Profesiones y Honorarios • Instrumentos Públicos y Operaciones contractuales • Impuestos Directos Diversos • Otros 	

Fuente: Finanzas Públicas estatales y municipales de México. 1998-2001. INEGI.

El Cuadro 2.2.3 resume, por estado, el número de impuestos que operan. Es útil mencionar que el estado que opera el mayor número de impuestos es Guerrero (9), seguido de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Nayarit y Tlaxcala, con 8 impuestos. En el extremo opuesto, Campeche y Guanajuato operan sólo 3 impuestos, mientras que Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa operan 4.

Quizás más útil es mencionar que de los impuestos estatales vigentes¹⁰, los más frecuentes por entidad son el de Hospedaje (con 30 entidades), Loterías y Rifas (27), Nóminas

¹⁰ Vale aclarar que es diferente el número de impuestos por estados para cada año, así en el año 2000, tal como se refleja en el Cuadro 2.2.2 el impuesto a

(23) y Diversiones y Espectáculos Públicos (12), siendo estos tres también los más importantes en términos de recaudación. Tan sólo estos cuatro impuestos dan cuenta de más del 90 por ciento de lo recaudado en los Estados.

Cuadro 2.2.3
Número de Impuestos aplicados por estados
según la Ley de Ingresos 2003.
(Ordenado por Número de Impuestos)

Estado	Número de Impuestos
12 GUERRERO	9
02 BAJA CALIFORNIA	8
08 CHIHUAHUA	8
14 JALISCO	8
18 NAYARIT	8
29 TLAXCALA	8
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	7
09 DISTRITO FEDERAL	7
13 HIDALGO	7
26 SONORA	7
31 YUCATÁN	7
01 AGUASCALIENTES	6
03 BAJA CALIFORNIA SUR	6
06 COLIMA	6
07 CHIAPAS	6
10 DURANGO	6
17 MORELOS	6
20 OAXACA	6
27 TABASCO	6
15 MÉXICO	5
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	5
21 PUEBLA	5
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	5
24 SAN LUIS POTOSÍ	5

Hospedaje es operado por veintisiete estados, mientras que en el año 2003 lo operan treinta estados. La cantidad de impuestos operados por cada estado varía de año en año, según la Ley de Ingresos.

28 TAMAULIPAS	5
30 VERACRUZ-LLAVE	5
32 ZACATECAS	5
19 NUEVO LEÓN	4
23 QUINTANA ROO	4
25 SINALOA	4
04 CAMPECHE	3
11 GUANAJUATO	3

FUENTE: Leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el año 2003.

En suma, el análisis de la estructura impositiva en México confirma que el grueso de la recaudación de impuestos está concentrado en el ámbito federal de gobierno con los impuestos de base más amplia. Por su parte, las entidades federativas si bien ejercen un número considerable de impuestos, no todos son ejercidos necesariamente por todas las entidades. De hecho, el grueso de la recaudación estatal se concentra en cuatro impuestos, que son los más importantes no sólo por el número de entidades que los opera, sino también por su importancia en términos de recaudación.

3 Estimación de la capacidad fiscal y el esfuerzo tributario de las entidades federativas.

3.1 Aspectos conceptuales de la metodología

En esta sección se presenta, en la primera parte, un esbozo conceptual de la metodología utilizada. Los detalles más específicos de la metodología del cálculo de la capacidad y potencialidad tributaria de los estados se remiten al Apéndice 3. La segunda parte de la sección se destina a explicar específicamente cómo se estimaron los valores de las bases tributarias de los impuestos aquí analizados.

Bajo esta metodología, se calcula la tasa tributaria efectiva de cada estado (o jurisdicción) pertinente a cada impuesto individual, donde se define la tasa tributaria efectiva como la proporción entre la recaudación realizada y el valor de la base tributaria. La base tributaria debe representar una medida razonable de la capacidad tributaria, de esta manera eliminando la posibilidad de usar la base tomada de las estadísticas oficiales. Lo que se requiere es un indicador directo (o un *proxy* aceptable) de la capacidad tributaria. Subsecuentemente, se calcula para cada impuesto una tasa tributaria efectiva promedio no ponderada que incluya todos los estados que imponen dicho tributo. Se multiplica esta tasa efectiva media por la base tributaria, generando así un valor en términos absolutos de la potencialidad tributaria referente a cada estado. Esta cifra representa el monto del ingreso tributario que cada estado podría recaudar **si utilizara su base tributaria potencial en una extensión (grado) promedio.**

Como paso final del proceso, la suma de todos los montos (absolutos) genera la cantidad de ingresos tributarios que cada estado recaudaría por medio del sistema tributario representativo. Dividir las recaudaciones actualmente realizadas por las recaudaciones potenciales crea un Índice de Potencialidad Tributaria, lo cual permite la derivación de un “*ranking*” por estado de esfuerzo tributario. Al mismo tiempo se puede generar una estimación de las deficiencias de capacidad tributaria en los estados más pobres, lo que podría utilizarse para introducir modificaciones en la fórmula vigente de asignación de las participaciones.

Debe señalarse que estos resultados permiten determinar el desempeño tributario de cada entidad en relación al comportamiento tributario promedio del país. Es decir, ante la imposibilidad de tener una medida de desempeño absoluta, la metodología lo que hace es medir el comportamiento tributario, en términos de su capacidad y potencial, contra el comportamiento tributario promedio del país.

Ciertamente el reto conceptual de este ejercicio es encontrar una buena medida del valor de la base tributaria de cada impuesto, ya que se requiere de una medida razonable del valor de esta base (o una *proxy* aceptable), y no la base tomada de las estadísticas oficiales.

El ejercicio se realiza para cada impuesto de manera individual, pero permite también analizar el desempeño tributario, para cada entidad federativa, de todos los impuestos que operan o, potencialmente, podrían operar. El propósito último es tener un cálculo de la potencialidad (y capacidad) tributaria de todas las entidades, de forma que se pueda obtener una estimación del desempeño de todas ellas y un ordenamiento (*ranking*).

Es también importante señalar que, más que el comportamiento individual de cada impuesto, lo realmente útil es el desempeño tributario de cada estado, pues si bien algunos de ellos pueden tener comportamientos diferentes por impuesto, el comportamiento tributario conjunto del estado es el relevante. Como se vio en la sección anterior, la estructura tributaria por estado no es homogénea y, dependiendo de factores diversos como vocación productiva, geografía, nivel socioeconómico, etcétera, las entidades federativas ejercen potestades tributarias con mayor o menor efectividad.

Para finalizar con esta parte, cabría sólo señalar algunos de las limitaciones propias de la metodología utilizada. La selección de las variables independientes (eso es, las bases tributarias) es hasta cierto punto subjetiva, ya que no pueden sujetarse a pruebas de significancia estadística. Los datos correspondientes a las bases tributarias podrían resultar insuficientemente desglosados, de esta manera disfrazando las diferencias de capacidad tributaria entre las jurisdicciones, especialmente aquéllas donde la desagregación de la información está más desarrollada. Probablemente la limitación principal es que este enfoque no puede tomar en cuenta adecuadamente el impacto que tienen las diferencias de ingresos per cápita en las capacidades tributarias. Sin embargo, y a pesar de tales obstáculos, el hecho de que cada impuesto individual puede vincularse a su base tributaria potencial permite el análisis de las razones por el desempeño tributario cum esfuerzo tributario superior o inferior al promedio, de esta manera señalando y apuntando hacia conclusiones útiles y generalmente válidas de política tributaria.

3.2 Delimitación de los impuestos sujetos de análisis y estimación de los valores de las bases tributarias

3.2.1 Delimitación de impuestos

De la totalidad de los impuestos vigentes, tanto federales como estatales, se incorporaron prácticamente todos, salvo los de exportación de petróleo y comercio exterior. La lista definitiva es la siguiente:

Impuestos Federales

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF)
Impuesto sobre la renta de las empresas
Impuesto al valor agregado (IVA)
Impuesto especial a la producción y servicios (IEPS)
Tenencia
Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

Si bien los dos últimos se reintegran en su totalidad a las entidades federativas.

Cabe destacar que tanto el impuesto sobre la Renta (ISR) como el IVA si bien en la actualidad son federales son también sujetos potenciales de descentralización total o parcial, por lo que aquí también los manejaremos como potenciales.

Por lo que toca a los impuestos estatales vigentes, se tomó la decisión estratégica de considerar, de forma explícita y separada, los más importantes en términos de recaudación y número de estados que los operan. Los restantes impuestos menores se agregaron en una sola categoría denominada adicionales. La lista definitiva es la siguiente:

Impuestos Estatales

Nómina
Hospedaje
Diversiones y Espectáculos Públicos
Loterías y Rifas
Adicionales

3.2.2 Estimación de los valores de las bases tributarias

En esta sección se explica cómo se estimaron los valores de las bases tributarias correspondientes a los impuestos mencionados arriba. Antes de ello, sin embargo, es pertinente hacer un comentario sobre las cifras de recaudación de IVA e ISR por entidad. El comentario es necesario por la importancia de estos dos impuestos de base amplia en términos de recaudación.

En principio, existe información sobre recaudación por estado para la totalidad de impuestos considerados en este estudio. No obstante ello, en los casos del IVA e ISR en México,

las cifras de recaudación por estado no son de utilidad, ya que lo que reflejan es el lugar (estado) donde se enteró el impuesto, y no necesariamente donde se causó o gravó. El problema no puede ser ignorado porque muchas empresas en México, especialmente las grandes y en menor medida las medianas, tienen registrado su domicilio fiscal en las grandes áreas urbanas, (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey), a pesar de que operen en más de un estado simultáneamente. En consecuencia, las cifras oficiales de recaudación de estos dos impuestos si bien pueden ser útiles en el caso de empresas pequeñas, en el caso de empresas de mayor dimensión pueden presentar distorsiones de magnitud considerable. Para dar una idea de la magnitud de este problema en las estadísticas fiscales de recaudación, basta ver que mientras en el año 2000 el Distrito Federal contribuyó con el 22.8 por ciento al PIB nacional, la recaudación de ISRPF del mismo Distrito Federal representó el 54.2 por ciento de la recaudación nacional por este concepto, y 46.6 por ciento de la recaudación nacional de IVA. En consecuencia, fue necesario utilizar una fuente o estimación territorial alternativa de estos dos gravámenes por entidad federativa.

Para tal efecto se utilizaron las estimaciones de Gamboa y Messmacher (2002), quienes elaboraron un ejercicio de imputación territorial (por estado) de IVA e ISR, distinguiendo en este último caso las categorías de personas físicas y morales (empresas). Este ejercicio se realizó con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000, ENIGH (2002b), mediante la desagregación por entidad federativa de las bases de consumo sujeto a IVA e ingreso gravable.¹¹ Por lo que toca al ISR de las empresas, Gamboa et al lo imputaron territorialmente tomando del Censo Económico el excedente de explotación menos el pago de intereses y la depreciación, como *proxy* de la base gravable de la actividad empresarial en cada estado. Dicho indicador proporcionó la estructura por estado del ISR empresarial, el cual se multiplicó por el ISR empresarial total captado en el año 2000.¹² Es pertinente mencionar que este ejercicio tiene el problema de origen de que la ENIGH no es suficientemente representativa a nivel estatal.

Pasando ahora sí, a las estimaciones de los valores de las bases tributarias, a continuación se hace una breve descripción de cada una de ellas, haciendo mención también de la fuente estadística utilizada. 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. También, una fuente recurrente fue el Censo Económico de 1998 (1999), por lo que en esos casos se utilizó la estructura de 1998 y se le aplicó al año 2000, que es el año de base para el análisis. Finalmente, cuando la disponibilidad de información lo permitió, se utilizaron indicadores distintos para tener más de una estimación de una misma base tributaria, a fin de obtener resultados más robustos. En los casos en que se pudo hacer esto, se señala en la sección correspondiente a análisis de resultados.

ISRPF

¹¹ Debe mencionarse que si bien la ENIGH reporta ingresos netos, parte del ejercicio consistió en que se calculara, hacia atrás, los ingresos brutos.

¹² Debe hacerse notar que previamente fue necesario estimar cuánto del ISR fue de personas físicas y cuánto de empresas, ya que las cifras oficiales sólo publican el total de ISR.

Para el caso de este impuesto, si bien se utilizó el PIB nacional del año 2000 como referencia del ingreso nacional, su imputación por estado se hizo con base en la información del Cuestionario Ampliado del Censo general de Población y Vivienda del año 2000 (2001), en donde se desagrega, por estado, los hogares (y personas) de acuerdo a sus ingresos expresados en tramos de múltiplos de salarios mínimos, hasta 10 ó más. La ventaja de este indicador respecto al simple uso del PIB estatal es que, en alguna medida, se incorpora la desigualdad por estado resultante de la distribución del ingreso.

ISR EMPRESARIAL

Se utilizó como estimación del valor de la base tributaria el PIB estatal del año 2000, en valores básicos que proporciona el INEGI.

IVA

Si bien en principio el candidato natural para este impuesto es el PIB estatal, la consideración de que finalmente el IVA es un impuesto al consumo, cuya carga la soportan los consumidores finales¹³, llevó a la idea de tratar de estimar una aproximación de la distribución territorial del gasto destinado a consumo. En consecuencia, mediante la ENIGH se calculó el ahorro por estado (ingreso menos consumo), y se ajustó el PIB estatal, de manera que a este último se le sustrajo la parte del ingreso no consumido (ahorro), por estado. Es decir, se trató de tener una estructura de consumo por entidad federativa. Estrictamente el ejercicio no es del todo correcto pues no necesariamente el PIB estatal es igual al ingreso disponible estatal. Sin embargo, este tratamiento permite ajustar por capacidades de ahorro entre estados.

IEPS

Se utilizó la estructura del valor agregado censal de producción de las ramas gasolina (6260), Tabaco (3140) y Bebidas (3130), por estado, de acuerdo al Censo Económico de 1998 (1999) y se aplicó a la parte correspondiente del PIB del 2000. Alternativamente, se podría utilizar la medida de ahorro por estado explicado líneas arriba, si se supone que el consumo de estos tres bienes está asociado al ocio, mismo que se relaciona también a la capacidad de ahorro.

TENENCIA

Se utilizó el Cuestionario Ampliado del Censo General de Población y Vivienda, 2000 (2001), en donde se captura, por estado, si las familias disponen de automóvil, y posteriormente se le asignó a los automóviles un valor promedio de 50,000 pesos. Debe destacarse que la base oficial en México se constituye con los automóviles registrados, no necesariamente los existentes, como aquí se hizo. De hecho, la propia base oficial no existe, toda vez que, hasta la fecha, no existe un Registro Nacional de Automóviles.

¹³ Naturalmente que estrictamente hablando esto implica que se hace el supuesto de incidencia de que el IVA se traslada 100 % hacia adelante, a los consumidores.

ISAN

Se utilizó la misma estimación que en el ISRPF. La consideración aquí es que la adquisición de automóviles nuevos está fuertemente correlacionada al nivel de ingresos.

NOMINA

Valor de las remuneraciones, por estado, de acuerdo al Censo Económico de 1998, (1999).

HOSPEDAJE

Valor estimado de la Oferta de Alojamiento en el año 2000, en base a la información que brinda el INEGI (Anuario Estadístico por Entidad Federativa, 2002)

DIVERSIONES

Se utiliza como *proxy* el ahorro estatal, tal como se explicó en el caso del IVA. La idea, nuevamente, es que este consumo está asociado al ocio.

LOTERIAS

Igual que en Diversiones, se utiliza el Ahorro estatal estimado del PIB 2000.

ADICIONALES

PIB estatal (INEGI)

Como ya se comentó, en algunos casos se llevó a cabo más de una estimación para una misma base y, en su caso, se hará mención de esto en la siguiente sección.

4 Análisis de resultados

Para efectos de exposición se hará primero un análisis de los principales resultados, por impuesto, tratando de destacar los resultados más importantes y patrones generales de comportamiento. En una segunda parte, el análisis se realiza por entidades, observando su desempeño tributario global.

4.1 Por impuestos

Los cálculos para cada impuesto, por entidad, se reportan en los Cuadros 4.1.1 a 4.1.11, Apéndice 1, correspondiendo cada uno de ellos a los diez impuestos analizados explícitamente y el onceavo, a los impuestos menores agrupados en la categoría de adicionales. Conviene explicar someramente la interpretación de estos cuadros. La columna 1 reporta simplemente la recaudación registrada para cada impuesto. La columna 2 contiene el valor monetario de la base

tributaria, cuya fuente estadística se explicó en la sección anterior. La columna 3 presenta lo que aquí se denomina la tasa tributaria efectiva, es decir, los valores de la columna 1 divididos por los valores de la columna 2, para cada entidad federativa. La potencialidad tributaria, propiamente dicha, se presenta en la columna 4, y es el resultado de multiplicar, para cada estado, el valor de la base tributaria (columna 3), por la tasa tributaria efectiva promedio de todos los estados. Es decir, esta columna presenta la recaudación tributaria que cada estado generaría si su potencialidad tributaria fuera explotada en una extensión media. Por su parte, la columna 5 muestra el índice de uso de potencialidad tributaria (IUPT) para cada entidad, y resulta simplemente de dividir los valores de la columna 1 (recaudación tributaria) entre los valores de la columna 4 (potencialidad tributaria). El valor del IUPT puede ser superior, inferior o igual a 1.0. Por ejemplo, un valor de 1.0 indica que el estado está explotando su base potencial de manera promedio; valores inferiores a la unidad corresponden a entidades cuyo desempeño tributario relativo es menos eficiente que el promedio del país y, por último, los valores por arriba de la unidad corresponden a estados que tienen un desempeño eficiente, es decir, mejor que el promedio nacional. Finalmente, la columna 6 presenta un ordenamiento o *ranking*, simple de los números del IUPT, partiendo del valor 1, para el estado que mejor explota su base, hasta el valor 32, para el estado que peor lo hace.

Si nos concentramos en los impuestos federales, los Cuadros 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4 y 4.1.5 se refieren a IRPF, ISR empresarial, IVA, IEPS e ISAN, respectivamente. Destaca el hecho de que, salvo en el caso del ISAN y el ISR empresarial, se registra un comportamiento en el que los mejores desempeños corresponden a estados como Baja California Sur, Colima, Veracruz, Aguascalientes y Nayarit, por mencionar algunos. En el extremo opuesto, los peores desempeños son en estados donde hay fuertes concentraciones urbanas y de actividad económica, como son el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco Puebla y Nuevo León, con algunas excepciones notables como es el caso de Chihuahua.

En realidad este resultado no es sorprendente pues sugiere dos hechos. Primero, los problemas más fuertes de evasión y elusión fiscales, así como las mayores concentraciones del sector informal se registran precisamente en estas áreas. Segundo, estados como Baja California Sur y Aguascalientes son estados relativamente avanzados económicamente hablando¹⁴, y en particular Aguascalientes registra el grueso de su actividad en una ciudad capital clasificada como las de más alto bienestar y seguridad en el país. Lo mismo se puede decir, por ejemplo, de Colima. Es decir, en principio son estados relativamente avanzados desde el punto de vista económico, pero que no sufren los efectos de las altas concentraciones urbanas.

Un aspecto que debe señalarse es que si bien la tasa efectiva de IVA nacional es de 10.2 por ciento, que es bastante razonable, hay cinco estados en donde la tasa efectiva está por encima de la actual tasa nominal de 15 por ciento. Ciertamente no hay una explicación de esto, salvo que pueda haber problemas de información. En principio, uno podría atribuir esto a que los

¹⁴ Tomando como referencia el PIB per- cápita, estos estados se encuentran entre los más altos, 8vo y 9no lugar respectivamente; de igual forma en el Índice de Desarrollo Humano, calculado por el Consejo Nacional de Población (Índices de desarrollo Humano 2002, Colección índices sociodemográficos, México, 2002) clasifican como de alto grado de desarrollo humano. En el caso del estado de Colima sucede lo mismo.

resultados se basaron en una encuesta, y no en un censo. Sin embargo, esto no es tan serio toda vez que lo importante aquí es la estructura relativa y no necesariamente la absoluta, si bien no se puede descartar que los resultados no están exentos de problemas por la poca disponibilidad de información de tipo regional en México.

El comportamiento del ISAN es opuesto. Es decir, los estados con mejor desempeño son por ejemplo D.F., Tamaulipas, Nuevo León, Quintana Roo y Jalisco, en tanto que entre los de peor desempeño están, por ejemplo, Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala, Baja California, Nayarit, Guerrero y Chiapas. Por el tipo de impuesto, el resultado es bastante razonable, ya que aquí por ser una actividad que se da sólo en el sector formal, es más difícil que exista evasión generalizada de impuestos. Parecería en todo caso que la existencia de automóviles ilegales en estados atrasados o la cercanía a una franja fronteriza¹⁵ puede explicar el mal desempeño tributario de los estados que se mencionaron.

Quizás el impuesto en donde es más difícil establecer un patrón claro de comportamiento es el ISR empresarial, aunque algo se puede mencionar. Por ejemplo, entre los cinco mejor posicionados están Tabasco, Campeche, Chiapas, Guanajuato y Coahuila. En algunos de esos estados los resultados podrían obedecer a la importancia relativa de empresas gubernamentales en un estado, como son los casos de PEMEX y CFE.¹⁶

En el análisis de los impuestos estatales es, a diferencia de los federales, más difícil de establecer un patrón claro de comportamiento, primero porque, salvo la Tenencia (federal), no todos los impuestos son operados por todas las entidades federativas y, segundo, porque la propia vocación productiva o ventaja comparativa de cada estado puede estar explicando el desempeño de impuestos particulares.

Para efectos de exposición iniciaremos con el Cuadro 4.1.6 que hace referencia al impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos. Conviene aclarar que el cuadro contiene información agregada de las tenencias federal y estatal y recordar también que si bien la tenencia federal opera en todas las entidades, la estatal (para vehículos de modelos de más de diez años) opera sólo en 13 entidades.

El comportamiento de este impuesto parece en términos generales asemejarse al ISAN. Es decir, su desempeño parece estar asociado a la existencia de vehículos ilegales o, si bien legales, de procedencia extranjera en las franjas fronterizas. Así por ejemplo, los peores desempeños se dan en estados como Zacatecas y Estado de México, caracterizados por ser áreas rurales típicas de expulsión de migrantes a Estados Unidos, o bien de estados fronterizos, como son Baja California, Baja California Sur y Chihuahua; la excepción parece ser el estado de Hidalgo. En el extremo opuesto, los mejores desempeños son entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Puebla Tabasco y Quintana Roo. Sin tener evidencia, se puede argumentar que, de manera intuitiva, la incidencia de automóviles ilegales tiende a concentrarse en áreas rurales dispersas, donde presumiblemente hay menos vigilancia que en las zonas urbanas.

¹⁵ En las franjas fronterizas del norte del país es una práctica muy común que se utilice mucho automóvil de segunda mano proveniente de Estados Unidos.

¹⁶ Acrónimos de Petróleos mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

El siguiente impuesto estatal es el de Nóminas, que como ya se mencionó, es con mucho el más importante en términos de recaudación entre los impuestos estatales y de hecho también en términos del número de estados que lo operan (23).

Los seis mejores desempeños corresponden, por orden, a Campeche, Quintana Roo, Distrito Federal, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León. En tanto que los estados peor situados son San Luis Potosí, Baja California Sur, Tabasco, Durango, Nayarit e Hidalgo.

Si bien resulta difícil establecer un patrón de comportamiento claro, algunos aspectos son dignos de destacar. Con la excepción de Campeche y Quintana Roo, el resto de las entidades que muestran mejor desempeño cuentan con un grado importante de diversificación económica, destacando los casos del Distrito Federal y Nuevo León. Los casos particulares de Campeche y Quintana Roo seguramente se explican por la importancia que tienen la actividad petrolera (PEMEX) y el gran turismo respectivamente. Por su parte, las entidades de peor desempeño son típicas por ser poco industrializadas.

El siguiente impuesto, Hospedaje, es importante no sólo en términos de recaudación sino también en número de entidades (27). Entre los mejores situados están Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Nayarit, Baja California y Distrito Federal; en tanto que los de peor desempeño son Morelos, Veracruz, Zacatecas, Chiapas, Tamaulipas, Oaxaca y San Luis Potosí.

El resultado es de hecho muy interesante pues en su mayoría, tanto los mejor situados como los peor situados son de hecho entidades con fuerte actividad turística, algunas de ellas asociadas a negocios como el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California, y otras asociadas a turismo propiamente vacacional. Parecería entonces que el desempeño tributario está fuertemente asociado al grado de desarrollo económico de la entidad (turística). Más aún, de entre las entidades mejor situadas, con la excepción de Nayarit, destacan las entidades cuya infraestructura turística es moderna y receptora de turismo extranjero. Las entidades peor situadas se caracterizan por recibir turismo de origen nacional y, al mismo tiempo, su infraestructura hotelera es menos moderna.

Pasando al impuesto sobre Diversiones, éste es operado por quince entidades. Los resultados no son sorprendentes, ya que entre los mejor situados destacan Aguascalientes, Tlaxcala, Veracruz y el Distrito Federal, en tanto que los peor situados son Quintana Roo, Jalisco, Colima y Oaxaca. Parecería más o menos claro que las entidades con mejor desempeño son las que realizan ferias o eventos nacionales, y el Distrito Federal, por la fuerte concentración de este tipo de actividades. Es interesante mencionar que los resultados del Cuadro 4.1.9 utilizaron como estimador de la base tributaria el ahorro estatal y, una estimación alternativa (no reportada en los cuadros) utilizando no el ahorro sino el valor agregado del subsector 94, del Censo Económico de 1998 (diversiones), arroja prácticamente el mismo ordenamiento.

Por lo que toca al impuesto sobre Loterías, operado por veinte y dos entidades, los resultados se muestran en el Cuadro 4.1.10. Como se recordará, aquí se utilizó también como estimador de la base tributaria el ahorro estatal, resultando los mejor situados Sinaloa, Guanajuato, Tamaulipas, Colima y el Distrito federal, en tanto que los cinco peores desempeños

son Chiapas, San Luis Potosí, Nuevo León, Durango y Aguascalientes. En realidad, poco se puede decir respecto a este patrón de comportamiento, salvo su robustez, ya que si alternativamente se utiliza como estimador de la base tributaria el PIB del año 2000, salvo los casos de Colima y Guanajuato, el resto de las entidades, tanto mejor como peor situadas, permanecen, si bien el orden se modifica.¹⁷

Para finalizar con los impuestos estatales vigentes, el Cuadro 4.1.11 reporta los aquí llamados adicionales. Esta categoría es difícil de analizar ya que, estrictamente, los resultados de ordenamiento entre entidades no son válidos pues las entidades que se comparan no necesariamente operan el mismo número de impuestos. Sin embargo, su inclusión es útil al momento de ver el comportamiento tributario agregado de cada entidad, que es precisamente el contenido del siguiente apartado.

4.2 Por Entidad Federativa

Los resultados del esfuerzo tributario total, por entidad federativa, se presentan en el Cuadro 4.2. La interpretación del Cuadro 4.2 es similar a los cuadros por impuesto reportados arriba, con la diferencia de que, en este caso, se agregan todos los impuestos (recaudaciones) y los valores de las bases tributarias correspondientes, para obtener un IUPT que incorpora todos los impuestos, federales y estatales analizados, por entidad. Así pues, el índice describe el comportamiento tributario global de cada entidad.

Cuadro 4.2
Capacidad Tributaria y Esfuerzo Tributario por Estado

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Potencialidad Tributaria** (MP) (2)	IUPT *** (3=1/2)	Ranking (4)
01 AGUASCALIENTES	16242948	12002960	1.35	6
02 BAJA CALIFORNIA	36601355	39874351	0.92	12
03 BAJA CALIFORNIA SUR	14256881	5558379	2.56	1
04 CAMPECHE	17355225	9058225	1.92	4
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	19954586	32075532	0.62	21
06 COLIMA	10493888	5346878	1.96	3

¹⁷ En lugar de Colima y Guanajuato, aparecen Yucatán y Baja California.

07 CHIAPAS	13669683	16244599	0.84	15
08 CHIHUAHUA	20333409	41502674	0.49	24
09 DISTRITO FEDERAL	79134902	183733289	0.43	29
10 DURANGO	14099004	12557187	1.12	7
11 GUANAJUATO	28312474	38241503	0.74	19
12 GUERRERO	14058920	17019372	0.83	17
13 HIDALGO	13019691	12872181	1.01	11
14 JALISCO	27353153	93321589	0.29	32
15 MÉXICO	50127651	114040847	0.44	28
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	14389473	25741253	0.56	23
17 MORELOS	11412771	13330958	0.86	14
18 NAYARIT	9481328	8712846	1.09	8
19 NUEVO LEÓN	32938303	69517371	0.47	25
20 OAXACA	7956692	20660580	0.39	30
21 PUEBLA	15089265	42602612	0.35	31
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	21069790	20122207	1.05	10
23 QUINTANA ROO	12288649	11321996	1.09	9
24 SAN LUIS POTOSÍ	10263587	22367357	0.46	26
25 SINALOA	13257654	23143817	0.57	22
26 SONORA	24492397	27890931	0.88	13
27 TABASCO	23498108	11649079	2.02	2
28 TAMAULIPAS	19214059	30287335	0.63	20
29 TLAXCALA	6992278	9043770	0.77	18
30 VERACRUZ-LLAVE	67431227	44616319	1.51	5
31 YUCATÁN	6676530	14858677	0.45	27
32 ZACATECAS	11496073	13715897	0.84	16
Total	682961954	1043032573	0.65	

*Suma de la Recaudación Tributaria de cada impuesto.

**Suma de la Potencialidad Tributaria de cada impuesto

***Índice de Uso de Potencialidad Tributaria.

Claramente, los estados con mejor y peor desempeño son también los de mejor y peor desempeño en el caso ya visto de impuestos federales: Baja California Sur, Colima, Veracruz, Aguascalientes entre los mejores, y Jalisco, Puebla, Estado de México, Oaxaca y Distrito Federal entre los peores. El resultado por supuesto no es sorprendente, toda vez que la importancia de los impuestos federales en la totalidad de impuestos, en términos de recaudación, determina que el comportamiento global sea prácticamente el mismo que en el caso de los impuestos federales. En consecuencia, la explicación de estos resultados es también la misma.

Sólo para complementar el análisis, el Cuadro 4.3, Apéndice 1, ofrece la misma información que el Cuadro 4.2, pero desglosando el comportamiento de cada impuesto en particular. Su análisis confirma lo ya descrito en el apartado previo.

Ahora bien, si se hace un ajuste por población y se analiza la brecha *per cápita*, ver Cuadro 4.4, se hace muy evidente que las entidades mejor situadas son las más avanzadas económicamente hablando, de acuerdo a distintos indicadores de desarrollo (ver nota 9). Como se comenta en la metodología, la brecha *per cápita* de la capacidad tributaria es una variable

adicional para juzgar el desempeño tributario y no es comparable con el esfuerzo tributario que hemos venido analizando, ya que en el Cuadro 4.4 se calcula la potencialidad tributaria *per cápita* y, en consecuencia, la brecha *per cápita* (columna 4) se calcula como la potencialidad tributaria *per cápita* de la columna 3 menos el promedio de la potencialidad tributaria *per cápita*. Como ya se mencionó, los mejor situados son los más avanzados; Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco, y Baja California, entre otros. En el extremo opuesto, los peor situados son de entre los más rezagados, como son los casos de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero e Hidalgo.

Este resultado es valioso pues añade una consideración de mucha importancia para un país como México, a saber, la fuerte heterogeneidad regional, tanto poblacional como socioeconómica. De esta forma, si bien los resultados presentados arriba hacen referencia solamente al esfuerzo tributario, cuando se introduce el ajuste por población es claro que, aparte de la eficiencia, otro tipo de consideraciones deben tenerse también en mente, como por ejemplo la carencia de recursos humanos y materiales en regiones socio-económicamente más rezagadas.

Cuadro 4.4
Brecha Per Cápita de la Capacidad Tributaria

Estado	Potencialidad Tributaria Global (1)	Población* 2000 (2)	Potencialidad Tributaria Per Cápita (3=1/2)	Brecha** (4)
01 AGUASCALIENTES	12002960	940778	12.8	2.2
02 BAJA CALIFORNIA	39874351	2476010	16.1	5.5
03 BAJA CALIFORNIA SUR	5558379	418962	13.3	2.7
04 CAMPECHE	9058225	687572	13.2	2.6

05 COAHUILA DE ZARAGOZA	32075532	2287816	14.0	3.4
06 COLIMA	5346878	536650	10.0	-0.6
07 CHIAPAS	16244599	3912081	4.2	-6.4
08 CHIHUAHUA	41502674	3037366	13.7	3.1
09 DISTRITO FEDERAL	183733289	8550170	21.5	10.9
10 DURANGO	12557187	1440899	8.7	-1.9
11 GUANAJUATO	38241503	4648460	8.2	-2.4
12 GUERRERO	17019372	3063380	5.6	-5.0
13 HIDALGO	12872181	2226763	5.8	-4.8
14 JALISCO	93321589	6293460	14.8	4.2
15 MÉXICO	114040847	13058570	8.7	-1.9
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	25741253	3959772	6.5	-4.1
17 MORELOS	13330958	1545775	8.6	-2.0
18 NAYARIT	8712846	910241	9.6	-1.0
19 NUEVO LEÓN	69517371	3812758	18.2	7.6
20 OAXACA	20660580	3419524	6.0	-4.6
21 PUEBLA	42602612	5054788	8.4	-2.2
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	20122207	1398148	14.4	3.8
23 QUINTANA ROO	11321996	870918	13.0	2.4
24 SAN LUIS POTOSÍ	22367357	2290332	9.8	-0.8
25 SINALOA	23143817	2522862	9.2	-1.4
26 SONORA	27890931	2192455	12.7	2.1
27 TABASCO	11649079	1883620	6.2	-4.4
28 TAMAULIPAS	30287335	2735624	11.1	0.5
29 TLAXCALA	9043770	957705	9.4	-1.2
30 VERACRUZ-LLAVE	44616319	6883273	6.5	-4.1
31 YUCATÁN	14858677	1650949	9.0	-1.6
32 ZACATECAS	13715897	1347186	10.2	-0.4
Promedio			10.6	

*Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario ampliado.

**Calculada como la diferencia entre la Potencialidad Tributaria Per Cápita de cada estado y la Potencialidad Tributaria Per Cápita promedio.

Por su parte, el Cuadro 4.5, muestra el impacto neto de cada impuesto en el esfuerzo tributario a nivel nacional. Para su correcta interpretación, debe recordarse que las cifras positivas o negativas de la columna 4 representan la aportación neta de un impuesto particular hacia el desempeño cum esfuerzo tributario inferior al promedio (signo negativo) o superior al promedio (signo positivo). En el Apéndice 2, este mismo cuadro se presenta para cada una de las entidades federativas. Quizá lo más importante a destacar de este índice es que, más allá de la estructura relativa entre impuestos, muestra un nivel bajo, lo que es un reflejo de las deficiencias de recaudación como país.

Cuadro 4.5
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	2833427	2648626	1.07	0.000
Diversiones	122808	152346	0.81	0.000
Hospedaje	501013	491816	1.02	0.000
Loterías	266752	321150	0.83	0.000
Nómina	11100759	10120229	1.10	0.001
Tenencia	8583587	7850230	1.09	0.001
IEPS	99977185	231355514	0.43	-0.126
IRPF	132286304	168331063	0.79	-0.035
IRPM	149173918	176987722	0.84	-0.027
ISAN	4659703	3865176	1.21	0.001
IVA	273456498	440908701	0.62	-0.161
Total	682961954	1043032573	0.65	-0.345

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Para finalizar con el análisis de resultados, es importante recordar que, como ya se dijo, la importancia de los impuestos federales en términos de recaudación influye de manera determinante en el ordenamiento o *ranking* del esfuerzo tributario de las entidades. Si se analiza el comportamiento tributario solamente de los impuestos estatales, los resultados ciertamente se modifican. Así, entre los cinco mejor situados se encuentran Guerrero, Chihuahua, Quintana Roo, Distrito Federal y Nayarit, en tanto que los cinco peor situados son Oaxaca, Veracruz, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, ver Cuadro 4.6.

Cuadro 4.6
Capacidad Tributaria y Esfuerzo Tributario por Estado
Impuestos de los Estados

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Potencialidad Tributaria** (MP) (2)	IUPT *** (3=1/2)	Ranking (4)
01 AGUASCALIENTES	25048	142846	0,18	30
02 BAJA CALIFORNIA	613203	567989	1,08	10
03 BAJA CALIFORNIA SUR	71613	75395	0,95	15
04 CAMPECHE	115147	109280	1,05	12
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	237478	453940	0,52	20
06 COLIMA	19632	57714	0,34	26
07 CHIAPAS	98118	140230	0,70	19
08 CHIHUAHUA	997612	668738	1,49	3
09 DISTRITO FEDERAL	6079530	3814777	1,59	1
10 DURANGO	130289	133094	0,98	14
11 GUANAJUATO	91024	416551	0,22	29
12 GUERRERO	249767	161322	1,55	2
13 HIDALGO	104565	144929	0,72	18
14 JALISCO	1023468	875634	1,17	8
15 MÉXICO	1371278	1288357	1,06	11
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	77083	208729	0,37	25
17 MORELOS	38440	152695	0,25	27
18 NAYARIT	73538	53361	1,38	4
19 NUEVO LEÓN	1207701	1079535	1,12	9
20 OAXACA	15675	133221	0,12	32
21 PUEBLA	214181	416411	0,51	21
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	53020	236200	0,22	28
23 QUINTANA ROO	250785	187711	1,34	5
24 SAN LUIS POTOSÍ	83737	201393	0,42	24
25 SINALOA	187354	204879	0,91	16
26 SONORA	452335	354091	1,28	6
27 TABASCO	80404	165755	0,49	22
28 TAMAULIPAS	550783	460269	1,20	7
29 TLAXCALA	52632	71441	0,74	17
30 VERACRUZ-LLAVE	70617	532237	0,13	31
31 YUCATÁN	157226	158847	0,99	13
32 ZACATECAS	31476	66594	0,47	23
Total	14824759	13734167	1,08	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a redondeos en el cálculo

***Suma de la Recaudación Tributaria de cada impuesto.**

****Suma de la Potencialidad Tributaria de cada impuesto**

*****Índice de Uso de Potencialidad Tributaria.**

5 Conclusiones

El análisis de la capacidad fiscal y tributaria, así como del esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México arroja resultados y conclusiones interesantes, las cuales se presentan a continuación de manera resumida.

Primero, la distribución de potestades tributarias entre gobiernos federal y estatales, si bien es diversa en términos de número de impuestos, en términos de recaudación está fuertemente concentrada en el ámbito federal, ya que es este último el que opera los impuestos de base amplia.

Segundo, si se analiza el desempeño tributario de las entidades con la totalidad de impuestos (federales y estatales) se obtiene un resultado curioso; con excepciones, tanto las mejor como las peor situadas son entidades federativas de desarrollo económico relativamente avanzado. La diferencia estriba en que las mejor situadas son en general estados con ciudades capitales importantes de tamaño medio; tal es el caso por ejemplo de Aguascalientes, Colima, Veracruz, Baja California Sur, etcétera. Por su parte, las de peor desempeño tributario son entidades con grandes áreas urbanas, como son los casos de Jalisco, Distrito Federal, Estado de México, Puebla y, en menor medida, Nuevo León. La excepción a este último grupo parece ser Oaxaca. Este resultado, aparentemente contradictorio, se explica por el hecho de que las entidades mejor posicionadas tienen ciudades capitales de tamaño óptimo y relativamente altos niveles de bienestar, en tanto que las peor situadas concentran el grueso de las actividades ilícitas y sectores informales de magnitud importante.

Tercero, si se hace un ajuste por población y se estima la brecha per cápita, resulta muy claro que el comportamiento tributario de las entidades federativas está fuertemente condicionado por el grado de desarrollo económico.

Cuarto, en general, la aportación de cada impuesto al esfuerzo tributario global es baja, lo que refleja el pobre desempeño fiscal del país. Como tal, esto nos recuerda que si bien la eficiencia y potencialidad tributaria son importantes en el diseño de una reforma, ésta debe también considerar la heterogeneidad poblacional, y más generalmente, la heterogeneidad socioeconómica de las diversas regiones del país. Si bien la reforma fiscal no es objeto de este estudio, estos resultados confirman la idea de que cualquier reforma en materia de federalismo fiscal requiere de un aumento significativo de la recaudación tributaria del gobierno en su conjunto.

Quinto, si bien el esfuerzo tributario relativo de las entidades está determinado en alguna medida por la cantidad de impuestos que opera, se encontraron entidades con buen desempeño y un número relativamente grande de impuestos y, al mismo tiempo, entidades que, operando relativamente pocos impuestos, muestran también un buen desempeño tributario. En principio esto podría sugerir que sí existe cierto margen para una competencia impositiva sana entre entidades.

Sexto, y relacionado con el punto anterior, al menos en el caso del impuesto a las Nóminas, que es el más importante de los impuestos estatales vigentes, resalta el hecho de que varias entidades no lo operan. Si bien de manera tentativa, este resultado parece sugerir que la hipótesis de que entre entidades se da algún grado de competencia fiscal para atraer inversión, tiene sustento. Ciertamente corroborar esta hipótesis exige de mayor investigación.

Finalmente, como séptimo y último punto, se podría mencionar que estos resultados ofrecen un insumo valioso en el rediseño de un nuevo esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en México, que permita a los gobiernos subnacionales no sólo disponer de más recursos no condicionados, sino también transferirles mayores atribuciones impositivas, en aras de una mayor disciplina fiscal del gobierno como un todo. Sin embargo, cualquiera que éste sea, deberá tenerse en cuenta que la desigualdad regional tan marcada en el país constituye una fuerte restricción, por lo que parecería que las modificaciones tendrían que ser graduales.

Referencias

Dixit, A. y John Londregan (1998) “Fiscal federalism and redistributive politics”, *Journal of Public Economics*, 68, pp. 153-180.

Gamboa, R. y M. Messmacher (2002) “Desigualdad regional y gasto público en México”, Mimeo.

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

Consejo Nacional de Población, Índices de desarrollo Humano 2002, Colección de índices sociodemográficos, México, 2002.

INEGI (2003) Indicadores Regionales.

_____ (2002a) El Ingreso y el Gasto Público en México. (varios años).

_____ (2002b) ENIGH – 2000.

_____ (2001) Cuestionario Ampliado del Censo General de Población y Vivienda del año 2000

_____ (1999) Censo Económico, 1998.

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

Pineda, P. (1994) “La descentralización fiscal en México”, *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 2, El Colegio de México.

Apéndice 1

Cuadro 4.1.1

Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo

Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	2968626	55965584	5.30%	1894202	1.57	9
02 BAJA CALIFORNIA	11889797	233093080	5.10%	7889230	1.51	10
03 BAJA CALIFORNIA SUR	2500240	30411621	8.22%	1029307	2.43	2
04 CAMPECHE	2516404	29145619	8.63%	986458	2.55	1
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	2579776	144685125	1.78%	4896989	0.53	21
06 COLIMA	2134429	29063817	7.34%	983689	2.17	4
07 CHIAPAS	1984766	99301612	2.00%	3360946	0.59	19
08 CHIHUAHUA	2607666	194790699	1.34%	6592854	0.40	25
09 DISTRITO FEDERAL	20879083	677735485	3.08%	22938525	0.91	13
10 DURANGO	1798542	65155326	2.76%	2205237	0.82	17
11 GUANAJUATO	6834527	237392569	2.88%	8034750	0.85	16
12 GUERRERO	2118733	92163031	2.30%	3119335	0.68	18
13 HIDALGO	2500120	81245311	3.08%	2749816	0.91	14
14 JALISCO	1425901	385934716	0.37%	13062284	0.11	30
15 MÉXICO	11408499	657664608	1.73%	22259209	0.51	22
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	1152092	158766042	0.73%	5373570	0.21	28
17 MORELOS	2086438	70849360	2.94%	2397956	0.87	15
18 NAYARIT	2449137	40060873	6.11%	1355894	1.81	7
19 NUEVO LEÓN	5622804	286492697	1.96%	9696585	0.58	20
20 OAXACA	1420658	94399900	1.50%	3195044	0.44	23
21 PUEBLA	2544370	196803655	1.29%	6660984	0.38	26
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	6225647	82869583	7.51%	2804790	2.22	3
23 QUINTANA ROO	2875166	52670274	5.46%	1782670	1.61	8
24 SAN LUIS POTOSÍ	353095	95768933	0.37%	3241380	0.11	31
25 SINALOA	1050028	132357951	0.79%	4479766	0.23	27
26 SONORA	5323966	127130443	4.19%	4302836	1.24	11
27 TABASCO	5109157	70896328	7.21%	2399546	2.13	5
28 TAMAULIPAS	2213628	151098491	1.47%	5114055	0.43	24
29 TLAXCALA	129965	38676944	0.34%	1309054	0.10	32
30 VERACRUZ-LLAVE	15470326	245185426	6.31%	8298506	1.86	6
31 YUCATÁN	282250	67248092	0.42%	2276068	0.12	29
32 ZACATECAS	1830468	48441088	3.78%	1639529	1.12	12
Total	132286304	4973464284	2.66%	168331063	0.79	
Tasa promedio			3.38%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

*Estimado de la Recaudación del IRPF 2000, según la estructura de la ENIGH 2000.

Fuente: Desigualdad Regional y Gasto Público en México. Rafael Gamboa y Miguel Messmacher.

*Cuadro 2. Porcentaje de la Recaudación Federal por Estado, pág.23

Anuario Estadístico por entidad federativa. 2002. INEGI

**Valor Estimado del Ingreso de la población según distribución porcentual de la población por grupos de ingresos totales.

Se trató que el total de Ingresos = PIB, no así en los estados.

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2000.

Cuadro 4.1.2
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto sobre la Renta a Personas Morales

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	1484912	59651845	2.49%	2122368	0.70	16
02 BAJA CALIFORNIA	5498922	178702841	3.08%	6358114	0.86	10
03 BAJA CALIFORNIA SUR	753823	27049257	2.79%	962392	0.78	14
04 CAMPECHE	8500399	58984460	14.41%	2098623	4.05	2
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	6419617	149547114	4.29%	5320775	1.21	5
06 COLIMA	469854	27461072	1.71%	977045	0.48	31
07 CHIAPAS	4176118	80397506	5.19%	2860484	1.46	3
08 CHIHUAHUA	5084673	228716155	2.22%	8137551	0.62	23
09 DISTRITO FEDERAL	21854617	1134503845	1.93%	40364804	0.54	28
10 DURANGO	1367304	59839941	2.28%	2129061	0.64	21
11 GUANAJUATO	6836737	156679072	4.36%	5574525	1.23	4
12 GUERRERO	1334345	85282023	1.56%	3034271	0.44	32
13 HIDALGO	1596276	65229845	2.45%	2320829	0.69	17
14 JALISCO	11322647	318593013	3.55%	11335303	1.00	7
15 MÉXICO	18071504	508864669	3.55%	18105027	1.00	8
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	2488558	111572428	2.23%	3969664	0.63	22
17 MORELOS	1598386	67643803	2.36%	2406716	0.66	20
18 NAYARIT	622140	26231458	2.37%	933296	0.67	19
19 NUEVO LEÓN	7673729	350862156	2.19%	12483415	0.61	24
20 OAXACA	1471043	73757401	1.99%	2624234	0.56	27
21 PUEBLA	4064156	192807411	2.11%	6859945	0.59	25
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	3246253	86238254	3.76%	3068293	1.06	6
23 QUINTANA ROO	1673604	69474081	2.41%	2471836	0.68	18
24 SAN LUIS POTOSÍ	2568301	85473319	3.00%	3041077	0.84	11
25 SINALOA	2428275	94544108	2.57%	3363809	0.72	15
26 SONORA	4565403	132933381	3.43%	4729671	0.97	9
27 TABASCO	10836726	60062377	18.04%	2136975	5.07	1
28 TAMAULIPAS	4476087	154232378	2.90%	5487473	0.82	12
29 TLAXCALA	761763	26383116	2.89%	938692	0.81	13
30 VERACRUZ-LLAVE	3948386	197237788	2.00%	7017574	0.56	26
31 YUCATÁN	1333442	69244673	1.93%	2463674	0.54	29
32 ZACATECAS	645918	36262825	1.78%	1290204	0.50	30
Total	149173918	4974463615	3.00%	176987722	0.84	
Tasa promedio			3.56%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo

*Estimado de la Recaudación del IRPM 2000, según la estructura de la ENIGH 2000.
 Fuente: Desigualdad Regional y Gasto Público en México. Rafael Gamboa y Miguel Messmacher.
 Cuadro 2. Porcentaje de la Recaudación Federal por Estado, pág.23
 Anuario Estadístico por entidad federativa. 2002. INEGI

**PIB 2000. Miles de Pesos a precios corrientes. Valores Básicos. INEGI.

Cuadro 4.1.3
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto al Valor Agregado. (IVA).

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT **** (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	7519730	57111912	13.2%	5825363	1.29	8
02 BAJA CALIFORNIA	10980230	143612026	7.6%	14648296	0.75	19
03 BAJA CALIFORNIA SUR	7087434	25364393	27.9%	2587145	2.74	1
04 CAMPECHE	4649176	52585159	8.8%	5363638	0.87	16
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	7120447	127163262	5.6%	12970537	0.55	25
06 COLIMA	6065408	26252508	23.1%	2677732	2.27	2
07 CHIAPAS	5678817	66995051	8.5%	6833434	0.83	18
08 CHIHUAHUA	6912635	188406165	3.7%	19217258	0.36	28
09 DISTRITO FEDERAL	19032390	914172400	2.1%	93244754	0.20	32
10 DURANGO	7597914	54744754	13.9%	5583915	1.36	7
11 GUANAJUATO	10392851	174828890	5.9%	17832388	0.58	24
12 GUERRERO	8556669	83128317	10.3%	8479013	1.01	12
13 HIDALGO	6419247	57775160	11.1%	5893014	1.09	11
14 JALISCO	8853884	289955883	3.1%	29575236	0.30	30
15 MÉXICO	13986080	465672746	3.0%	47498197	0.29	31
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	8158179	95483403	8.5%	9739220	0.84	17
17 MORELOS	5845006	60190284	9.7%	6139354	0.95	13
18 NAYARIT	4835340	24113750	20.1%	2459581	1.97	5
19 NUEVO LEÓN	11820679	269081103	4.4%	27446028	0.43	27
20 OAXACA	4055494	63788736	6.4%	6506393	0.62	22
21 PUEBLA	5881956	179316894	3.3%	18290160	0.32	29
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	8583278	75296093	11.4%	7680133	1.12	9
23 QUINTANA ROO	5907296	62939621	9.4%	6419784	0.92	15
24 SAN LUIS POTOSÍ	4964088	74725995	6.6%	7621984	0.65	21
25 SINALOA	6887641	95720643	7.2%	9763419	0.71	20
26 SONORA	10280010	109304768	9.4%	11148987	0.92	14
27 TABASCO	5576577	49731057	11.2%	5072523	1.10	10
28 TAMAULIPAS	7812013	140347704	5.6%	14315338	0.55	26
29 TLAXCALA	4563983	25276986	18.1%	2578230	1.77	6
30 VERACRUZ-LLAVE	37197103	178376478	20.9%	18194239	2.04	3
31 YUCATÁN	3526901	58489091	6.0%	5965834	0.59	23
32 ZACATECAS	6708040	32721612	20.5%	3337575	2.01	4
Total	273456498	4322672848	6.3%	440908701	0.62	
Tasa promedio			10.2%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo

***Estimado de la Recaudación del IVA 2000, según la estructura de la ENIGH 2000.**

Cuadro 2. Porcentaje de la Recaudación Federal por Estado, pág.23

Fuente: Desigualdad Regional y Gasto Público en México. Rafael Gamboa y Miguel Messmacher.

Cuadro 18.1 Recaudación Fiscal Bruta de Ingresos tributarios y no tributarios por entidad federativa.

Fuente: Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. Edición 2002.

****Valor Estimado del Consumo 2000, según la proporción $(1 - ((\text{Ingreso-Gasto})/\text{Ingreso}))$ de la ENIGH 2000 en el PIB 2000.**

Ajuste del PIB 2000 según estructura de Consumo de la Encuesta (ENIGH 2000)

Para cada estado se asumió un nivel de consumo diferente $(1 - (\text{Ingreso-Consumo}))$

Fuente: INEGI.

Cuadro 4.1.4
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. (IEPS)

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT **** (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	4087174	1222553	334.3%	1871211	2.18	5
02 BAJA CALIFORNIA	7349216	6406036	114.7%	9804929	0.75	13
03 BAJA CALIFORNIA SUR	3794516	532169	713.0%	814526	4.66	1
04 CAMPECHE	1517384	291573	520.4%	446275	3.40	3
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	3210229	5253230	61.1%	8040472	0.40	20
06 COLIMA	1735057	379682	457.0%	581132	2.99	4
07 CHIAPAS	1556888	1879091	82.9%	2876093	0.54	16
08 CHIHUAHUA	4289705	4095152	104.8%	6267944	0.68	14
09 DISTRITO FEDERAL	7673420	14376614	53.4%	22004509	0.35	24
10 DURANGO	3074750	1508361	203.8%	2308662	1.33	7
11 GUANAJUATO	3639101	3811091	95.5%	5833167	0.62	15
12 GUERRERO	1647861	1340769	122.9%	2052150	0.80	12
13 HIDALGO	2271785	1018837	223.0%	1559409	1.46	6
14 JALISCO	3601572	24497926	14.7%	37495953	0.10	32
15 MÉXICO	4228280	15301495	27.6%	23420110	0.18	30
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	2155887	3928354	54.9%	6012647	0.36	22
17 MORELOS	1708428	1354180	126.2%	2072677	0.82	10
18 NAYARIT	1432333	2494550	57.4%	3818100	0.38	21
19 NUEVO LEÓN	5469104	11855127	46.1%	18145180	0.30	27
20 OAXACA	883308	5244543	16.8%	8027174	0.11	31
21 PUEBLA	1833350	6511355	28.2%	9966128	0.18	29
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	2761151	4017739	68.7%	6149457	0.45	19
23 QUINTANA ROO	1436735	240771	596.7%	368518	3.90	2
24 SAN LUIS POTOSÍ	2083145	5234285	39.8%	8011475	0.26	28
25 SINALOA	2438872	3264694	74.7%	4996864	0.49	18
26 SONORA	3586577	4557691	78.7%	6975895	0.51	17
27 TABASCO	1722564	1145782	150.3%	1753707	0.98	9
28 TAMAULIPAS	3680848	2919469	126.1%	4468471	0.82	11
29 TLAXCALA	1429636	2649664	54.0%	4055514	0.35	23
30 VERACRUZ-LLAVE	10270783	6605924	155.5%	10110873	1.02	8
31 YUCATÁN	1200843	2516350	47.7%	3851467	0.31	25
32 ZACATECAS	2206682	4700728	46.9%	7194825	0.31	26
Total	99977185	151155785	66.1%	231355514	0.43	
Tasa promedio			153.1%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo

***Estimado de la Recaudación del IEPS 2000, según la estructura de la ENIGH 2000.**

Fuente: Desigualdad Regional y Gasto Público en México. Rafael Gamboa y Miguel Messmacher.

Cuadro 2. Porcentaje de la Recaudación Federal por Estado, pág.23

Cuadro 18.1 Recaudación Fiscal Bruta de Ingresos tributarios y no tributarios por entidad federativa.

Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. Edición 2002.

****Valor estimado del PIB que corresponde a las ramas 3130, 3140 y 6260, según proporción del Censo Económico 1999.**

(Rama 3130 Industria de las Bebidas, 3140 Industria del Tabaco y 6260 Estaciones de Gasolina)

**** Índice de Uso de Potencialidad Tributaria

**Cuadro 4.1.5
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. (ISAN).**

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	49256	55965584	0.09%	43494	1.13	8
02 BAJA CALIFORNIA	100120	233093080	0.04%	181151	0.55	29
03 BAJA CALIFORNIA SUR	16667	30411621	0.05%	23635	0.71	25
04 CAMPECHE	16984	29145619	0.06%	22651	0.75	23
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	134914	144685125	0.09%	112443	1.20	7
06 COLIMA	23608	29063817	0.08%	22587	1.05	12
07 CHIAPAS	54363	99301612	0.05%	77173	0.70	26
08 CHIHUAHUA	160117	194790699	0.08%	151383	1.06	11
09 DISTRITO FEDERAL	1095954	677735485	0.16%	526709	2.08	1
10 DURANGO	39130	65155326	0.06%	50636	0.77	22
11 GUANAJUATO	201513	237392569	0.08%	184492	1.09	9
12 GUERRERO	45000	92163031	0.05%	71625	0.63	27
13 HIDALGO	47099	81245311	0.06%	63141	0.75	24
14 JALISCO	424016	385934716	0.11%	299933	1.41	5
15 MÉXICO	517448	657664608	0.08%	511110	1.01	15
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	132623	158766042	0.08%	123387	1.07	10
17 MORELOS	51328	70849360	0.07%	55061	0.93	18
18 NAYARIT	18922	40060873	0.05%	31134	0.61	28
19 NUEVO LEÓN	395556	286492697	0.14%	222651	1.78	3
20 OAXACA	35312	94399900	0.04%	73364	0.48	32
21 PUEBLA	197286	196803655	0.10%	152948	1.29	6
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	53716	82869583	0.06%	64403	0.83	20
23 QUINTANA ROO	59235	52670274	0.11%	40933	1.45	4
24 SAN LUIS POTOSÍ	68758	95768933	0.07%	74428	0.92	19
25 SINALOA	100696	132357951	0.08%	102863	0.98	17
26 SONORA	97611	127130443	0.08%	98801	0.99	16
27 TABASCO	56952	70896328	0.08%	55098	1.03	13
28 TAMAULIPAS	222217	151098491	0.15%	117428	1.89	2
29 TLAXCALA	15544	38676944	0.04%	30058	0.52	30
30 VERACRUZ-LLAVE	156013	245185426	0.06%	190548	0.82	21
31 YUCATÁN	53252	67248092	0.08%	52263	1.02	14

32 ZACATECAS	18493	48441088	0.04%	37646	0.49	31
Total	4659703	4973464284	0.09%	3865176	1.21	
Tasa promedio			0.08%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

*Recaudación del ISAN 2000, según INEGI.

Fuente: Anuario Estadístico por Entidad Federativa, 2002. INEGI.

**Valor Estimado del Ingreso de la población según distribución porcentual de la población por grupos de ingresos totales.

Se trató que el total de Ingresos = PIB, no así en los estados.

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2000.

XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario Ampliado.

Cuadro 4.1.6
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	108203	20673597	0.52%	103475	1.05	12
02 BAJA CALIFORNIA	169868	84840483	0.20%	424641	0.40	31
03 BAJA CALIFORNIA SUR	32588	13182325	0.25%	65980	0.49	30
04 CAMPECHE	39731	6253467	0.64%	31300	1.27	7
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	252124	56017175	0.45%	280375	0.90	15
06 COLIMA	45899	9386009	0.49%	46979	0.98	14
07 CHIAPAS	120613	19227878	0.63%	96239	1.25	8
08 CHIHUAHUA	281000	93292697	0.30%	466945	0.60	27
09 DISTRITO FEDERAL	2519908	167668834	1.50%	839210	3.00	1
10 DURANGO	91074	29286272	0.31%	146583	0.62	26
11 GUANAJUATO	316722	73050549	0.43%	365630	0.87	16
12 GUERRERO	106546	20310209	0.52%	101656	1.05	11
13 HIDALGO	80599	28179686	0.29%	141044	0.57	28
14 JALISCO	701665	135309390	0.52%	677246	1.04	13
15 MÉXICO	544563	191569222	0.28%	958836	0.57	29
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	225051	62742587	0.36%	314037	0.72	22
17 MORELOS	84746	21277593	0.40%	106498	0.80	20
18 NAYARIT	49918	12283702	0.41%	61482	0.81	17
19 NUEVO LEÓN	748730	88703815	0.84%	443977	1.69	4
20 OAXACA	75203	20209387	0.37%	101151	0.74	21
21 PUEBLA	353967	51154455	0.69%	256037	1.38	5
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	146724	23761525	0.62%	118930	1.23	9
23 QUINTANA ROO	85828	10098294	0.85%	50544	1.70	3
24 SAN LUIS POTOSÍ	142462	35087886	0.41%	175621	0.81	18
25 SINALOA	164788	46395432	0.36%	232217	0.71	23
26 SONORA	186494	56072037	0.33%	280650	0.66	24
27 TABASCO	115728	13081741	0.88%	65476	1.77	2
28 TAMAULIPAS	258481	64793254	0.40%	324301	0.80	19

29 TLAXCALA	38754	12143699	0.32%	60781	0.64	25
30 VERACRUZ-LLAVE	317999	54412273	0.58%	272342	1.17	10
31 YUCATÁN	122616	18086146	0.68%	90524	1.35	6
32 ZACATECAS	54996	29873850	0.18%	149524	0.37	32
Total	8583587	1568425468	0.55%	7850230	1.09	
Tasa promedio			0.50%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

*Recaudación Federal y Estatal del Impuesto sobre Tenencia 2000 en Miles de Pesos.

Fuente: Finanzas Públicas estatales y municipales de México. 1998-2001. INEGI.

**Valor Estimado del Parque vehicular según Censo de Población y Viviendas 2000.

(Precio promedio por vehículo = 50000 pesos)

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario Ampliado.

Cuadro 4.1.7
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto sobre Nóminas

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 = 1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES		16019103		105090		
02 BAJA CALIFORNIA	429654	65411116	0.66%	429116	1.00	12
03 BAJA CALIFORNIA SUR	23408	7317458	0.32%	48005	0.49	22
04 CAMPECHE	112179	10616654	1.06%	69648	1.61	1
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	183197	53475436	0.34%	350814	0.52	20
06 COLIMA		5258915		34500		
07 CHIAPAS	71871	11847586	0.61%	77724	0.92	14
08 CHIHUAHUA	713300	76967306	0.93%	504928	1.41	4
09 DISTRITO FEDERAL	4651096	457218532	1.02%	2999486	1.55	3
10 DURANGO	54301	14407555	0.38%	94518	0.57	19
11 GUANAJUATO		47916536		314346		
12 GUERRERO	95266	11695572	0.81%	76726	1.24	9
13 HIDALGO	65087	15163117	0.43%	99474	0.65	16
14 JALISCO	812057	97726531	0.83%	641114	1.27	8
15 MÉXICO	1325315	148264746	0.89%	972660	1.36	6
16 MICHOACÁN DE OCAMPO		18930215		124188		
17 MORELOS		15855902		104019		
18 NAYARIT	18387	4511242	0.41%	29595	0.62	17
19 NUEVO LEÓN	1070460	125189861	0.86%	821282	1.30	7
20 OAXACA		11286255		74041		
21 PUEBLA	182221	44916295	0.41%	294664	0.62	18
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA		26692515		175111		
23 QUINTANA ROO	130610	12780233	1.02%	83842	1.56	2
24 SAN LUIS POTOSÍ	56741	21648633	0.26%	142021	0.40	23

25 SINALOA	117249	20820584	0.56%	136589	0.86	15
26 SONORA	259667	38547862	0.67%	252885	1.03	11
27 TABASCO	59831	18491673	0.32%	121311	0.49	21
28 TAMAULIPAS	491176	53932890	0.91%	353815	1.39	5
29 TLAXCALA	50667	8333569	0.61%	54671	0.93	13
30 VERACRUZ-LLAVE		59113503		387802		
31 YUCATÁN	127020	16178314	0.79%	106134	1.20	10
32 ZACATECAS		6113854		40109		
Total	11100759	1542649561	0.72%	10120229	1.10	
Tasa promedio			0.66%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

*Recaudación Impuesto Sobre Nóminas 2000 en Miles de Pesos.

Fuente: Finanzas Públicas estatales y municipales de México. 1998-2001. INEGI.

**Valor Estimado de las Remuneraciones, PIB 2000 según proporción del Censo Económico 1999. INEGI.

Cuadro 4.1.8
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto sobre Hospedaje

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	3267	383889	0.85%	4220	0.77	19
02 BAJA CALIFORNIA	23080	1746598	1.32%	19198	1.20	6
03 BAJA CALIFORNIA SUR	24874	1074496	2.31%	11811	2.11	1
04 CAMPECHE	2776	341458	0.81%	3753	0.74	20
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	15889	714661	2.22%	7855	2.02	2
06 COLIMA	6341	704906	0.90%	7748	0.82	16
07 CHIAPAS	5665	939985	0.60%	10332	0.55	24
08 CHIHUAHUA	13559	1260756	1.08%	13858	0.98	12
09 DISTRITO FEDERAL	68697	5207090	1.32%	57235	1.20	7
10 DURANGO	3115	286890	1.09%	3153	0.99	11
11 GUANAJUATO	12717	1457126	0.87%	16016	0.79	18
12 GUERRERO	40388	3428235	1.18%	37682	1.07	9
13 HIDALGO		501556		5513		
14 JALISCO	49822	4082242	1.22%	44871	1.11	8
15 MÉXICO		1325306		14567		
16 MICHOACÁN DE OCAMPO		1263648		13890		
17 MORELOS	1930	677778	0.28%	7450	0.26	27
18 NAYARIT	10819	756809	1.43%	8319	1.30	5
19 NUEVO LEÓN	26876	1299117	2.07%	14280	1.88	3
20 OAXACA	9345	1177289	0.79%	12940	0.72	22

21 PUEBLA	8386	878765	0.95%	9659	0.87	14
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	6262	684567	0.91%	7525	0.83	15
23 QUINTANA ROO	113850	5668897	2.01%	62311	1.83	4
24 SAN LUIS POTOSÍ	4683	577768	0.81%	6351	0.74	21
25 SINALOA	14982	1481261	1.01%	16282	0.92	13
26 SONORA		1265665		13912		
27 TABASCO	5245	477046	1.10%	5244	1.00	10
28 TAMAULIPAS	8025	1330936	0.60%	14629	0.55	23
29 TLAXCALA		177399		1950		
30 VERACRUZ-LLAVE	11267	2386717	0.47%	26234	0.43	26
31 YUCATÁN	6784	757530	0.90%	8327	0.81	17
32 ZACATECAS	2368	427817	0.55%	4702	0.50	25
Total	501013	44744200	1.12%	491816	1.02	
Tasa promedio			1.10%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

*Recaudación del Impuesto sobre Hospedaje 2000.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1998-2001. INEGI

**Valor Estimado de la Oferta de Alojamiento 2000. Se calculó asignando un precio (en pesos) a cada categoría y asumiendo un 50 por ciento de la capacidad ocupada durante el año.

(Cinco Estrellas 1000, Cuatro Estrellas 850, Tres Estrellas 650, Dos Estrellas 400, Una Estrella 200 y 100 sin categoría)

Fuente: Anuario Estadístico por Entidad Federativa. 2002, INEGI.

Cuadro 4.1.9
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto sobre Diversiones

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	2042	2539933	0.08%	571	3.57	1
02 BAJA CALIFORNIA	3946	35090815	0.01%	7891	0.50	8
03 BAJA CALIFORNIA SUR		1684864		379		
04 CAMPECHE		6399301		1439		
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	2992	22383852	0.01%	5034	0.59	7
06 COLIMA	17	1208564	0.00%	272	0.06	13
07 CHIAPAS		13402455		3014		
08 CHIHUAHUA		40309990		9065		
09 DISTRITO FEDERAL	98359	220331445	0.04%	49548	1.99	4
10 DURANGO		5095187		1146		
11 GUANAJUATO		3956762		890		
12 GUERRERO		2153706		484		
13 HIDALGO		7454685		1676		
14 JALISCO	235	28637130	0.00%	6440	0.04	14
15 MÉXICO		43191923		9713		
16 MICHOACÁN DE OCAMPO		16089025		3618		
17 MORELOS	416	7453519	0.01%	1676	0.25	11

18 NAYARIT	615	2117708	0.03%	476	1.29	5
19 NUEVO LEÓN		81781053		18391		
20 OAXACA	354	9968665	0.00%	2242	0.16	12
21 PUEBLA		13490517		3034		
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	2261	10942161	0.02%	2461	0.92	6
23 QUINTANA ROO	15	6534460	0.00%	1469	0.01	15
24 SAN LUIS POTOSÍ		10747324		2417		
25 SINALOA		2387610		537		
26 SONORA		23628613		5314		
27 TABASCO		10331320		2323		
28 TAMAULIPAS	956	13884674	0.01%	3122	0.31	10
29 TLAXCALA	703	1106130	0.06%	249	2.82	2
30 VERACRUZ-LLAVE	9029	18861310	0.05%	4241	2.13	3
31 YUCATÁN	868	10755582	0.01%	2419	0.36	9
32 ZACATECAS		3541213		796		
Total	122808	677461493	0.02%	152346	0.81	
Tasa promedio			0.02%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo

*Recaudación Impuesto Diversiones 2000 en Miles de Pesos.

Fuente: Finanzas Públicas estatales y municipales de México. 1998-2001. INEGI.

**Valor Estimado del Ahorro 2000, según la proporción (Ingreso-Gasto)/Ingreso de la ENIGH 2000 en el PIB 2000 estatal.

Cuadro 4.1.10
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuesto sobre Loterías.

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT **** (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	299	2539933	0.01%	1204	0.25	18
02 BAJA CALIFORNIA	10956	35090815	0.03%	16635	0.66	11
03 BAJA CALIFORNIA SUR		1684864		799		
04 CAMPECHE		6399301		3034		
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	6790	22383852	0.03%	10611	0.64	13
06 COLIMA	874	1208564	0.07%	573	1.53	4
07 CHIAPAS	38	13402455	0.00%	6353	0.01	22
08 CHIHUAHUA	7306	40309990	0.02%	19109	0.38	16
09 DISTRITO FEDERAL	150345	220331445	0.07%	104448	1.44	5
10 DURANGO	406	5095187	0.01%	2415	0.17	19
11 GUANAJUATO	3692	3956762	0.09%	1876	1.97	2
12 GUERRERO		2153706		1021		
13 HIDALGO		7454685		3534		
14 JALISCO	18648	28637130	0.07%	13575	1.37	6

15 MÉXICO	10820	43191923	0.03%	20475	0.53	14
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	2388	16089025	0.01%	7627	0.31	17
17 MORELOS		7453519		3533		
18 NAYARIT	1028	2117708	0.05%	1004	1.02	8
19 NUEVO LEÓN	5324	81781053	0.01%	38768	0.14	20
20 OAXACA		9968665		4726		
21 PUEBLA	6245	13490517	0.05%	6395	0.98	10
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA		10942161		5187		
23 QUINTANA ROO		6534460		3098		
24 SAN LUIS POTOSÍ	371	10747324	0.00%	5095	0.07	21
25 SINALOA	6446	2387610	0.27%	1132	5.70	1
26 SONORA	7214	23628613	0.03%	11201	0.64	12
27 TABASCO	1931	10331320	0.02%	4898	0.39	15
28 TAMAULIPAS	10564	13884674	0.08%	6582	1.60	3
29 TLAXCALA		1106130		524		
30 VERACRUZ-LLAVE	8974	18861310	0.05%	8941	1.00	9
31 YUCATÁN	6093	10755582	0.06%	5099	1.19	7
32 ZACATECAS		3541213		1679		
Total	266752	677461493	0.04%	321150	0.83	
Tasa promedio			0.05%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

**** Índice de Uso de Potencialidad Tributaria

*Recaudación del Impuesto sobre Loterías 2000.

Fuente: Finanzas Públicas estatales y municipales de México, 1998-2001. INEGI.

**Valor Estimado del Ahorro 2000, según la proporción (Ingreso-Gasto)/Ingreso de la ENIGH 2000 en el PIB 2000 estatal.

Cuadro 4.1.11
Insumos y cálculos básicos para el enfoque del Sistema Tributario Representativo
Impuestos Adicionales de los Estados

Estado	Recaudación Tributaria* MP (1)	Valor Base Tributaria** MP (2)	Tasa Tributaria Efectiva (3 =1/2)	Potencialidad Tributaria (4)	IUPT (5=1/4)	Ranking (6)
01 AGUASCALIENTES	19440	59651845	0.03%	31761	0.61	18
02 BAJA CALIFORNIA	145567	178702841	0.08%	95149	1.53	8
03 BAJA CALIFORNIA SUR	23331	27049257	0.09%	14402	1.62	7
04 CAMPECHE	192	58984460	0.00%	31406	0.01	32
05 COAHUILA DE ZARAGOZA	28611	149547114	0.02%	79626	0.36	26
06 COLIMA	12399	27461072	0.05%	14621	0.85	16
07 CHIAPAS	20545	80397506	0.03%	42807	0.48	22
08 CHIHUAHUA	263446	228716155	0.12%	121779	2.16	5
09 DISTRITO FEDERAL	1111033	1134503845	0.10%	604060	1.84	6
10 DURANGO	72467	59839941	0.12%	31861	2.27	4
11 GUANAJUATO	74614	156679072	0.05%	83423	0.89	15

12 GUERRERO	114113	85282023	0.13%	45408	2.51	3
13 HIDALGO	39479	65229845	0.06%	34731	1.14	11
14 JALISCO	142706	318593013	0.04%	169633	0.84	17
15 MÉXICO	35143	508864669	0.01%	270942	0.13	30
16 MICHOACÁN DE OCAMPO	74695	111572428	0.07%	59406	1.26	10
17 MORELOS	36093	67643803	0.05%	36017	1.00	12
18 NAYARIT	42689	26231458	0.16%	13967	3.06	1
19 NUEVO LEÓN	105041	350862156	0.03%	186815	0.56	19
20 OAXACA	5976	73757401	0.01%	39272	0.15	29
21 PUEBLA	17329	192807411	0.01%	102659	0.17	28
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA	44497	86238254	0.05%	45917	0.97	13
23 QUINTANA ROO	6310	69474081	0.01%	36991	0.17	27
24 SAN LUIS POTOSÍ	21942	85473319	0.03%	45510	0.48	21
25 SINALOA	48677	94544108	0.05%	50339	0.97	14
26 SONORA	185454	132933381	0.14%	70780	2.62	2
27 TABASCO	13397	60062377	0.02%	31980	0.42	24
28 TAMAULIPAS	40062	154232378	0.03%	82120	0.49	20
29 TLAXCALA	1263	26383116	0.00%	14048	0.09	31
30 VERACRUZ-LLAVE	41347	197237788	0.02%	105018	0.39	25
31 YUCATÁN	16461	69244673	0.02%	36869	0.45	23
32 ZACATECAS	29109	36262825	0.08%	19308	1.51	9
Total	2833427	4974463615	0.06%	2648625.8	1.07	
Tasa promedio			0.05%			

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo

*Recaudación Impuestos Adicionales de los estados, 2000 en Miles de Pesos.

Fuente: Finanzas Públicas estatales y municipales de México. 1998-2001. INEGI.

**PIB 2000 en Valores Básicos en Miles de Pesos. INEGI.

Cuadro 4.3
Comparaciones por estados entre el Índice de Uso de Potencialidad Tributaria y el Esfuerzo Tributario Global

Estado	Índices de Uso de Potencialidad Tributaria. Impuestos:											Índice de Esfuerzo Tributario*
	Adicionales	Diversiones	Hospedaje	Loterías	Nómina	Tenencia	IEPS	IRPF	IRPM	ISAN	IVA	
01 AGUASCALIENTES	0,61	3,57	0,77	0,25		1,05	2,18	1,57	0,70	1,13	1,29	1,31
02 BAJA CALIFORNIA	1,53	0,50	1,20	0,66	1,00	0,40	0,75	1,51	0,86	0,55	0,75	0,88
03 BAJA CALIFORNIA SUR	1,62		2,11		0,49	0,49	4,66	2,43	0,78	0,71	2,74	1,78
04 CAMPECHE	0,01		0,74		1,61	1,27	3,40	2,55	4,05	0,75	0,87	1,69
05 COAHUILA	0,36	0,59	2,02	0,64	0,52	0,90	0,40	0,53	1,21	1,20	0,55	0,81
06 COLIMA	0,85	0,06	0,82	1,53		0,98	2,99	2,17	0,48	1,05	2,27	1,32
07 CHIAPAS	0,48		0,55		0,92	1,25	0,54	0,59	1,46	0,70	0,83	0,81

08 CHIHUAHUA	2,16		0,98	0,38	1,41	0,60	0,68	0,40	0,62	1,06	0,36	0,87
09 DISTRITO FEDERAL	1,84	1,99	1,20	1,44	1,55	3,00	0,35	0,91	0,54	2,08	0,20	1,37
10 DURANGO	2,27		0,99	0,17	0,57	0,62	1,33	0,82	0,64	0,77	1,36	0,95
11 GUANAJUATO	0,89		0,79	1,97		0,87	0,62	0,85	1,23	1,09	0,58	0,99
12 GUERRERO	2,51		1,07		1,24	1,05	0,80	0,68	0,44	0,63	1,01	1,05
13 HIDALGO	1,14				0,65	0,57	1,46	0,91	0,69	0,75	1,09	0,91
14 JALISCO	0,84	0,04	1,11	1,37	1,27	1,04	0,10	0,11	1,00	1,41	0,30	0,78
15 MÉXICO	0,13			0,53	1,36	0,57	0,18	0,51	1,00	1,01	0,29	0,62
16 MICHOACÁN	1,26			0,31		0,72	0,36	0,21	0,63	1,07	0,84	0,67
17 MORELOS	1,00	0,25	0,26			0,80	0,82	0,87	0,66	0,93	0,95	0,73
18 NAYARIT	3,06	1,29	1,30	1,02	0,62	0,81	0,38	1,81	0,67	0,61	1,97	1,23
19 NUEVO LEÓN	0,56		1,88	0,14	1,30	1,69	0,30	0,58	0,61	1,78	0,43	0,93
20 OAXACA	0,15	0,16	0,72			0,74	0,11	0,44	0,56	0,48	0,62	0,44
21 PUEBLA	0,17		0,87	0,98	0,62	1,38	0,18	0,38	0,59	1,29	0,32	0,68
22 QUERÉTARO	0,97	0,92	0,83			1,23	0,45	2,22	1,06	0,83	1,12	1,07
23 QUINTANA ROO	0,17		1,83		1,56	1,70	3,90	1,61	0,68	1,45	0,92	1,53
24 SAN LUIS POTOSÍ	0,48		0,74	0,07	0,40	0,81	0,26	0,11	0,84	0,92	0,65	0,53
25 SINALOA	0,97		0,92	5,70	0,86	0,71	0,49	0,23	0,72	0,98	0,71	1,23
26 SONORA	2,62			0,64	1,03	0,66	0,51	1,24	0,97	0,99	0,92	1,06
27 TABASCO	0,42		1,00	0,39	0,49	1,77	0,98	2,13	5,07	1,03	1,10	1,44
28 TAMAULIPAS	0,49	0,31	0,55	1,60	1,39	0,80	0,82	0,43	0,82	1,89	0,55	0,88
29 TLAXCALA	0,09	2,82			0,93	0,64	0,35	0,10	0,81	0,52	1,77	0,89
30 VERACRUZ-LLAVE	0,39	2,13	0,43	1,00		1,17	1,02	1,86	0,56	0,82	2,04	1,14
31 YUCATÁN	0,45	0,36	0,81	1,19	1,20	1,35	0,31	0,12	0,54	1,02	0,59	0,72
32 ZACATECAS	1,51		0,50			0,37	0,31	1,12	0,50	0,49	2,01	0,85

Calculado como la media aritmética de los Índices de Uso de Potencialidad Tributaria.

Apéndice 2

Cuadro 5.5.1
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario

01 AGUASCALIENTES

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	19440	31761	0,61	-0,001

Diversiones	2042	571	3,57	0,000
Hospedaje	3267	4220	0,77	0,000
Loterías	299	1204	0,25	0,000
Nómina				
Tenencia	108203	103475	1,05	0,000
IEPS	4087174	1871211	2,18	0,186
IRPF	2968626	1894202	1,57	0,090
IRPM	1484912	2122368	0,70	-0,054
ISAN	49256	43494	1,13	0,000
IVA	7519730	5825363	1,29	0,142
Total	16242948	11897870	1,37	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.02
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
02 BAJA CALIFORNIA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	145567	95149	1,53	0,001
Diversiones	3946	7891	0,50	0,000
Hospedaje	23080	19198	1,20	0,000
Loterías	10956	16635	0,66	0,000
Nómina	429654	429116	1,00	0,000
Tenencia	169868	424641	0,40	-0,006
IEPS	7349216	9804929	0,75	-0,062
IRPF	11889797	7889230	1,51	0,100
IRPM	5498922	6358114	0,86	-0,022
ISAN	100120	181151	0,55	-0,002
IVA	10980230	14648296	0,75	-0,092
Total	36601355	39874351	0,92	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.03
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
03 BAJA CALIFORNIA SUR

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
-----------------	-----------------------------------	-------------------------------------	-------------------------	---------------------------------------

Adicionales	23331	14402	1,62	0,002
Diversiones				
Hospedaje	24874	11811	2,11	0,002
Loterías				
Nómina	23408	48005	0,49	-0,004
Tenencia	32588	65980	0,49	-0,006
IEPS	3794516	814526	4,66	0,536
IRPF	2500240	1029307	2,43	0,265
IRPM	753823	962392	0,78	-0,038
ISAN	16667	23635	0,71	-0,001
IVA	7087434	2587145	2,74	0,810
Total	14256881	5557202	2,57	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.04
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
04 CAMPECHE

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	192	31761	0,01	-0,003
Diversiones				
Hospedaje	2776	3753	0,74	0,000
Loterías				
Nómina	112179	69648	1,61	0,005
Tenencia	39731	31300	1,27	0,001
IEPS	1517384	446275	3,40	0,118
IRPF	2516404	986458	2,55	0,169
IRPM	8500399	2098623	4,05	0,707
ISAN	16984	22651	0,75	-0,001
IVA	4649176	5363638	0,87	-0,079
Total	17355225	9054108	1,92	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.05
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
05 COAHUILA DE ZARAGOZA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	28611	79626	0,36	-0,002
Diversiones	2992	5034	0,59	0,000
Hospedaje	15889	7855	2,02	0,000
Loterías	6790	10611	0,64	0,000
Nómina	183197	350814	0,52	-0,005
Tenencia	252124	280375	0,90	-0,001
IEPS	3210229	8040472	0,40	-0,151
IRPF	2579776	4896989	0,53	-0,072
IRPM	6419617	5320775	1,21	0,034
ISAN	134914	112443	1,20	0,001
IVA	7120447	12970537	0,55	-0,182
Total	19954586	32075532	0,62	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.06
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
06 COLIMA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	12399	14621	0,85	0,000
Diversiones	17	272	0,06	0,000
Hospedaje	6341	7748	0,82	0,000
Loterías	874	573	1,53	0,000
Nómina				
Tenencia	45899	46979	0,98	0,000
IEPS	1735057	581132	2,99	0,217
IRPF	2134429	983689	2,17	0,217
IRPM	469854	977045	0,48	-0,095
ISAN	23608	22587	1,05	0,000
IVA	6065408	2677732	2,27	0,638
Total	10493888	5312378	1,98	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.07
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
07 CHIAPAS

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	20545	42807	0,48	-0,001
Diversiones				
Hospedaje	5665	10332	0,55	0,000
Loterías	38	6353	0,01	0,000
Nómina	71871	77724	0,92	0,000
Tenencia	120613	96239	1,25	0,002
IEPS	1556888	2876093	0,54	-0,081
IRPF	1984766	3360946	0,59	-0,085
IRPM	4176118	2860484	1,46	0,081
ISAN	54363	77173	0,70	-0,001
IVA	5678817	6833434	0,83	-0,071
Total	13669683	16241585	0,84	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.08
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
08 CHIHUAHUA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	263446	121779	2,16	0,003
Diversiones				
Hospedaje	13559	13858	0,98	0,000
Loterías	7306	19109	0,38	0,000
Nómina	713300	504928	1,41	0,005
Tenencia	281000	466945	0,60	-0,004
IEPS	4289705	6267944	0,68	-0,048
IRPF	2607666	6592854	0,40	-0,096
IRPM	5084673	8137551	0,62	-0,074
ISAN	160117	151383	1,06	0,000
IVA	6912635	19217258	0,36	-0,297
Total	20333409	41493609	0,49	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.09
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
09 DISTRITO FEDERAL

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	1111033	604060	1,84	0,003
Diversiones	98359	49548	1,99	0,000
Hospedaje	68697	57235	1,20	0,000
Loterías	150345	104448	1,44	0,000
Nómina	4651096	2999486	1,55	0,009
Tenencia	2519908	839210	3,00	0,009
IEPS	7673420	22004509	0,35	-0,078
IRPF	20879083	22938525	0,91	-0,011
IRPM	21854617	40364804	0,54	-0,101
ISAN	1095954	526709	2,08	0,003
IVA	19032390	93244754	0,20	-0,404
Total	79134902	183733289	0,43	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.10
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
10 DURANGO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	72467	31861	2,27	0,003
Diversiones				
Hospedaje	3115	3153	0,99	0,000
Loterías	406	2415	0,17	0,000
Nómina	54301	94518	0,57	-0,003
Tenencia	91074	146583	0,62	-0,004
IEPS	3074750	2308662	1,33	0,061
IRPF	1798542	2205237	0,82	-0,032
IRPM	1367304	2129061	0,64	-0,061
ISAN	39130	50636	0,77	-0,001
IVA	7597914	5583915	1,36	0,160
Total	14099004	12556041	1,12	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.11
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
11 GUANAJUATO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	74614	83423	0,89	0,000
Diversiones				
Hospedaje	12717	16016	0,79	0,000
Loterías	3692	1876	1,97	0,000
Nómina				
Tenencia	316722	365630	0,87	-0,001
IEPS	3639101	5833167	0,62	-0,058
IRPF	6834527	8034750	0,85	-0,032
IRPM	6836737	5574525	1,23	0,033
ISAN	201513	184492	1,09	0,000
IVA	10392851	17832388	0,58	-0,196
Total	28312474	37926267	0,75	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.12
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
12 GUERRERO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	114113	45408	2,51	0,004
Diversiones				
Hospedaje	40388	37682	1,07	0,000
Loterías				
Nómina	95266	76726	1,24	0,001
Tenencia	106546	101656	1,05	0,000
IEPS	1647861	2052150	0,80	-0,024
IRPF	2118733	3119335	0,68	-0,059
IRPM	1334345	3034271	0,44	-0,100

ISAN	45000	71625	0,63	-0,002
IVA	8556669	8479013	1,01	0,005
Total	14058920	17017866	0,83	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.13
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
13 HIDALGO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	39479	34731	1,14	0,000
Diversiones				
Hospedaje				
Loterías				
Nómina	65087	99474	0,65	-0,003
Tenencia	80599	141044	0,57	-0,005
IEPS	2271785	1559409	1,46	0,055
IRPF	2500120	2749816	0,91	-0,019
IRPM	1596276	2320829	0,69	-0,056
ISAN	47099	63141	0,75	-0,001
IVA	6419247	5893014	1,09	0,041
Total	13019691	12861458	1,01	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.14
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
14 JALISCO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	142706	169633	0,84	0,000
Diversiones	235	6440	0,04	0,000
Hospedaje	49822	44871	1,11	0,000
Loterías	18648	13575	1,37	0,000
Nómina	812057	641114	1,27	0,002

Tenencia	701665	677246	1,04	0,000
IEPS	3601572	37495953	0,10	-0,363
IRPF	1425901	13062284	0,11	-0,125
IRPM	11322647	11335303	1,00	0,000
ISAN	424016	299933	1,41	0,001
IVA	8853884	29575236	0,30	-0,222
Total	27353153	93321589	0,29	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.15
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
15 MÉXICO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	35143	270942	0,13	-0,002
Diversiones				
Hospedaje				
Loterías	10820	20475	0,53	0,000
Nómina	1325315	972660	1,36	0,003
Tenencia	544563	958836	0,57	-0,004
IEPS	4228280	23420110	0,18	-0,168
IRPF	11408499	22259209	0,51	-0,095
IRPM	18071504	18105027	1,00	0,000
ISAN	517448	511110	1,01	0,000
IVA	13986080	47498197	0,29	-0,294
Total	50127651	114016567	0,44	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.16
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
16 MICHOACÁN DE OCAMPO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
-----------------	-----------------------------------	-------------------------------------	-------------------------	---------------------------------------

Adicionales	74695	59406	1,26	0,001
Diversiones				
Hospedaje				
Loterías	2388	7627	0,31	0,000
Nómina				
Tenencia	225051	314037	0,72	-0,003
IEPS	2155887	6012647	0,36	-0,151
IRPF	1152092	5373570	0,21	-0,165
IRPM	2488558	3969664	0,63	-0,058
ISAN	132623	123387	1,07	0,000
IVA	8158179	9739220	0,84	-0,062
Total	14389473	25599557	0,56	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.17
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
17 MORELOS

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	36093	36017	1,00	0,000
Diversiones	416	1676	0,25	0,000
Hospedaje	1930	7450	0,26	0,000
Loterías				
Nómina				
Tenencia	84746	106498	0,80	-0,002
IEPS	1708428	2072677	0,82	-0,028
IRPF	2086438	2397956	0,87	-0,024
IRPM	1598386	2406716	0,66	-0,061
ISAN	51328	55061	0,93	0,000
IVA	5845006	6139354	0,95	-0,022
Total	11412771	13223405	0,86	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.18
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
18 NAYARIT

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	42689	13967	3,06	0,003
Diversiones	615	476	1,29	0,000
Hospedaje	10819	8319	1,30	0,000
Loterías	1028	1004	1,02	0,000
Nómina	18387	29595	0,62	-0,001
Tenencia	49918	61482	0,81	-0,001
IEPS	1432333	3818100	0,38	-0,274
IRPF	2449137	1355894	1,81	0,125
IRPM	622140	933296	0,67	-0,036
ISAN	18922	31134	0,61	-0,001
IVA	4835340	2459581	1,97	0,273
Total	9481328	8712846	1,09	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.19
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
19 NUEVO LEÓN

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	105041	186815	0,56	-0,001
Diversiones				
Hospedaje	26876	14280	1,88	0,000
Loterías	5324	38768	0,14	0,000
Nómina	1070460	821282	1,30	0,004
Tenencia	748730	443977	1,69	0,004
IEPS	5469104	18145180	0,30	-0,182
IRPF	5622804	9696585	0,58	-0,059
IRPM	7673729	12483415	0,61	-0,069
ISAN	395556	222651	1,78	0,002
IVA	11820679	27446028	0,43	-0,225
Total	32938303	69498980	0,47	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.20
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
20 OAXACA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	5976	39272	0,15	-0,002
Diversiones	354	2242	0,16	0,000
Hospedaje	9345	12940	0,72	0,000
Loterías				
Nómina				
Tenencia	75203	101151	0,74	-0,001
IEPS	883308	8027174	0,11	-0,347
IRPF	1420658	3195044	0,44	-0,086
IRPM	1471043	2624234	0,56	-0,056
ISAN	35312	73364	0,48	-0,002
IVA	4055494	6506393	0,62	-0,119
Total	7956692	20581814	0,39	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.21
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
21 PUEBLA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	17329	102659	0,17	-0,002
Diversiones				
Hospedaje	8386	9659	0,87	0,000
Loterías	6245	6395	0,98	0,000
Nómina	182221	294664	0,62	-0,003
Tenencia	353967	256037	1,38	0,002
IEPS	1833350	9966128	0,18	-0,191
IRPF	2544370	6660984	0,38	-0,097
IRPM	4064156	6859945	0,59	-0,066
ISAN	197286	152948	1,29	0,001
IVA	5881956	18290160	0,32	-0,291
Total	15089265	42599579	0,35	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.22
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
22 QUERÉTARO DE ARTEAGA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	44497	45917	0,97	0,000
Diversiones	2261	2461	0,92	0,000
Hospedaje	6262	7525	0,83	0,000
Loterías				
Nómina				
Tenencia	146724	118930	1,23	0,001
IEPS	2761151	6149457	0,45	-0,170
IRPF	6225647	2804790	2,22	0,172
IRPM	3246253	3068293	1,06	0,009
ISAN	53716	64403	0,83	-0,001
IVA	8583278	7680133	1,12	0,045
Total	21069790	19941910	1,06	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.23
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
23 QUINTANA ROO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	6310	36991	0,17	-0,003
Diversiones	15	1469	0,01	0,000
Hospedaje	113850	62311	1,83	0,005
Loterías				
Nómina	130610	83842	1,56	0,004
Tenencia	85828	50544	1,70	0,003
IEPS	1436735	368518	3,90	0,094
IRPF	2875166	1782670	1,61	0,097
IRPM	1673604	2471836	0,68	-0,071
ISAN	59235	40933	1,45	0,002
IVA	5907296	6419784	0,92	-0,045
Total	12288649	11318898	1,09	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.24
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
24 SAN LUIS POTOSÍ

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	21942	45510	0,48	-0,001
Diversiones				
Hospedaje	4683	6351	0,74	0,000
Loterías	371	5095	0,07	0,000
Nómina	56741	142021	0,40	-0,004
Tenencia	142462	175621	0,81	-0,001
IEPS	2083145	8011475	0,26	-0,265
IRPF	353095	3241380	0,11	-0,129
IRPM	2568301	3041077	0,84	-0,021
ISAN	68758	74428	0,92	0,000
IVA	4964088	7621984	0,65	-0,119
Total	10263587	22364940	0,46	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.25
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
25 SINALOA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	48677	50339	0,97	0,000
Diversiones				
Hospedaje	14982	16282	0,92	0,000
Loterías	6446	1132	5,70	0,000
Nómina	117249	136589	0,86	-0,001
Tenencia	164788	232217	0,71	-0,003
IEPS	2438872	4996864	0,49	-0,111
IRPF	1050028	4479766	0,23	-0,148
IRPM	2428275	3363809	0,72	-0,040

ISAN	100696	102863	0,98	0,000
IVA	6887641	9763419	0,71	-0,124
Total	13257654	23143280	0,57	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.26
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
26 SONORA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	185454	70780	2,62	0,004
Diversiones				
Hospedaje				
Loterías	7214	11201	0,64	0,000
Nómina	259667	252885	1,03	0,000
Tenencia	186494	280650	0,66	-0,003
IEPS	3586577	6975895	0,51	-0,122
IRPF	5323966	4302836	1,24	0,037
IRPM	4565403	4729671	0,97	-0,006
ISAN	97611	98801	0,99	0,000
IVA	10280010	11148987	0,92	-0,031
Total	24492397	27871706	0,88	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.27
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
27 TABASCO

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	13397	31980	0,42	-0,002
Diversiones				
Hospedaje	5245	5244	1,00	0,000
Loterías	1931	4898	0,39	0,000
Nómina	59831	121311	0,49	-0,005

Tenencia	115728	65476	1,77	0,004
IEPS	1722564	1753707	0,98	-0,003
IRPF	5109157	2399546	2,13	0,233
IRPM	10836726	2136975	5,07	0,747
ISAN	56952	55098	1,03	0,000
IVA	5576577	5072523	1,10	0,043
Total	23498108	11646756	2,02	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.28
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
28 TAMAULIPAS

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	40062	82120	0,49	-0,001
Diversiones	956	3122	0,31	0,000
Hospedaje	8025	14629	0,55	0,000
Loterías	10564	6582	1,60	0,000
Nómina	491176	353815	1,39	0,005
Tenencia	258481	324301	0,80	-0,002
IEPS	3680848	4468471	0,82	-0,026
IRPF	2213628	5114055	0,43	-0,096
IRPM	4476087	5487473	0,82	-0,033
ISAN	222217	117428	1,89	0,003
IVA	7812013	14315338	0,55	-0,215
Total	19214059	30287335	0,63	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.29
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
29 TLAXCALA

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	1263	14048	0,09	-0,001

Diversiones	703	249	2,82	0,000
Hospedaje				
Loterías				
Nómina	50667	54671	0,93	0,000
Tenencia	38754	60781	0,64	-0,002
IEPS	1429636	4055514	0,35	-0,290
IRPF	129965	1309054	0,10	-0,130
IRPM	761763	938692	0,81	-0,020
ISAN	15544	30058	0,52	-0,002
IVA	4563983	2578230	1,77	0,220
Total	6992278	9041296	0,77	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.30
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
30 VERACRUZ-LLAVE

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	41347	105018	0,39	-0,001
Diversiones	9029	4241	2,13	0,000
Hospedaje	11267	26234	0,43	0,000
Loterías	8974	8941	1,00	0,000
Nómina				
Tenencia	317999	272342	1,17	0,001
IEPS	10270783	10110873	1,02	0,004
IRPF	15470326	8298506	1,86	0,162
IRPM	3948386	7017574	0,56	-0,069
ISAN	156013	190548	0,82	-0,001
IVA	37197103	18194239	2,04	0,430
Total	67431227	44228518	1,52	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.31
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
31 YUCATÁN

Impuesto	Recaudación	Potencialidad	IUPT****	Impacto
-----------------	--------------------	----------------------	-----------------	----------------

	Tributaria (1)	Tributaria (2)	(3=1/2)	Neto Proporcional (4)*
Adicionales	16461	36869	0,45	-0,001
Diversiones	868	2419	0,36	0,000
Hospedaje	6784	8327	0,81	0,000
Loterías	6093	5099	1,19	0,000
Nómina	127020	106134	1,20	0,001
Tenencia	122616	90524	1,35	0,002
IEPS	1200843	3851467	0,31	-0,178
IRPF	282250	2276068	0,12	-0,134
IRPM	1333442	2463674	0,54	-0,076
ISAN	53252	52263	1,02	0,000
IVA	3526901	5965834	0,59	-0,164
Total	6676530	14858677	0,45	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Cuadro 5.5.32
Impacto Neto de cada Impuesto en el Esfuerzo Tributario
32 ZACATECAS

Impuesto	Recaudación Tributaria (1)	Potencialidad Tributaria (2)	IUPT**** (3=1/2)	Impacto Neto Proporcional (4)*
Adicionales	29109	19308	1,51	0,001
Diversiones				
Hospedaje	2368	4702	0,50	0,000
Loterías				
Nómina				
Tenencia	54996	149524	0,37	-0,007
IEPS	2206682	7194825	0,31	-0,365
IRPF	1830468	1639529	1,12	0,014
IRPM	645918	1290204	0,50	-0,047
ISAN	18493	37646	0,49	-0,001
IVA	6708040	3337575	2,01	0,246
Total	11496073	13673313	0,84	

Nota: Las estimaciones pueden no coincidir plenamente debido a los redondeos en el cálculo.

****Índice de Uso de la Potencialidad Tributaria.

*Impacto Neto = [(1)-(2)]/Suma de (2)

Apéndice 3

El Enfoque del Sistema Tributario Representativo

Bajo este enfoque, se calcula la tasa tributaria efectiva de cada estado (o jurisdicción) pertinente a cada impuesto individual, donde se define la tasa tributaria efectiva como la proporción entre la recaudación realizada y el valor de la base tributaria. La base tributaria debe representar una medida razonable de la capacidad tributaria, de esta manera eliminando la posibilidad de usar la base tomada de las estadísticas oficiales. Lo que se requiere es un indicador directo (o un *proxy* aceptable) de la capacidad tributaria. Subsecuentemente, se calcula para cada impuesto una tasa tributaria efectiva promedio no ponderada que incluya todos los estados que imponen dicho tributo. Se multiplica esta tasa efectiva media por la base tributaria, generando así un valor en términos absolutos de la potencialidad tributaria referente a cada estado. Esta cifra representa el monto del ingreso tributario que cada estado podría recaudar **si utilizara su base tributaria potencial en una extensión (grado) promedio**.

Como paso final del proceso, la suma de todos los montos (absolutos) genera la cantidad de ingresos tributarios que cada estado recaudaría por medio del sistema tributario representativo. Dividir las recaudaciones actualmente realizadas por las recaudaciones potenciales crea un Índice de Potencialidad Tributaria, lo cual permite la derivación de un “*ranking*” por estado de esfuerzo tributario. Al mismo tiempo se puede generar una estimación de las deficiencias de capacidad tributaria en los estados más pobres, lo que podría utilizarse para introducir modificaciones en la fórmula vigente de asignación de las participaciones.

Este enfoque tiene algunas limitaciones. La selección de las variables independientes (eso es, las bases tributarias) es más subjetiva, ya que no pueden sujetarse a pruebas de significancia estadística. Los datos correspondientes a las bases tributarias podrían resultar insuficientemente desglosados, de esta manera disfrazando las diferencias de capacidad tributaria entre las jurisdicciones, especialmente aquellas donde la desagregación de la información está más desarrollada. Probablemente la limitación principal es que este enfoque no puede tomar en cuenta adecuadamente el impacto que tienen las diferencias de ingresos per cápita en las capacidades tributarias. Sin embargo, y a pesar de tales obstáculos, el hecho de que cada impuesto individual puede vincularse a su base tributaria potencial permite el análisis de las razones por el desempeño tributario cum esfuerzo tributario superior o inferior al promedio, de esta manera señalando y apuntando hacia conclusiones útiles y generalmente válidas de política tributaria.

A continuación, los Cuadros 1 al 5 describen, paso por paso, el contenido empírico de este enfoque. El Cuadro 1 representa lo básico que debe desarrollarse para cada impuesto en cada estado. Para reducir o remover el efecto de las variaciones anuales, debería de emplearse promedios de tres años tanto para las recaudaciones como para las bases tributarias. Si un estado no impone un tributo dado, se coloca el valor cero. Dada la posible existencia de impuestos menores de poca recaudación, se puede agregarlos y usar de base tributaria alguna variable proxy (por ejemplo, PIB). El reto conceptual y estadístico consiste en derivar el valor absoluto de la base tributaria, porque **no puede utilizarse** ni la base impositiva definida en el código tributario ni, obviamente, la recaudación realizada. La tasa tributaria efectiva (columna 3) es,

sencillamente, el ratio entre la recaudación tributaria y la base. Luego, se suman las tasas tributarias efectivas individuales para generar lo que se denomina la Tasa Tributaria Efectiva Promedio.

Se aplica (multiplica) esta tasa efectiva a los valores de las bases tributarias para derivar la columna 4, las cifras correspondientes a la potencialidad tributaria. Estas últimas cifras rinden las recaudaciones tributarias que cada estado generaría si su potencialidad tributaria fuera explotada en una extensión media. El Índice de Uso de Potencialidad Tributaria (IUPT) que aparece en la columna 5 demuestra el grado en que cada estado utiliza su base tributaria en relación al promedio (para cada impuesto). El valor del IUPT puede ser superior, inferior o igual a 1.0. Por ejemplo, un valor de 1.0 indica que el estado está explotando su base potencial de manera promedio. La columna 6 contiene un “ranking” simple de los números del IUPT, partiendo del valor de 1 (hasta 32 si se incluye el DF) para el estado que mejor explota su base.

En el Cuadro 2 se juntan todos los tributos impuestos en los estados. Dado el objetivo de este enfoque de estimar el desempeño tributario total en cada estado, juicios o conclusiones con respecto al esfuerzo impositivo no pueden formarse en base del uso de la capacidad tributaria de un solo impuesto. En cualquier sistema tributario, las recaudaciones provenientes de los impuestos individuales componentes del sistema serán superiores o inferiores a la capacidad tributaria estimada. Lo que es importante es el grado de esfuerzo tributario exhibido por el sistema estatal global. Las columnas 1 y 2 representan las sumas de las recaudaciones tributarias y de los impuestos potenciales derivadas de los impuestos individuales de cada estado y arrastrados del Cuadro 1. En la columna 3 se calculan los ratios de las recaudaciones a los valores de la capacidad tributaria representativa. Puede interpretarse esta columna como un Índice de Esfuerzo Tributario Global en cada estado. En forma similar al Cuadro 1, su valor puede ser superior, inferior o igual a 1.0; por ejemplo, un valor de, digamos, 0.80 indica un desempeño/esfuerzo tributario inferior al promedio estatal.

Se emplea el Cuadro 3 para resumir, para cada estado, la utilización tributaria potencial por tipo de impuesto y por esfuerzo tributario. De esta forma, puede compararse rápidamente el desempeño tributario de cada estado con los demás.

El Cuadro 4 presenta estimaciones de lo que puede denominarse la Brecha Per Cápita de la Capacidad Tributaria (también conocida como deficiencia de la capacidad tributaria). Representa una variable adicional utilizable para juzgar el desempeño tributario. No es sinónimo con el esfuerzo tributario y, por lo tanto, una comparación de los “rankings” de los estados de acuerdo a su esfuerzo tributario y su brecha de capacidad tributaria no serán iguales. Por ejemplo, un estado podría exhibir un alto “ranking” en cuanto a esfuerzo tributario pero un “ranking” bajo con respecto a su capacidad tributaria per cápita (o vice-versa). En la columna 3 se computa, para cada estado, una cifra correspondiente a su potencialidad tributaria per cápita para luego calcular el promedio de todos los estados. Se emplea dicho promedio para calcular la Brecha Per Cápita de la Capacidad Tributaria (columna 4). Cada cifra neta representa la diferencia (positiva o negativa) entre la capacidad tributaria promedio y la capacidad tributaria per cápita.

Finalmente, el Cuadro 5 provee una herramienta analítica adicional con respecto a las estructuras tributarias estatales. Las cifras positivas o negativas de la columna 4 representan la aportación

neta en un estado de un impuesto particular hacia el desempeño cum esfuerzo tributario inferior al promedio (signo negativo) o superior (signo positivo) al promedio. La suma de las cifras de la columna 4 debe ser igual a la diferencia entre 1.0 y el Índice de Uso de Potencialidad Tributaria.

CUADRO 1

INSUMOS Y CÁLCULOS BÁSICOS PARA EL ENFOQUE DEL SISTEMA TRIBUTARIO REPRESENTATIVO
(Para cada impuesto estatal)

IMPUESTO: _____

Estado	(1) Recaudación Tributaria	(2) Valor Base Tribu taria	(3) Tasa Tributaria Efectiva	(4) Potencialidad Tributaria	(5) IUPT (a)	(6) Ranking
Aguascalientes						
Zacatecas						

(a) Índice de Uso de Potencialidad Tributaria.

TASA TRIBUTARIA EFECTIVA PROMEDIO (suma de tasas efectivas)/32 = _____.

NOTAS:

- (1) Recaudación tributaria = promedio de los ingresos tributarios recaudados en un período de tres años.
- (2) Base tributaria = promedio de los valores absolutos de tres años.
- (3) Tasa tributaria efectiva = (1)/(2).
- (4) Potencialidad tributaria = la tasa tributaria efectiva promedio (de todos los estados) multiplicado por el valor de cada base tributaria.
- (5) Índice de Uso de Potencialidad Tributaria = (1)/(4).

(6) Ranking = en términos de los valores índices tomados de (5).

CUADRO 2

CAPACIDAD TRIBUTARIA Y ESFUERZO TRIBUTARIO POR ESTADO

Estado	(1) Recaudación Tributaria	(2) Potencialidad Tributaria	(3) IUPT(a)	(4) Ranking
Aguascalientes				
Zacatecas				

(a) Índice de Uso de Potencialidad Tributaria.

NOTAS:

(1) Recaudación Tributaria = suma de las recaudaciones de cada impuesto particular en cada estado; ver las columnas (1) del Cuadro 1.

(2) Potencialidad Tributaria = suma de los valores correspondientes a cada potencialidad tributaria particular en cada estado; ver las columnas (4) del Cuadro 1.

(3) (1)/(2).

(4) Ranking = en términos de los valores índices de la columna (3).

CUADRO 3

COMPARACIONES POR ESTADO ENTRE EL ÍNDICE DE USO DE POTENCIALIDAD TRIBUTARIA Y EL ESFUERZO TRIBUTARIO GLOBAL

Índices de Uso de Potencialidad Tributaria

Estado	Impuesto A	Impuesto B	Impuesto C		Impuesto N	Índice de Esfuerzo Tributario
Aguascalientes						
Zacatecas						

NOTAS:

Los valores correspondientes al Índice de Uso de Potencialidad Tributaria por cada estado y por cada impuesto son tomados de la columna (5) del Cuadro 1.

Índice de Esfuerzo Tributario = media aritmética simple de las columnas A a la N.

CUADRO 4

BRECHA PER CÁPITA DE LA CAPACIDAD TRIBUTARIA

Estado	(1) Potencialidad Tributaria Global	(2) Población	(3) Potencialidad Tributaria Per Cápita	(4) Brecha
Aguascalientes				
Zacatecas				

Promedio de la Potencialidad Tributaria Per Cápita = _____

NOTAS:

- (1) Cifras tomadas de la columna (2) del Cuadro 2.
- (2) Población total de cada estado.
- (3) (1)/(2). De aquí se computa el promedio simple de la Potencialidad Tributaria Per Cápita.
- (4) Las cifras de la columna (3) menos el Promedio de la Potencialidad Tributaria Per Cápita.

CUADRO 5

IMPACTO NETO DE CADA IMPUESTO EN EL ESFUERZO TRIBUTARIO
(puede estimarse para cada estado)

Impuesto	(1) Recaudación Tributaria	(2) Potencialidad Tributaria	(3) Índice de Uso de Potencialidad Tributaria	(4) Impacto Neto Proporcional
A				
B				
C				
N				
Total				

NOTAS:

(1) Cifras tomadas de la columna (1) del Cuadro 1.

(2) Cifras tomadas de la columna (4) del Cuadro 1.

(3) Cifras tomadas de la columna (5) del Cuadro 1; también pueden derivarse de las columnas (1) y (2) del presente cuadro---eso es, $(1) / (2)$.

(4) Impacto Neto = $[(1) - (2)] / \text{suma de (2)}$.

ANNEX D:

CESEM Final Report on CIMTRA Program



PROGRAMA

“CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES, (CIMTRA)”

TERCER INFORME DE ACTIVIDADES (MAYO – SEPTIEMBRE 2003)

I.- CIMTRA: UN PROGRAMA QUE AMPLÍA ACCIONES

Particularmente, este periodo ha servido para afianzar un trabajo con otros organismos interesados y funcionarios públicos, así como con instancias del gobierno federal.

Debemos señalar que el proceso electoral celebrado en los primeros días de julio provocaron una especie de “impasse” del Programa en razón de que la vida nacional y los actores políticos, así como amplios sectores de los funcionarios locales se abocaron hacia dicho proceso. No obstante el Programa optó por una serie de acciones en torno a su difusión.

Siendo que el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, al igual que muchos otros aspectos de la vida nacional en México, están siendo fuertemente politizados, se optó por esperar no sólo la aplicación, sino incluso, la difusión de los resultados de una segunda vuelta como en el caso de los municipios de Nuevo León.

II.- MAYORES GOBIERNOS LOCALES ENCUESTADOS Y SEGUNDA VUELTA

Durante este periodo se encuestó otra delegación del DF:

Magdalena Contreras.

En suma, el CIMTRA tiene una muestra de 20 gobiernos locales encuestados.

Asimismo, se levantó por segunda ocasión el cuestionario al municipio de Chihuahua, donde se presentó precisamente un elemento que nos parece clave dentro de las aspiraciones de Programa; esto es, la posibilidad de que las autoridades y los funcionarios públicos asuman los aspectos contenidos en el cuestionario y mejoren sus acciones y mecanismos sobre transparencia y acceso a la información hacia la ciudadanía. En este sentido cabe desatacar el logro del municipios al pasar de una primer calificación de 37.13 a una segunda calificación de 85 puntos. Esta calificación fue dada a conocer el pasado 23 de septiembre mediante una rueda de prensa (ver anexos al final) en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

Cabe mencionar que los promotores de Chihuahua están identificando nuevos actores para ampliar la cobertura del programa a Ciudad Juárez, Delicias y Nuevo Casas Grandes.

La segunda vuelta para los municipios de Nuevo León esta programada para noviembre de este año, toda vez que las nuevas autoridades entren en funciones.

Próximas capacitaciones

Las siguientes capacitaciones están programadas en octubre para los estados de Jalisco y Coahuila. Para el caso del primer estado la institución impulsora es el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, quién planea implementar el CIMTRA en los municipios metropolitanos de Guadalajara y en el segundo es la Cámara de Comercio de Monclova, quién planea aplicarlo en Monclova y en Ciudad Frontera. Se esperan resultados para finales de año.

III.- ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA APLICACIÓN

El Programa es en el escenario nacional una herramienta práctica, en razón de que tanto su diseño y aplicación como su seguimiento por parte de los gobiernos locales, no implica la construcción de mayores aparatos administrativos. De esta manera, el CIMTRA a diferencia de otras acciones que se están haciendo desde una perspectiva de transparencia, es una herramienta con la virtud de ser aplicada con cierta ventaja ante los esfuerzos burocráticos de otras instancias del gobierno federal.

En el caso donde ha sido aplicado el cuestionario hubo aceptación del Programa, e incluso generó interés su propuesta metodológica al ser una herramienta que puede ser asumida sistemáticamente dentro de las acciones del aparato político administrativo de los gobiernos locales.

La herramienta ha sido depurada tanto para municipios como para delegaciones y por el momento no ha sufrido mayores cambios, en todo caso, se ha evaluado el hecho de que quizás la herramienta debería no sólo valorar la existencia de una serie de mecanismos institucionalizados como son los reglamentos de los consejos/comités; sino además valorar las prácticas implementadas y que muchas veces son parte de una especie de “voluntad política” de los gobiernos, incluso, como formas ciudadanas de participación, por emprender acciones, aunque estas siempre viven en la expectativa sobre su futuro y su continuidad.

IV.- EL PROCESO DE CAPACITACIÓN COMO ELEMENTO SUSTANTIVO DEL CIMTRA

El proceso de capacitación y sensibilización no ha cesado. Siendo que este es uno de los aspectos que mayormente ha llamado la atención a los interesados en el en el Programa. Así pues, la necesidad de capacitar a los actores que tienen interés por participar en el Programa resulta fundamental y es un aspecto que a los organismos estimula, sobre todo, considerando los enormes vacíos que sobre el tema existen en términos de formación de una ciudadanía conciente del tema y bajo un esquema y enfoque ciudadano.

En este sentido, el pasado 9 de septiembre se trabajó con Locallis S.C –quien como co-participante del CIMTRA- convocó a una reunión para que junto con una serie de organismos civiles, empresariales, incluso académicos, recibieran una capacitación acerca de varios ejes de reflexión:

- 1) Elementos generales sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto actual del municipio y los gobiernos locales
- 2) Metodología de aplicación del cuestionario del CIMTRA
- 3) Metodología de evaluación del cuestionario CIMTRA
- 4) Estrategias de aplicación y movilización de los actores y los resultados.

El objetivo del Locallis y de esta serie de organismos es la de conforma un grupo denominado “Grupo Querétaro” que promuevan y apliquen el CIMTRA e inicien una serie de acciones en torno a la transparencia y rendición de cuentas en una entidad donde, si bien existe una ley de Acceso a la Información, no han existido los contrapesos y las herramientas concretas para concretizar el derecho de los ciudadanos de ser informados por sus gobiernos locales.

La meta es entonces aplicar la herramienta en noviembre de tal suerte que los primeros resultados se estén dando a conocer a principios del mes de diciembre.

V.- CONTINUACIÓN DE LA DIFUSIÓN DEL PROGRAMA

Se ha continuado el trabajo de difusión del Programa en dos vías:

- a) tanto para promover la naturaleza, objetivos y alcances del Programa hacia los grupos interesados y la opinión pública, como b) promover los alcances y metas logradas de manera interna con el grupo fundador y aquellos organismos participantes, ambas apoyándose a través de medios de comunicación diversos (escritos, radiofónicos e internet).

En este sentido se mantiene un trabajo exhaustivo de interrelación entre los actores responsables y amigos del Programa, informándolos de los adelantos y las metas alcanzadas, esto de manera sistematizada y permanente.

Por otro lado, durante este periodo se han dado entrevistas a medios vinculados a la vida municipal.

Con los medios impresos se ha difundido los alcances y logros del Programa a través de artículos en una revista de circulación nacional, (Alcaldes Mexicanos, no. 16, agosto 2003). Asimismo se ha dado la oportunidad de difundir por periódico (Excélsior 24 de mayo) y boletines electrónicos de organismos especializados en temas municipales (@regional) los resultados y reflexiones derivados de la aplicación del CIMTRA.

Se ha continuado con el trabajo de difusión a través de las páginas web y sitios donde localizar la información del Programa, así como los manuales de aplicación y evaluación, es decir un espacio especial para la misma. (ver. www.cesemheribertojara.org.mx).

De igual forma, se ha mantenido en trabajo desde el CESEM de una base de datos que da cuenta de manera sistemática de aspecto referentes a la transparencia y acceso a la información con base a las noticias que aparecen en los periódicos de circulación nacional.

VI.- PRESENCIA DEL CIMTRA EN FOROS ACADÉMICOS Y GUBERNAMENTALES

En el mes de julio febrero se tuvo una participación en un Foro en el Puerto de Acapulco sobre “Transparencia y Combate a la Corrupción”, promocionado por el Ayuntamiento y la Secretaría de la Función Pública, donde se tuvo presencia de diferentes funcionarios y autoridades locales, particularmente, el alcalde del Municipio de Acapulco y su cuerpo edilicio.

La exposición tenía el objetivo de presentar las características del CIMTRA y de dar a conocer sus alcances al ser un Programa único en su naturaleza en el país.

La exposición abordó las características metodológicas de ejecución y aplicación del CIMTRA y sus logros, por Ricardo Jiménez (CESEM).

Los participantes del Foro tuvieron interés del Programa, en el sentido de que pocas veces han tenido una perspectiva de las acciones tanto de los gobiernos municipales como desde una perspectiva ciudadana.

VI.- ARTICULACIÓN CON OTROS ACTORES

El Programa ha buscado desde un inicio una articulación con diversos los actores interesados en la aplicación del CIMTRA y en la materia de transparencia. Durante este periodo se ha buscado la alianza con instituciones del Gobierno federal como la Secretaría de la Función Pública y con instancias autónomas como es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); con la primera se tiene pensado en un futuro concretizar un documento que sirva a las autoridades locales a promover la transparencia de sus acciones y emprender la posibilidad de institucionalizar mecanismos para realizar esto. Con la segunda institución, se tiene el proyecto de generar foros de sensibilización y de promoción de la transparencia, así como de elaborar manuales de transparencia desde una perspectiva ciudadana.

Asimismo se han establecido nexos con el ITESO de Guadalajara para ver la posibilidad de aplicar el CIMTRA en municipios Jalisco y emprender un análisis sistematizado desde una perspectiva de investigación y académica.

VII.- LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA POR LOS ACTORES PROMOTORES, UNA TAREA PRONTA

En el mes de mayo se realizó la primera reunión de evaluación del Programa CIMTRA, en el marco del Foro denominado “La rendición de cuentas en los gobiernos locales y su impacto en la construcción de un México Transparente”. que tuvo la finalidad de dar conocer desde diversas perspectivas (gobiernos federal y locales, academia, empresarial y civil) aquellas acciones que se están desarrollando en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el país, y por otro lado, realizar una evaluación exhaustiva del Programa CIMTRA a fin de

precisar sus alcances y limitaciones, así como para mejorar los mecanismos de difusión y metodológicos.

Este foro reunió especialistas del tema, así como destacados miembros de la sociedad civil, organismos, funcionarios y autoridades locales que tendrán una voz en diversos paneles de exposición.

Algunos de los elementos derivados del Foro y reflexiones generadas en torno a la aplicación del CIMTRA:

- Hay que fomentar desde canales gubernamentales y ciudadanos el interés de la sociedad por hacer valer su derecho a la información
- No bastan los marcos jurídicos y la creación de instancias creadas ex profeso para la transparencia, hace falta crear herramientas de concreten el derecho ciudadano.
- Hay que hacer que las leyes locales existentes realmente contemplen la participación ciudadana como una instancia de vigilancia de sus gobiernos y de sus acciones.
- Pueden generarse mecanismos de transparencia que no son costoso ni representan una carga presupuestaria a los gobiernos locales.
- No basta la buena voluntad y la buena fe de las autoridades y de los funcionarios locales en materia de rendición de cuentas y transparencia, es necesario institucionalizar mecanismos dentro del gobierno local.
- Para el CIMTRA es importante generar una pedagogía de la transparencia que permita hacer accesible la información a la ciudadanía y las autoridades locales y evitar la entrega de información “masiva” e intraducible.

Cabe señalar que además durante el Foro se dieron a conocer los esfuerzos que el municipio de Chihuahua hace en torno a la transparencia respecto a una serie de información que en buena medida viene contenida en el cuestionario del CIMTRA.

Algunas reflexiones sobre los resultados CIMTRA

- Se han aplicado el programa a 18 municipios y dos delegaciones de 4 distintos estados y la capital de país (Chihuahua, Nuevo León; Zacatecas, Morelos y DF).
- Son municipios y gobiernos locales de corte urbano.
- Tienen un espectro poblacional que va desde los 3 millones de habitantes hasta los casos de municipios entre los 20 y 30,000 habitantes.
- Hay cuatro capitales de estado encuestadas: Chihuahua, Monterrey, Cuernavaca y Xalapa.
- Varios de ellos son municipios conurbanos de la capital: Guadalupe, Zac.; San Pedro, San Nicolás en Nuevo León, etcétera.
- Algunos de los representan municipios con bajos grados de marginación y altos niveles en la calidad de vida.

- Son municipios que tienen cierto peso en la entidad por su importancia socioeconómica.

Algunos resultados generales del CIMTRA

- De los 20 gobiernos locales sólo tres aprobaron en primera vuelta el cuestionario CIMTRA, sumándose a estos Chihuahua como consecuencia de la 2ª. Vuelta de evaluación.
- (San Pedro y San Nicolás, en Nuevo León. y Tlalpan, DF). Son Gobiernos locales cuyo gobierno central posee una Ley de Transparencia y Acceso a la Información.
- En promedio general de transparencia es de 40.07 (hasta septiembre e incluye la 2ª. Evaluación de Chihuahua, Chih.), lo cual indica la importancia de una herramienta práctica como el CIMTRA
- No necesariamente existe una corresponsabilidad entre el tamaño del municipios y su importancia en el contexto nacional con el grado de transparencia y calificación: por ejemplo, ninguna de las capitales obtuvo una calificación aprobatoria.
- No existe una tendencia permanente respecto a los temas de más atención que tienen los ciudadanos, por ejemplo, salarios de las autoridades.
- Son distintas las acciones que se realizan en los gobiernos encuestados, incluso algunas que podrían ser “complementarias” unas de otras no se realizan. La transparencia y la rendición de cuentas está dada muchas veces con acciones desarticuladas.
- Dentro de los aspectos más débiles dentro de los gobiernos encuestados están la información sobre proveedores, gastos de comunicación social y la conformación de los comités municipales.
- Se tiene mayor rendición de cuentas en elementos como la difusión de obras realizadas y por realizar.
- En conclusión, podemos señalar el enorme campo de acciones por hacer, tanto en la interacción de los gobiernos con la ciudadanía, como en la mejorar de la eficiencia de los propios gobiernos desde el campo de la rendición de cuentas y la transparencia.

VIII.- LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA Y SUS PERSPECTIVAS FUTURAS

a) Evaluación del Programa:

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas se ha venido posicionando paulatinamente en el escenario nacional y en la agenda de algunos organismos civiles, incluso en la agenda de gobiernos estatales y locales; sin embargo queda mucho por realizar en el sentido de concretar este derecho ciudadano precisamente en la esfera civil. Estamos en un momento en el cual este

derecho constitucional siguen sin poderse articular tanto en las acciones de los gobiernos como en la vida de la sociedad, esto significa, que hay el establecimiento legal del derecho, pero falta práctica y la concreción de mismo.

La vida política del país ha hecho que la transparencia se entienda como un elemento de “ajuste de cuentas”, o en todo caso una intromisión a la vida de los gobiernos. Se ha sobre politizado el tema y con ello la ciudadanía se le ha confundido en ser un mero “demandante de información” sin que quede claro su actuación en el diseño de políticas con contenido ético, transparente y eficiente que implica la rendición de cuentas y la transparencia.

En este sentido, el CIMTRA tiene uno de sus mayores logros en su diseño metodológico al tratarse de una herramienta práctica. Es una herramienta que es bien recibida al tratarse de un elemento de fácil aplicación y que tiene ventajas de poder ser asumida con relativa factibilidad por las autoridades y funcionarios así como por los organismos civiles.

Un trabajo de mayor difusión en torno al CIMTRA sin duda hace falta, creemos que la herramientas en su diseño está sólida, incluso, se ha venido trabajando un poco más el diseño de la capacitación y sensibilización a los interesados, incluyendo un contexto actual de la situación en materia de transparencia en el país y los retos en la materia.

b) Retos del CIMTRA en el futuro

a) El CIMTRA debe trabajar en diversos campos para su fortalecimiento y ampliación. Es una herramienta que debe ser conocida por un mayor número de municipios. En este sentido, debe darse una difusión permanente en Foros y en medios de comunicación.

b) Se debe continuar el esfuerzo de aplicación del cuestionario en más gobiernos locales, y se tiene en puerta hacerlo en Querétaro y en algunos gobiernos de Jalisco.

c) Continuar con el proceso de capacitación en torno al Programa con los organismos, ciudadanos y autoridades interesadas.

d) Vincularse con las instancias federales y de los gobiernos estatales y locales que están realizando acciones en torno a la transparencia. Asimismo vincularse con organismos académicos interesados en el tema.

IX.- ALGUNOS ELEMENTOS FINALES A CONSIDERAR

El tema se ha posicionado en la agenda nacional y hay instancias federales que trabajan para promoverlo, la Secretaría de la Función Pública es una de ellas y ha entrado en funciones el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI); institución autónoma que debe garantizar la viabilidad de la respectiva ley federal y en consecuencia que cualquier ciudadano tenga acceso a la información oficial que le interese.

Por otro lado, ya son más estados y el DF, que cuentan con leyes sobre transparencia y acceso a la Información,(Jalisco; Michoacán; Nuevo León; Colima; Durango; Querétaro; Sinaloa y San Luis Potosí) y están en proceso el estado de Morelos.

En este marco, el CIMTRA puede posicionarse favorablemente; de forma tal que le permita activar acciones conjuntas con otras instancias. Una apuesta del CIMTRA es ser visto como un referente en la materia, con una dinámica autónoma en su funcionamiento y que defiende su esencia ciudadana y local y apuesta hacia la identificación de mecanismos de transparencia, más que hacia la identificación de la corrupción.

RESULTADOS CIMTRA (hasta septiembre 2003)

RANKING CIMTRA			
Municipio/Delegación*	Estado	Vuelta	Calificación
Chihuahua	Chihuahua	2a.	85.53
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	1a.	68.46
Tlalpan	Distrito Federal	1a.	65.06
San Pedro Garza García	Nuevo León	1a.	60.68
Linares	Nuevo León	1a.	48.23
Montemorelos	Nuevo León	1a.	45.96
Cuernavaca	Morelos	1a.	43.4
Monterrey	Nuevo León	1a.	43.36
Guadalupe	Zacatecas	1a.	39.48
Cuautla	Morelos	1a.	39.29
Magdalena Contreras	Distrito Federal	1a.	39
Chihuahua	Chihuahua	1a.	37.13
Escobedo	Nuevo León	1a.	34.55
Santa Catarina	Nuevo León	1a.	33.88
Tepoztlán	Morelos	1a.	33.63
Apodaca	Nuevo León	1a.	29.64
Guadalupe	Nuevo León	1a.	24.63
Allende	Nuevo León	1a.	23.88
Xalapa	Veracruz	1a.	21.76
García	Nuevo León	1a.	19.06
Juárez	Nuevo León	1a.	4.83
La escala es de 0 a 100		PROMEDIO	40.07
<small>*La calificación de las delegaciones es obvia por su rango de tres dígitos</small>			

ANEXOS EN LA SIGUIENTE PAGINA

COMUNICADO DE PRENSA

2ª. Vuelta de Evaluación CIMTRA

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

(Evaluación del municipio de Chihuahua, Chihuahua en materia de transparencia).

El Comité de Participación Ciudadana, integrado por ANCIFEM, CELIDERH, Coordinadora Ciudadana, Coparmex Chihuahua, ExaTec, USEM y CAPRIN dio a conocer el resultado de la segunda evaluación de transparencia en el municipio de Chihuahua, Chih, quien se colocó en primer lugar dentro de los 20 municipios que participan en el programa denominado CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes), desarrollado por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA por sus siglas en inglés, www.icma.org), fundada en 1914 y cuyo objetivo es el mejoramiento de los gobiernos locales a través del fortalecimiento profesional de la estructura y el funcionamiento gubernamental a nivel mundial, mismo que ya ha sido implementado en los estados de Nuevo León, Morelos, Zacatecas, Veracruz, algunas Delegaciones del DF y muy pronto Querétaro, Jalisco y Coahuila.

RANKING CIMTRA			
Municipio/Delegación*	Estado	Vuelta	Calificación
Chihuahua	Chihuahua	2a.	85.53
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	1a.	68.46
Tlalpan	Distrito Federal	1a.	65.06
San Pedro Garza García	Nuevo León	1a.	60.68
Linares	Nuevo León	1a.	48.23
Morelos	Nuevo León	1a.	45.96
Cuernavaca	Morelos	1a.	43.4
Monterrey	Nuevo León	1a.	43.36
Guadalupe	Zacatecas	1a.	39.48
Cuautla	Morelos	1a.	39.29
Magdalena Contreras	Distrito Federal	1a.	39
Chihuahua	Chihuahua	1a.	37.13
Escobedo	Nuevo León	1a.	34.55
Santa Catarina	Nuevo León	1a.	33.88
Tepoztlán	Morelos	1a.	33.63
Apodaca	Nuevo León	1a.	29.64
Guadalupe	Nuevo León	1a.	24.63
Allende	Nuevo León	1a.	23.88
Xalapa	Veracruz	1a.	21.76
García	Nuevo León	1a.	19.06
Juárez	Nuevo León	1a.	4.83
Las calificaciones de 0 a 100	PROMEDIO		40.07
*La calificación de las delegaciones se obtiene por medio de un simple			

Es importante aclarar que el programa CIMTRA es un herramienta ciudadana que no responde a los intereses de ningún partido político, sindicato, gobierno o grupo empresarial. Es un

herramienta generada por instancias ciudadanas y aplicada por ciudadanos, para identificar mecanismos y acciones de transparencia municipal.

El propósito de este ejercicio es:

- Fomentar la apertura y el buen gobierno de todas las autoridades municipales (regidores, tesorero, directores, secretarios, etc).
- Incrementar la participación ciudadana en el sentido de que acuda a obtener información de lo que esta haciendo el municipio.
- Apoyar al ayuntamiento en sus áreas de oportunidad mediante la formulación de propuestas.
- Nos permite mejorar los canales de información del municipio.
- Efectuar una auditoria ciudadana que comprometa más a las autoridades en este tema.

Metodología

La herramienta en cuestión consta de un cuestionario de 31 preguntas cuyo valor total es de 100 puntos, que se enfoca en analizar al municipio en tres áreas específicas que determinan el nivel de transparencia municipal y cada una cuenta con indicadores específicos, siendo estos:

1. Información a la Ciudadanía
2. Canales de interacción ciudadanía gobierno
3. Atención a la ciudadanía

Dicho cuestionario es de aplicación periódica, generalmente de seis meses, cuyas respuestas tienen que ser validadas ya sea mediante pruebas vía electrónica o escrita. Luego de su validación, éste se pasa a la gente que desarrollo el Programa CIMTRA para su última valoración y el puntaje obtenido se compara frente al resto de municipios que también participan en el programa para conocer la posición que guarda frente al resto.

Pasados por lo menos seis meses, se vuelve nuevamente a aplicar el citado cuestionario siguiendo los pasos anteriormente descritos, con el objeto de conocer si ha existido avances, retrocesos o se sigue en el mismo punto al verificar si la información sigue vigente y actualizada o no.

Calificación obtenida por el municipio

Como se pudo apreciar en la tabla, la calificación obtenida por el Municipio de Chihuahua fue de 85.53 puntos situándose en primer lugar de todos los municipios evaluados y a los cuales se les ha aplicado este cuestionario. Es importante resaltar el hecho de que el Ayuntamiento cuenta con un portal de Internet dedicado a la transparencia, lo que facilita el acceso a la información para la

ciudadanía en general, así como con un equipo totalmente dedicado al mantenimiento de la información sobre transparencia.

Fortalezas del Municipio:

Anteriormente se dio a conocer las principales fortalezas del municipio en este tema, por lo que ahora se concretaron a describir las más recientes e importantes, siendo estas las siguientes:

- 1.- El indicador más fuerte del municipio es precisamente el relativo a información a la ciudadanía, que prácticamente cumple con el 100 por ciento de los requisitos exigidos, tanto en los rubros de ingresos, egresos, morosidad en predial, licitaciones, lista de proveedores, deuda, obras realizadas, etc., además de ser uno de los pocos municipios que de manera puntual informa no sólo sobre los sueldos de los funcionarios, sino sobre sus compensaciones y otras prestaciones que reciben los mismos.
- 2.- Cuentan con un agradable e inteligente sistema para mostrar las obras realizadas y por realizar por el municipio, en donde a través de un termómetro se sabe el grado de avance, acompañado de la fotografía del proyecto y mapa de localización, especificaciones de costo de la obra e impacto.
- 3.- Ahora cualquier ciudadano cuyo predio esté debidamente registrado, podrá conocer vía Internet si tiene o no adeudo de predial y a cuanto asciende el mismo y próximamente se podrán hacer pagos a través de este medio.
- 4.- El municipio ha colocado un listado de los trámites que se pueden efectuar vía Internet sin mayores requisitos, como licencias de uso de suelo, construcción etc., así como los pasos a seguir en los mismos.
- 5.- Todo el marco jurídico municipal (Código Municipal, Reglamentos, Reglamentos de consejos Consultivos, etc.), se pueden consultar vía electrónica e imprimirse para facilitar su estudio.
- 6.- Se cuenta actualmente tanto en medios impresos como electrónicos de los procesos de compras y licitaciones, integrantes de los comités, listado de operaciones, pudiéndose imprimir las actas respectivas hasta con los sellos y firmas correspondientes.
- 7.- Respecto a los Consejos Consultivos, en la página de Internet del municipio, se señalan las fechas y periodicidad de reuniones, sus reglamentos de operación, la misión y visión de los mismos, entre otros datos informativos.
- 8.- Actualmente se pueden consultar todos los acuerdos de cabildo mediante un buscador de palabras o por fecha de aprobación teniendo por lo tanto, acceso a todo los acuerdos aprobados por dicho órgano.

Áreas de oportunidad del municipio:

- 1.- Respecto a los consejos consultivos, creemos que una importante área de oportunidad se encuentra en incorporar a mayor número de ciudadanos en los mismos ya que no se alcanza un

80% de Consejos integrados con más la mitad de miembros de la comunidad. Ello sin desmeritar el enorme número de consejos que se tienen, lo que da muestra del interés que el municipio tiene de brindar áreas de participación a la ciudadanía.

2.- Un importante avance sería hacer no sólo públicas las convocatorias para conformación de un Comité Consultivo, sino además abiertas para que todo aquel con interés pueda hacer llegar su solicitud para incorporarse al mismo y luego de cumplir el perfil y requisitos de la misma convocatoria, ser admitido como miembro permanente.

3.- Otro aspecto importante es la creación de un reglamento de participación ciudadana así como de un reglamento general de Consejos Consultivos en donde se señalen los lineamientos básicos y procedimientos para que la ciudadanía participe dentro del municipio.

4.-De igual manera es importante contar con un manual de corresponsabilidad con el cual ya cuentan algunos municipios y reitera del compromiso del municipio hacia los ciudadanos.

5.- Siguiendo con este orden de ideas, se propone la creación de un Reglamento en Transparencia y Acceso a la Información que de mayor sustento legal a este esfuerzo del municipio y la ciudadanía.

Retos del municipio:

Luego de alcanzar una calificación tan alta que pone al Municipio de Chihuahua en primer lugar, se adquiere el reto de mantenerse en la misma posición lo que obliga a mantener actualizada la información y a cumplir con el resto de los requisitos necesarios para obtener la calificación máxima de 100 puntos, bajo el entendido de que las áreas de oportunidad a atender ya no solo dependen de subir la información al público sino de que ayuntamiento, compuesto por regidores presidente y funcionarios elaboren los documentos y procedimientos necesarios para continuar en este rumbo de transparencia.

Mayor información en:

COPARMEX CHIHUAHUA

www.coparmexchihuahua.org

<http://cimtramx.tripod.com/transparencia>

y

www.cesemheribertojara.org.mx www.icma.org/mexico

Chihuahua, Chih. a 23 de Septiembre de 2003

Municipio transparente

Manuel Quezada Barrón

EL DIARIO DE CHIHUAHUA 24/09/03

El municipio de Chihuahua se ubicó en primer lugar en materia de transparencia, de entre 20 que participan en el Programa de Ciudadanos por Municipios Transparentes desarrollado por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados.

En su segunda evaluación obtuvo 85.53 puntos de una escala máxima de 100, logrando una mejora de 48.4 en su récord respecto de la primera calificación, detallaron representantes de Icmá, Cimtra y de organismos del Comité de Participación Ciudadana.

Aclararon que Chihuahua es actualmente el único municipio que ha concluido su segunda evaluación en materia de transparencia, por lo que es correcto decir que es el primer lugar en este renglón.

Para mejorar la calificación, se recomienda al Municipio crear un Reglamento en Transparencia y Acceso a la Información que dé mayor sustento legal al esfuerzo realizado de las autoridades y la misma ciudadanía.

Jaime Villasana Dávila, gerente del Programa, dijo que el análisis realizado se centra en tres campos o áreas, como es la interrelación entre el gobierno, autoridades y cabildo con la sociedad; el tipo de información que se da a la sociedad, así como el tipo de atención ciudadana que se brinda.

Esta evaluación consta de 31 preguntas y la certificación de la aplicación del sentido de las respuestas.

En tanto, César Chávez Zapata, de Vertebración Ciudadana de Coparmex, detalló que en noviembre del año pasado se llevó a cabo la primera evaluación del municipio de Chihuahua y alcanzó una calificación de 37.7, y se ubicó en el cuarto lugar nacional.

Actualmente tuvo 85.53 puntos, de un máximo de 100, en una segunda evaluación, lo cual calificó de sorprendente.

Destacó que para el logro de esta calificación tuvo mucho peso las actitudes asumidas por el Ayuntamiento, como es disponer de un portal de tecnología de punta, que facilita el acceso a la información de la administración municipal, así como el crear una comisión de transparencia.

Dentro de las fortalezas que se encontraron es el impacto que tiene en la ciudadanía, la información disponible en la red cibernética, la cual cumple perfectamente con los requerimientos de la metodología de transparencia.

En éste se encuentra información sobre ingresos, egresos; morosidad en predial, licitaciones, lista de proveedores, deudas, obras realizadas, entre otros.

De manera puntual el Municipio informa sobre los ingresos de los funcionarios, cosa que ya hacía, pero además de las compensaciones y prestaciones que tienen.

Para dar seguimiento a las obras, se tiene una mecánica muy práctica donde se muestra el avance de la obra.

Los ciudadanos pueden conocer a través de esta herramienta la situación de su predio en cuestión de Predial, y se busca habilitar el pago de este impuesto por Internet.

En este portal se encuentran reglamentos, el marco jurídico y reglamentación, los cuales se pueden imprimir para sus análisis.

También se ha colocado un listado de trámites que se pueden efectuar por el Internet sin mayores requisitos que la licencia de uso de suelo, construcción.

Se cuenta con los medios impresos como electrónicos de los procesos de compras y licitaciones, integrantes de los comités, listado de operaciones.

Otra fortaleza de transparencia es que se señalan fechas y periodicidad de las reuniones de los Consejos Consultivos.

Actualmente se puede consultar todos los acuerdos de Cabildo mediante un buscador de palabras o por fecha de aprobación.

Sobre las áreas de oportunidad, o aspectos en que se recomienda trabajar al Municipio para mejorar su calificación en materia de transparencia está:

El que se incorpore más miembros de la comunidad a los Consejos Consultivos, ya que aunque se invita a la población a participar, esto se hace por invitación expresa.

Por ello, se recomienda que se convoque abiertamente a la población u organismos de la sociedad civil, que cumplan, con algunas restricciones.

Otro aspecto a mejorar es el que se reglamente la transparencia a la información, a fin de que ésta no sea de manera discrecional, sino que quede estipulado para que otras autoridades también continúen con este ejercicio.

También se recomienda un reglamento en transparencia y acceso a la información que dé mayor sustento legal al esfuerzo del municipio.

A su vez, el presidente de Coparmex-Chihuahua, Carlos Reyes López dijo que depende de la sociedad que esta apertura y transparencia continúe en el futuro.

Destacó que un gobierno municipal con este grado de apertura merece la confianza de los gobernados, así como el que otras instancias de autoridad reconozcan este esfuerzo y premien este trabajo.

En México se acostumbra premiar a quien no cumple en tiempo sus obligaciones, sea a través de condonación, quitas y otros mecanismos, pero no se reconoce a quienes sí se esfuerzan por trabajar dentro de la ley.

Por ello, recalcó el empresario, es bueno que se premie a la autoridad municipal a través de más recursos para que lleve a cabo sus planes y programas de trabajo.

En tanto, el alcalde de Chihuahua, Alejandro Cano Ricaud, destacó el esfuerzo realizado por sus colaboradores para alcanzar mejores niveles de trabajo, estándares de calidad, eficiencia y transparencia en la labor municipal.

Se dijo con gratulaciones por la calificación obtenida de 85.53 puntos, pero aclaró que no es suficiente, por lo que seguirán trabajando para alcanzar el 100.

Aceptó el reto de reglamentar la transparencia y hacer lo posible para cumplir con las recomendaciones que le hagan estos organismos privados a fin de mantener a Chihuahua en primer lugar en materia de transparencia administrativa.

En tanto, el gerente del Programa, Jaime Villasana, recalcó que el avance en materia de transparencia administrativa no ha sido fácil, ya que hay cierta resistencia en muchos municipios.

Hay culturas de impedimento a la información, incluso en los llamados países desarrollados.

Finalmente dijo que Icma trabaja actualmente con 20 municipios de México, de los estados de Chihuahua, Nuevo León, Morelos, Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal.

Está por iniciarse la evaluación en el estado de Querétaro, así como en Coahuila y Jalisco.

Fuente: <http://www.eldiariodechihuahua.com.mx/edicion/articulo/chih/ciudad/notas/nota4.html>

Sí es Posible: Cano

EL PUEBLO

23-Sep-2003,09:26 PM.-

Es la segunda evaluación que se aplica en el municipio de Chihuahua, "vamos a hacer nuestro mejor y mayor esfuerzo", manifestó el alcalde Alejandro Cano Ricaud al conocer los resultados donde Chihuahua obtiene el primer sitio en transparencia municipal.

Los resultados se dieron a conocer la mañana de este martes, sin embargo Presidencia Municipal no tenía conocimiento hasta la tarde del mismo martes, donde de viva voz, el presidente de Coparmex, Carlos Reyes, así como Eduardo Villegas por parte de Cimtra hicieron el anuncio al alcalde.

Carlos Reyes, comentó que se premiaba el esfuerzo, de igual forma se observaba una voluntad de hacerlo, mismo que era un reflejo de confianza de los gobernados, partiendo de estos resultados saldrían a luz una serie de propuestas, una tal vez sería la asignación de más recursos para el municipio.

Por su parte el Edil manifestó sentirse profundamente satisfecho, así mismo recordó que fue un día 23, cuando les notificaron la certificación de Aseo Urbano, “Estamos contentos, muy motivados a seguir trabajando” .

El Alcalde señaló que la transparencia es uno de los ejes de la administración municipal, es clave para seguir trabajando día a día, somos un equipo de 2 mil personas trabajando, todos hicimos máximo esfuerzo.

Así mismo Alejandro Cano, dijo que no era suficiente, que eran 100 puntos lo que se tenían que alcanzar, que se iba a seguir trabajando por lograrlos., “¿Quién dijo que la transparencia no es posible?”, ahí están los números concluyó.

Fuente: <http://www.elpueblo.com.mx/elpueblo/elpueblo2.htm>

Alcaldía, 1; en eficiencia

EL HERALDO DE CHIHUAHUA

23/Sept/03

Con una calificación de 85.53, de la escala del 0 al 100, el Municipio de Chihuahua se ganó la posición número uno en materia de transparencia administrativa, de entre 20 municipios del país, escrutados por el grupo denominado: Comité de Participación Ciudadana.

Bajo el programa "Ciudadanos por Municipios Transparentes" (Cimtra) -desarrollado por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (Imca, por sus siglas en inglés)-, se escudriñó en el fondo del ejercicio administrativo de 20 alcaldías cuya calificación más alta fue para Chihuahua.

Uno de los municipios más cercanos a Chihuahua, en esta calificación, fue San Nicolás de los Garza, Nuevo León, con 68.46; le siguió el Distrito Federal, con 65.06; y en tercer lugar, San Pedro Garza García, de Nuevo León, con calificación de 60.68.

Sin embargo, el resto de los municipios sólo han sido revisados una vez, por lo que a pregunta expresa, el Comité reconoció que éstos están en desventaja en la puntuación con respecto a Chihuahua, pero que ésta no es sustancial.

El presidente de la Coparmex local, Carlos Reyes López, anunció ayer durante una rueda de prensa que "Chihuahua se convierte en el líder nacional en transparencia administrativa municipal, y sienta un invaluable precedente en nuestro avance democrático".

Un comité preparatorio de Cimtra conformado por siete organismos, analizó en segunda vuelta, la transparencia administrativa de Chihuahua y llegó a la conclusión que del décimo lugar en que estaba el año pasado, ahora debía ser el número uno.

Así, a partir de hoy, el Municipio de Chihuahua figura como el número uno en el ranking del grupo Cimtra, que está integrado por: Coparmex, Unión Social del Empresariado Mexicano (USEM); Centro de Liderazgo Humano (Celiderh), Exalumnos del Tec (Ex-a-Tec); Cámara de Propietarios de Bienes Inmuebles (Caprin); Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem); y Coordinadora Ciudadana.

Uno de los del grupo de evaluadores, César Chávez Zapata, explicó que en el año 2002 se llevó a cabo el primer análisis del Municipio de Chihuahua, al igual que en los otros 20 restantes - señalados en la gráfica-, y el resultado que obtuvo fue de 37.13, ubicado en el cuarto lugar a nivel nacional.

"Ahora, en la segunda ronda realizada en las últimas semanas Chihuahua obtuvo la calificación de 85.53, lo cual es una sorpresa muy agradable para todos", dijo.

De la metodología, Chávez Zapata dijo que constó de un cuestionario de 31 preguntas, cuyo valor total es de 100 puntos, que se enfoca a analizar al Municipio en tres áreas específicas que determinan el nivel de transparencia municipal y cada una cuenta con indicadores específicos, que son: 1) Información a la ciudadanía; 2) Canales de interacción ciudadanía-gobierno, y 3) Atención ciudadana.

Precisó que dentro de esas tres áreas existen diversos aspectos analizados y de éstos se otorgó la calificación.

PARA GRAFICA:

Aspectos analizados por Cimtra, para otorgarle a Chihuahua la posición número uno con respecto a los otros 20 municipios de cinco Estados y el Distrito Federal. Lo que Chihuahua tiene:

- * Un portal de tecnología de punta con relación a los manejos de información
- * Una Comisión de Transparencia que se dedica de tiempo completo para atender a la ciudadanía.
- * Información a la ciudadanía mediante un portal de internet bien organizado, que cumple con todos los requisitos exigidos por la metodología.
- * Información de sueldos de los funcionarios, comisiones y otras prestaciones.
- * Información sobre evaluación y seguimiento de las obras que lleva a cabo.
- * Información a cualquier ciudadano, sobre la situación de adeudos de predial.

- * Información, también por internet, sobre todo tipo de trámites.
- * Información de todo el marco jurídico, desde el Código Municipal, la Reglamentación hasta los Consejos Consultivos.
- * Información de todos los procesos de compra, licitaciones y los integrantes de los distintos comités.
- * La cantidad de la conformación de los Consejos Consultivos muy bien definidos en la página de internet.
- * Se puede tener acceso en la página, a la totalidad de los acuerdos de Cabildo a través de herramientas sencillas.

Fuente:

<http://www.elheraldodechihuahua.com.mx/elheraldodechihuahua/030924/LOCAL/1LOCAL.htm>
!

ANNEX E:

Campeche Good Performance Recognition Law

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 71 fracción XVIII de la Constitución Política del Estado, lo sanciono, mando se imprima, publique y circule para su debida observancia.

Dado en el Palacio de Gobierno del Estado, en Campeche, el día treinta del mes de Junio del año dos mil tres. **EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, L.A. JOSE ANTONIO GONZALEZ CURL.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, LIC. CARLOS FELIPE ORTEGA RUBIO.- RUBRICAS.**

JOSE ANTONIO GONZALEZ CURL, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Campeche, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Campeche, me ha dirigido el siguiente:

DECRETO

La LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche decreta:

NÚMERO 249

LEY CONSTITUTIVA DEL RECONOCIMIENTO A LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Art.1.- El Reconocimiento a la Gestión Gubernamental es la distinción que se otorgará anualmente a cualquiera de las entidades señaladas en la fracción VII del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, considerando los resultados e indicadores que se deriven de la revisión de las Cuentas Públicas, previa realización del procedimiento previsto en esta Ley.

Art. 2.- El reconocimiento será entregado en la fecha que para tal efecto se determine y se concederá en las siguientes categorías:

- I.- Desempeño
- II.- Planeación y Programación Presupuestaria
- III.- Informe Popular

Art. 3.- Para el otorgamiento del reconocimiento se constituirá un Consejo Auspiciante que estará integrado por:

- I.- Un representante de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado.
- II.- El Auditor Superior del Estado.

Además podrán formar parte los Rectores, Directores o Coordinadores Generales de las instituciones educativas de nivel superior o postgrado residentes en el Estado. Para efecto de lo

anterior quedan exceptuadas para recibir el reconocimiento las instituciones educativas que ejerzan recursos públicos.

Art. 4.- El Consejo Auspiciante será presidido por uno de sus miembros que resulte electo por mayoría y como Secretario Técnico del mismo actuará el Auditor Superior; los demás miembros fungirán como vocales.

Art. 5.- El Consejo Auspiciante motivará y procurará el desarrollo del procedimiento previsto en el artículo 13 de esta Ley, en un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha en que se terminen de desahogar las cuentas públicas ante el Pleno del Congreso del Estado, a efecto de emitir el acuerdo de otorgamiento del reconocimiento, en sus diversas modalidades. El acuerdo del Consejo será inapelable.

Art. 6.- El Consejo Auspiciante contará con las siguientes atribuciones:

I.- Otorgar el Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal, en sus diversas modalidades, previo desahogo del procedimiento establecido en el numeral 13 de esta ley.

II.- Designar y tomar protesta a los miembros de los Comités Técnicos de Evaluación, atendiendo a las sugerencias y recomendaciones que realice el Auditor Superior del Estado, derivado de la ejecución del procedimiento previsto en el artículo 9 de esta ley.

III.- Sustituir a los miembros del Comité Técnico de Evaluación en caso de renuncia o por causa justificada.

IV.- Difundir los lineamientos, parámetros y criterios a los cuales se sujetará la entrega del reconocimiento en las modalidades previstas por esta ley.

V.- Expedir el Reglamento de los Comités Técnicos de Evaluación.

Art. 7.- El Consejo Auspiciante validará los resultados que le sean remitidos por los Comités Técnicos de Evaluación.

Art. 8.- Los Comités Técnicos de Evaluación serán órganos integrados multidisciplinaria y fundamentalmente por cinco profesionales reconocidos en las áreas de contaduría, administración, economía, ingeniería y derecho. Cada Comité será presidido por uno de sus miembros que resulte electo por mayoría de sus integrantes, y contarán con un Secretario Técnico que recaerá en un representante de la Auditoría Superior del Estado. El representante de la Auditoría contará con voz pero no con el derecho de voto en la toma de decisiones.

Art. 9.- Para la integración de los Comités Técnicos de Evaluación, el Consejo Auspiciante deberá emitir convocatoria, a efecto de que se propongan a las personas que se consideren con el perfil, mérito y experiencia suficientes para formar parte de los Comités Técnicos de Evaluación requeridos para la entrega del Reconocimiento a la Gestión Gubernamental en sus diversas modalidades.

Para ser integrante de los Comités Técnicos de Evaluación deberán cubrirse los siguientes requisitos:

- A) No presidir el Consejo Directivo de algún colegio, barra o agrupación profesional o civil, cámara empresarial o sindicato de cualquier índole, o desempeñar cargo alguno en partido o agrupación política.
- B) No ser funcionario o empleado estatal o municipal.
- C) Acreditar perfil profesional con título expedido por institución educativa legalmente facultada.
- D) Acreditar experiencia profesional mínima de cinco años.
- E) Los demás que se establezcan en la convocatoria.

Los integrantes de los Comités Técnicos de Evaluación durarán en su encargo cuatro años. La renovación de los integrantes de los Comités Técnicos se hará sustituyendo en primera instancia a dos y sucesivamente a tres.

Art. 10.- Los Comités Técnicos de Evaluación contarán con las siguientes atribuciones:

I.- Para efectos de este premio, analizar, interpretar, valorar y calificar los informes de resultados de la Auditoría Superior del Estado relativos a la revisión de las Cuentas Públicas, en la modalidad que les corresponda.

II.- Remitir al Consejo Auspiciante los resultados que se deriven de la labor señalada en la fracción anterior, debidamente motivados.

II.- Discutir y determinar los lineamientos, parámetros y criterios a los cuales se sujetará la entrega del reconocimiento en la modalidad que les corresponda, asegurándose que sean adecuados y claros.

III.- Revisar y modificar, cuando lo considere necesario, los criterios que conforman los parámetros base para el otorgamiento del reconocimiento.

Art. 11.- El Consejo Auspiciante y los Comités Técnicos de Evaluación podrán reunirse en cualquier tiempo para el óptimo cumplimiento de sus funciones, previa convocatoria del presidente y del secretario técnico que corresponda. De cada sesión de trabajo que se realice se levantará el acta respectiva.

Para la validez de las sesiones del Consejo y de los Comités se requerirá la presencia de la mitad más uno de sus integrantes. Las decisiones del Comité se adoptarán por mayoría de votos de los miembros presentes en la respectiva sesión. A reserva de lo anterior se deberá procurar en todo momento el consenso en la toma de decisiones.

Art. 12.- Las funciones que realicen los miembros del Consejo y de los Comités tendrán el carácter de honorarios. No se percibirá sueldo o compensación alguna por su participación en los trabajos encomendados.

Art. 13.- El otorgamiento del reconocimiento se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- Habiéndose desahogado, por el Pleno del Congreso, los informes de resultados de la revisión de las Cuentas Públicas, el Presidente y el Secretario Técnico del Consejo Auspiciante oportunamente deberán convocar a los demás integrantes a efecto de declarar la iniciación de los trabajos para el otorgamiento del reconocimiento que corresponda.

II.- En esa misma sesión, el Auditor Superior del Estado hará del conocimiento de los integrantes del Consejo, los informes de resultados emitidos por la entidad de fiscalización superior.

III.- Realizado lo anterior se procederá a convocar a los miembros de los Comités Técnicos de Evaluación.

IV.- Convocados los Comités Técnicos de Evaluación, éstos en las fechas, horas y lugares que para tal efecto se dispongan, procederán al análisis, valoración y evaluación técnica de los resultados e indicadores que se desprendan de los informes emitidos por la Auditoría Superior del Estado, respecto de la revisión de las Cuentas Públicas. El resultado de la evaluación deberá atender en todo momento a los lineamientos, parámetros y criterios a los cuales se sujetará la entrega del reconocimiento en sus diversas modalidades, y deberá ser hecho de conocimiento al Consejo Auspiciante.

V.- El Consejo Auspiciante, hecho de su conocimiento los resultados de la evaluación realizada por el respectivo Comité Técnico de Evaluación, procederá a emitir el acuerdo señalado en el artículo 5 de esta Ley.

VI.- Emitido el acuerdo mencionado en la fracción anterior, se procederá a su publicación en el Periódico Oficial del Estado y se hará de conocimiento al titular del ente que corresponda.

VII.- El Consejo Auspiciante preverá las providencias necesarias a efecto de entregar públicamente el reconocimiento que corresponda.

Art. 14.- Para el desarrollo de los trabajos encomendados a los Comités Técnicos de Evaluación, la entidad de fiscalización superior del estado facilitará fichas técnicas informativas, debiéndose observar en todo momento las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que rigen para la entrega de información.

Art. 15.- El reconocimiento consistirá en un pergamino que será suscrito por los miembros del Consejo Auspiciante. Dicho reconocimiento deberá mandarse a publicar en los periódicos de mayor circulación en la entidad, para su difusión y conocimiento público.

TRANSITORIOS

Primero.- La presente ley entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones legales en lo que se opongan al contenido de esta ley.

Tercero.- Para efectos del otorgamiento del Reconocimiento a la Gestión Gubernamental 2002, se faculta al Auditor Superior del Estado para tomar las previsiones necesarias para conformar al Consejo Auspiciante.

Cuarto.- Integrado el Consejo Auspiciante en un término no mayor de 30 días se deberá emitir la convocatoria respectiva para elegir a quienes integrarán los Comités Técnicos de Evaluación para otorgar el Reconocimiento a la Gestión Gubernamental 2002. Dicho Comité una vez integrado se avocará a la expedición de los lineamientos, parámetros y criterios a los cuales se sujetará la entrega de dicho reconocimiento.

Quinto.- Inicialmente dos de los integrantes de los Comités Técnicos de Evaluación ejercerán su encargo por dos años y los tres restantes el período indicado en el numeral 9 de esta Ley. La respectiva determinación se hará inmediatamente después de su elección, mediante

procedimiento de insaculación, correspondiendo a los dos primeros ejercer su cargo por dos años y a los restantes por cuatro.

Sexto.- Para la erogación de los gastos que con motivo del otorgamiento del Reconocimiento a la Gestión Gubernamental se originen, la Auditoría Superior del Estado tomará las providencias presupuestarias que correspondan.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo, en la ciudad de Campeche, Campeche, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil tres.

C. José del C. Gómez Casanova, Diputado Presidente.- C. Juan Antonio Martínez Delgado, Diputado Secretario.- C. Ana Laura Alayola Vargas, Diputada Secretaria.- Rúbricas.

- Publicado en el Periódico Oficial del Estado.
- Cam., Julio 2 del 2003.
- Páginas 17 a la 21

ANNEX F:

"Por un mejor gobierno. . . movimiento ciudadano en Ciudad Juarez"

ANNEX G:

“Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration”
Final Conference Program

Por un mejor gobierno

movimiento ciudadano en Ciudad Juárez



“Nunca dudes que un grupo de ciudadanos
conscientes y comprometidos puede
cambiar el mundo...
en realidad, es lo único que lo ha logrado”.

Margaret Meade



“Por un Mejor Gobierno, Movimiento Ciudadano en Ciudad Juárez” es una publicación de la Asociación Internacional de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés). El programa de ICMA en México es patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo el acuerdo cooperativo 523-A-00-97-00008-00. Las opiniones y contenidos expresados en este documento son aquellos de sus autores y no necesariamente reflejan los de USAID.

- **Responsables de la publicación:** Octavio E. Chávez, *Representante para México de ICMA* y Francisco Pacheco, *Coordinador Operativo del Movimiento para la Profesionalización Gubernamental.*
- **Coordinación editorial:** Iván A. Rayas, *Gerente de Programa de ICMA en México*
- **Ejemplares:** 10,000

Se permite la reproducción total o parcial de este material sin la autorización expresa de los autores cuando se citen las fuentes. La versión electrónica puede ser obtenida a través de la página www.icma.org/mexico

Junio de 2003



Los ciudadanos y su gobierno

Desde su fundación en 1914, la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés) despliega sus actividades reconociendo que la calidad de los servicios públicos municipales sólo pueden ser ofrecida por una estructura sólida y profesional que la sustente. Esta premisa coloca al factor humano en el centro de toda acción gubernamental.

Convencida que los residentes de una comunidad son la base de todo buen gobierno, ICMA promueve la incursión y la participación ciudadana en el ámbito público como actividad irrenunciable e imperante.

Reconocido como el ámbito más próximo al ciudadano, el gobierno municipal tiene enormes posibilidades de integrar los esfuerzos y las iniciativas de la sociedad a la que sirve.

Al norte de México, en la ciudad fronteriza de Ciudad Juárez, Chihuahua, un grupo de ciudadanos levantó su mano para colocar sobre la mesa una iniciativa que impactaría directamente en sus autoridades locales.

Las páginas siguientes documentan la experiencia de este grupo de ciudadanos que hizo valer su iniciativa a través de una propuesta inédita en la historia de la administración pública mexicana. El documento recoge, también, la visión a futuro de quienes, hoy por hoy, se colocan a la vanguardia ciudadana en el ámbito de la profesionalización en México.

La experiencia de Ciudad Juárez enseña que la trayectoria del anhelado profesionalismo en los servidores públicos –y su consecuente impacto en los servicios y políticas públicas- implica el necesario cambio de las costumbres y las formas. Para llegar a la cima de la montaña, sin duda, existe más de un camino.



Ciudadanos en Movimiento

Un grupo de personas de Ciudad Juárez, Chihuahua, ha demostrado que la fuerza y las propuestas de la sociedad organizada pueden impulsar esquemas inéditos para la administración pública en México.

Bajo el argumento que la actuación de los gobiernos es una responsabilidad compartida entre las autoridades y los ciudadanos, este movimiento de residentes juarenses ha coincidido en promover esquemas de profesionalización de los servidores públicos municipales.

En enero del año 2002, la iniciativa **Ciudadanos por una mejor administración pública Pública** -CIMA- comenzó a gestar una nueva relación entre la sociedad y el gobierno juarense.

Con la reflexión que perfiles adecuados en las autoridades sustenta el mejoramiento de la gestión gubernamental, el movimiento diseñó y estimuló modelos que han impulsado, en principio, la designación de funcionarios más aptos para el desempeño de sus responsabilidades públicas.

Basada en el análisis de siete puestos clave en la administración municipal de Ciudad Juárez, la iniciativa ha impulsado el nombramiento de funcionarios bajo estrictos perfiles que incluyen aspectos tan relevantes como: la preparación académica; la experiencia técnica en el área y el conocimiento del entorno comunitario.

Si bien el grupo ha reconocido que es una facultad de las autoridades electas la de nombrar a los funcionarios de su equipo, los integrantes coinciden que esta “autorización” no es una concesión sin limitaciones.

En la primavera de 2002, las elecciones extraordinarias municipales ofrecieron al grupo la coyuntura de presentar la iniciativa a los aspirantes a la alcaldía y promover su implementación en la administración pública.

El grupo ...

- NO es una dependencia gubernamental
- NO es, ni pertenece a un partido político
- NO busca posiciones públicas
- NO recomienda personas para los cargos
- NO es una nueva organización

El grupo sí...

- es un conjunto de personas que buscan una mejor ciudad apoyando la iniciativa a título personal.
- es un movimiento ciudadano coordinado y organizado.
- representa parte importante del sentir ciudadano.
- busca propuestas propositivas y consensuadas.

El inicio

La iniciativa “Ciudadanos por una Mejor Administración Pública” –CIMA-, que en un principio aglutinó a 20 personas, se ha insertado en la vida comunitaria de Ciudad Juárez captando el interés de un número creciente de individuos que, a título personal y convencidos del proyecto, han impulsado su instrumentación. La propuesta, en voz de sus protagonistas, ha encontrado cobijo en el anhelo ciudadano de participar e influir en las decisiones de las autoridades.

Desde el inicio del movimiento, los promotores del proyecto han invitado a integrarse a la iniciativa a líderes de opinión de los más diversos ámbitos –social, empresarial, académico y político-. Aunque no se busca la adherencia de militantes de partidos políticos, sí se ha previsto el balance de los miembros del grupo con distingos partidista.

Con su participación a título personal, los afiliados al movimiento ciudadano han sabido combinar la diversidad de las visiones con los intereses comunes y el objetivo de la propuesta.

Bajo el análisis de los costos que provocan los cambios entre las administraciones y el impacto directo en los recursos públicos, la prestación de los servicios y la eficiencia gubernamental, el Movimiento *Ciudadanos por una mejor administración pública* ha insistido en la inclusión de esquemas integrales para la buena administración de los recursos humanos en el gobierno municipal.

Texto de la “Carta Compromiso” de los integrantes del movimiento

Acepto el compromiso personal para apoyar la iniciativa del “Ciudadanos por una mejor administración pública” a través de propuestas propositivas y consensuadas. Acepto también mi deber para cumplir con el Código de Conducta del grupo; mismo que tengo, he leído y considero importante para el éxito del movimiento.

Sé que esta es una iniciativa ciudadana y apartidista, cuyo único propósito es “impulsar mecanismos, para que las administraciones gubernamentales mejoren su efectividad y los juarenses tengamos una mejor calidad de vida”.

Si mis circunstancias, intereses u obligaciones cambian, podré retirar mi compromiso en todo momento al manifestarlo por escrito ante este grupo.

Como parte de este compromiso promoveré activamente este proyecto en los grupos y foros a los que tenga alcance.

Fecha, nombre y firma de los integrantes

Con la participación de sus asociados, el CIMA esbozó la trayectoria de la iniciativa en el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, antes de su aparición a la luz pública, el grupo tenía que convencer a propios y extraños de su autonomía de los poderes públicos –entre ellos los partidos políticos- y de la objetividad y rigor de la propuesta. Convencidos de ser “un conjunto de personas que buscan una mejor ciudad” el movimiento ciudadano ha encontrado la legitimidad necesaria entre sus miembros y los actores que vinculan a la comunidad juarense.

Los perfiles, la base

El número de 20 personas que inició el movimiento se incrementó a 69 durante los primeros meses del año 2002. El grupo se ha ido conformado en un movimiento integrado por representantes de los sectores sociales, académicos, empresariales y por exfuncionarios públicos.

La iniciativa consiste fundamentalmente en un sistema escalonado tendiente a la profesionalización del quehacer municipal, que recorre desde el análisis de los puestos clave hasta la instauración, con el tiempo, de modelos institucionalizados de administración de recursos humanos en la función pública.

Los integrantes del movimiento han coincidido que el sistema tendrá que basarse, primaria e irremplazablemente, en los perfiles de quienes ocupan un cargo público. La trayectoria hacia la anhelada profesionalización, argumenta el grupo de ciudadanos, debe comenzar con el establecimiento de perfiles.

Bajo esta óptica y en un ámbito de arraigada influencia que privilegia la discrecionalidad en la gestión pública, el ejercicio ha pugnado por el nombramiento de funcionarios con perfiles idóneos y capaces de traducir el discurso político en acciones y servicios efectivos y eficaces.

La propuesta de perfiles consensuada estuvo lista para compartirla con los candidatos a presidentes municipales, quienes, finalmente, habrían de adoptar o rechazar los objetivos de la iniciativa.

Como fundamento de su propuesta de mejora institucional, el grupo ha complementado, en principio, un estudio basado en el análisis las funciones de siete puestos “clave” de la administración municipal y las características generales –perfiles- que deberían compartir los responsables de un cargo público.

La construcción de los perfiles reunió a más de 60 miembros del movimiento, quienes a través de siete mesas de trabajo –una por perfil- enunciaron los lineamientos y las características que deberían cumplir los titulares de las áreas analizadas.

Los perfiles fueron elaborados a través de un proceso que implicó el análisis de las funciones de los puestos, los requisitos para ocuparlo, las habilidades humanas y técnicas, los conocimientos, la experiencia, la solvencia ética y el entendimiento de la realidad del municipio de Juárez.

Construcción de los perfiles

- Integración de siete mesas de trabajo (una por perfil de puesto)
- Cada mesa sintetizó y redactó los perfiles
- Integración y validación conjunta de todos los perfiles.

Desde el inicio, los miembros del movimiento coincidieron que el grupo **no influiría en la designación de alguna persona en específico**. El objetivo del proyecto es –y ha sido expresado claramente- impulsar, a través de una propuesta ciudadana, prácticas de profesionalización entre las autoridades municipales.

Las siluetas de la profesionalización

Preparación académica:

- Estudios de licenciatura
- Área del conocimiento enmarcada en la función pública

Habilidades administrativas

- Sensibilidad de servicio al ciudadano con calidad, productividad y mejora continua
- Capacidad para operar eficientemente con recursos escasos
- Habilidad para simplificar y sistematizar los métodos de trabajo para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.
- Capacidad para planear, organizar, delegar y controlar proyectos, recursos físicos y financieros.
- Habilidad para promover la capacidad técnica y el desarrollo humano de su área
- Capacidad de análisis en la toma de decisiones.

Integridad y Solvencia

- Independencia y compromiso para defender los intereses de la ciudad sobre los intereses personales, políticos, económicos o religiosos.
- Conocer, cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos; romperlas es causa grave.
- Durante el tiempo que ocupe el cargo deberá evitar participar en actividades partidistas o de proselitismo.
- Habilidad para identificar conflictos de interés personal.
- Transparencia en todos sus actos.
- Honestidad.
- Solvencia moral e independencia económica.
- No antecedentes penales.
- Ausencia de adicciones a cualquier droga.

Liderazgo

- Visión de la problemática integral de la ciudad
- Capacidad para crear un plan para su área
- Habilidades gerenciales
- Actitud para trabajar en equipo
- Flexibilidad y capacidad de negociación
- Seguridad y firmes en la toma de decisiones basado en leyes y reglamentos.

Experiencia laboral

- En un área específica de 10 a 15 años
- En niveles directivos
- En la administración pública –no indispensable–

Conocimiento de Ciudad Juárez

- Haber residido de 5 a 6 de los últimos 10 años.

Relaciones humanas y de comunicación

- Responsabilidad social, sensibilidad de la problemática, compromiso con la comunidad y vocación de servicio.
- Promotor de la inclusión.
- Capacidad para trabajar con otras personas, fomentar el trabajo en equipo (motivar, fijar objetivos, evaluar y recompensar)
- Promover la participación de la sociedad civil organizada.
- Capacidad para concertar y construir consensos.
- Habilidad para comunicarse efectivamente ante grupos pequeños y grandes de empleados, funcionarios, medios de comunicación o público en general
- Honesto con la ciudadanía
- Equilibrio emocional.

La coyuntura

En mayo de 2002 se realizaron elecciones municipales extraordinarias en Ciudad Juárez. Los ganadores de los comicios habrían de ocupar sus cargos a partir de julio. Nuevamente, el movimiento de ciudadanos consideró que el cambio de administración pudiera impactar la continuidad de los programas que operan en la ciudad y repercutir en la prestación de los servicios.

El grupo acordó presentar los perfiles elaborados a los candidatos a la alcaldía de Ciudad Juárez. En la víspera de las elecciones, todos los candidatos fueron invitados a un desayuno donde les sería presentado el estudio de los perfiles. La convocatoria fue explícita al señalar que el propósito de la reunión era “escuchar” la propuesta del grupo y que los candidatos sólo podrían ir acompañados por un máximo de cuatro personas. El grupo recomendó que uno de los acompañantes fuera el presidente del comité municipal del partido que postulaba al candidato.

Apegado al espíritu de imparcialidad y de existir comentarios, las intervenciones de los candidatos se ajustó a tiempos (cinco minutos por intervención) y orden (sorteado al azar). La reunión, desde su diseño, no permitió el debate o la impugnación.

En la reunión el grupo solicitó la firma de una “carta de intención” que, una vez suscrita y difundida, ofrecería un compromiso real para el cumplimiento de la propuesta. El movimiento fue enfático al reiterar que la iniciativa no

estaba acompañada de recomendación o que privilegiaba a un candidato o partido específico. En los diez días siguientes y antes del plazo acordado, los candidatos respondieron.

Una vez reunidas las cartas de intención firmadas por los candidatos, el grupo decidió difundirlas a través de los principales medios informativos en el municipio. El compromiso que derivó de una estrategia de campaña era, en términos reales, un pagaré que sería hecho efectivo cuando uno de los candidatos resultó ganador en los comicios electorales.

Días antes de la elección, los dos periódicos locales de Ciudad Juárez publicaron el desplegado firmado por el grupo, que enfatizaba el compromiso y la voluntad expresa de los candidatos de designar personal calificado como parte de su equipo, en caso de resultar ganadores en los comicios.

Al igual que sus compañeros de contienda, el candidato ganador de las elecciones había suscrito la carta de intención

Cuando el Instituto Estatal Electoral entregó el “*Acta de Mayoría*”, el grupo citó al alcalde electo para atraer nuevamente el compromiso de seleccionar a personas que cumplieran con el perfil y, al mismo tiempo, reiterar la intención del CIMA de colaborar con mayor información sobre los perfiles propuestos para los funcionarios municipales que serían designados.

Compromiso pactado

Texto muestra de la Carta Compromiso firmada por los cuatro candidatos a ocupar la alcaldía de Ciudad Juárez.

Estimados señores:

Atendiendo la amable petición que nos hicieron el pasado 10 abril para profesionalizar la administración pública municipal, nos permitimos dar seguimiento a los acuerdos de ese día.

Por medio de la presente, me permito ratificar mi compromiso de que en caso de ganar las elecciones municipales el próximo mes de mayo, los siete puestos municipales, descritos a continuación, serán ocupados por personas que cumplan con el perfil presentado en esa misma reunión y que finalmente busca a los mejores profesionales en cada una de las áreas:

Los puestos comprometidos son:

Dirección de Desarrollo Social
Dirección de Obras Públicas
Dirección de Seguridad Pública
Dirección de Servicios Públicos
Oficialía Mayor
Secretario de Ayuntamiento
Tesorería

Estamos seguros de que con acciones como la anterior, contaremos con un mejor gobierno lo que traerá como consecuencia ofrecer una mejor calidad de vida para los juarenses.

Atentamente,

(firma)
Candidato (a) a Presidente Municipal
De Ciudad Juárez

Los candidatos y sus compromisos

Tenemos el agrado de informarle que los cuatro Candidatos a la Presidencia Municipal de Juárez, se han comprometido por escrito, en caso de que el voto de la ciudadanía juarense los favorezca en las elecciones del próximo 12 de mayo, a que los siguientes puestos de la Administración Municipal:

Dirección de Desarrollo Social.
Dirección de Obras Públicas.
Dirección de Seguridad Pública.
Dirección de Servicios Públicos.
Oficialía Mayor.
Secretaría del Ayuntamiento.
Tesorería

serán ocupados con personas que cumplan con el perfil presentado por el Proyecto [Movimiento] de Profesionalización Gubernamental, que busca que las personas más capaces y sensibles ocupen estos cargos.

Entre los requisitos que los “Candidatos a la Presidencia Municipal” se comprometieron a cumplir en las personas que inviten a ocupar dichos cargos públicos están:

- Carrera terminada en un área afín a las funciones y responsabilidades del puesto.
- Experiencia mínima de trabajo de 10 años después de la carrera profesional. Dentro de esta experiencia, es requisito contar con más de 5 años de trabajo significativo en el área específica de su puesto.
- Conocimiento de la problemática de Juárez en el área específica de sus funciones.
- Integridad y solvencia moral y económica.
- Liderazgo.
- Capacidad administrativa.
- Excelentes relaciones humanas y de comunicación.

Los cuatro candidatos a la Presidencia Municipal han hecho suya la presente iniciativa, motivo por el cual nos permitimos hacer público este compromiso.

Nombres de los adherentes al movimiento

La evaluación

El Presidente Municipal electo contactó al grupo ciudadano para compartir y detallar los perfiles propuestos. Del equipo de transición, una persona fue asignada para mantener la relación continua con los responsables del CIMA.

Cuando el candidato electo hizo público quiénes integrarían su equipo de trabajo, el grupo ciudadano estaba listo para comenzar la segunda etapa del proyecto: la verificación del compromiso signado por el entonces candidato.

Para esta etapa del proyecto, el grupo de ciudadanos contaba con 79 adherentes y 10 simpatizantes que lo apoyaban. Se acordó, entonces, la aplicación de la metodología para evaluar de los perfiles.

Los recién designados funcionarios fueron revisados, evaluados y calificados por el grupo, a través del análisis del *currículum vitae* (y sus evidencias) y la aplicación de un formato de evaluación complementario. Al mismo tiempo, el grupo acordó sesiones entre sus integrantes para compartir el conocimiento

–personal o profesional– que tenían del evaluado. En estas reuniones se intercambiaron la información que los miembros del CIMA hubieron obtenido a través del tiempo de interacción con el funcionario designado.

La metodología adoptada por el grupo evitó, por principio, la entrevista directa con el funcionario designado. Si bien la presencia del entrevistado pudiera aportar valiosos elementos no percibidos durante el proceso, pudo también haber contribuido al análisis subjetivo y, en consecuencia, afectar el mecanismo.

Como parte de su propuesta, el grupo clarificó que el ejercicio fue una evaluación a las decisiones del Alcalde.

La evaluación del funcionario designado arrojó, principalmente, el nivel de cumplimiento del perfil esperado y, al mismo tiempo, impulsó recomendaciones en las áreas que el grupo consideró se debiesen mejorar para satisfacer las expectativas.

De las evaluaciones se desprendió que de los siete funcionarios, tres satisfacían el perfil, dos se apegaban parcialmente a la propuesta y dos no lo cumplían.

Entre las áreas de oportunidades detectadas por el grupo, destacaron el fortalecimiento de las habilidades directivas y la capacitación técnica, la práctica de acciones trascendentes-sustentables y la profundización del entendimiento del entorno comunitario de Ciudad Juárez.

Metodología para la Evaluación de Perfiles

- Diseño del Formato de Evaluación. Claro y Objetivo
- Solicitud –directamente al alcalde electo– de información de los siete funcionarios designados.
- Evaluación de los perfiles de los funcionarios por las mismas mesas que construyeron los perfiles.
- Cualificación del funcionario.
- Redacción de recomendaciones.
- Presentación de la evaluación al alcalde electo y a los funcionarios designados.
- Difusión interna de los resultados
- Difusión pública

El perfil y el designado

Movimiento de Profesionalización Gubernamental						
Forma de Evaluación de los Siete Funcionarios Municipales de los Cuales se Propuso un Perfil						
Comparación del "Perfil Propuesto" VS Funcionario Designado						
Nombre del designado	Cargo a ocupar	¿Cumple?				Cal
		Si	+/-	No	?	
1.0 Preparación Académica						
¿Tiene carrera terminada?	En el ámbito laboral					8.3
Además...	Profesionista colegiado					
Además...	Experiencia en valuación					
2.0 Experiencia de Trabajo						
¿10 años después del título profesional?	En el ámbito					10.0
¿5 años de experiencia específica?	En puestos directivos					
¿5 años de experiencia específica?	En proyectos del puesto					
¿En la Administración Pública?						
3.0 Conocimiento de la Problemática de Juárez						
Residencia en Ciudad Juárez	6 de los últimos 10 años					10.0
4.0 Integridad y Solvencia						
¿Tiene independencia y compromiso por defender los intereses de la ciudad, más que otros intereses?						
¿Conoce las leyes y reglamentos de su área?						8.9
¿Es honesto?						
¿Tiene solvencia moral e independencia económica?						
¿No tiene antecedentes penales o procesales?						
¿No tiene adicción a drogas?						
5.0 Liderazgo						
¿Conoce la problemática integral de Ciudad Juárez, principalmente en su Dirección?.						
¿Tiene la habilidad de elaborar un plan para su Dirección?						8.5
¿Es emprendedor, ejecutivo y vendedor de ideas?						
¿Tiene el carácter forjado y don de mando de grupos grandes?						
¿Tiene capacidad para trabajar en equipo?						
¿Cuenta con capacidad de negociación con otros grupos? ¿Es flexible?						
¿Tiene seguridad y firmeza en la toma de decisiones de a las leyes y reglamentos?						
6.0 Habilidades Administrativas						
¿Tiene sensibilidad del servicio al cliente con calidad, productividad y mejora continua?						
¿Tiene habilidades para simplificar, modernizar y sistematizar los métodos de trabajo?						7.7
¿Cuenta con capacidad de planear, organizar, delegar y controlar proyectos y recursos?						
¿Puede trabajar eficientemente con recursos escasos?						
¿Tiene interés en promover la capacitación técnica en su personal?						
7.0 Relaciones Humanas y de Comunicación						
¿Cuenta con responsabilidad social, compromiso con la comunidad y vocación de servicio?						
¿Tiene la habilidad para trabajar con otras personas, fomentar el trabajo en equipo y conciliar?						8.1
¿Promueve la participación de la sociedad civil, concerta y construye consensos?						
¿Puede comunicarse efectivamente ante grupos pequeños y grandes?						
¿Cuenta con equilibrio emocional?						
8.0 Otras Características						
¿Su trayectoria profesional ha sido exitosa y ascendente?						
¿Es su salud buena? ¿Cuenta con gran resistencia a la presión y manejo del estrés?						9.0
Evaluación Global del Funcionario VS Perfil de Puesto Propuesto						
		Si	+/-	No	?	8.8

A través de un formulario, el perfil del funcionario designado fue sometido a la evaluación consensuada de los integrantes del movimiento. El ejemplo muestra los promedios generados de las calificaciones asignadas por cada evaluador.

Los resultados

Concluida la etapa de evaluación, los resultados fueron presentados al alcalde y los funcionarios. Los resultados mostraron tanto la evaluación de cada uno de los designados, como las fortalezas y debilidades en los perfiles. Al mismo tiempo, el grupo recomendó acciones en las áreas menos favorecidas.

Semanas después, los resultados fueron publicados en los principales periódicos juarenses.

Con esta acción, el CIMA afirmó los propósitos de la iniciativa; mostró a la sociedad las decisiones de la autoridad municipal y expuso abiertamente el nivel de cumplimiento de los compromisos pactados.

En términos reales, la aparición en la prensa afianzó el papel y responsabilidad comunitaria que el movimiento había adquirido.

También, con la aparición de los resultados en los medios juarenses, el grupo cerró su primer período de trabajo. Antes de promover futuras acciones, el grupo evaluó el proceso e impacto comunitario y delineó las futuras acciones de la iniciativa.

Comprendió, también, que la incursión en lo público vincula intereses y, bajo este entendimiento, surgen nuevos retos que afrontar.

Con la responsabilidad adoptada voluntariamente, el grupo se propuso desarrollar un plan a futuro y establecer los parámetros de conducta que debían adoptar los integrantes del movimiento.

El grupo ciudadano presentó al alcalde electo la evaluación de los funcionarios designados, las fortalezas y debilidades y, al mismo tiempo, sus propuestas y recomendaciones. Como ejemplo, se muestran el formato de presentación de tres de los siete perfiles evaluados.

<p>Evaluación Global</p> <p><u>Cumple Parcialmente</u> con el perfil propuesto</p>	<p>Recomendaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complementar al funcionario con personas que suplan sus deficiencias académicas y de experiencia. • Evaluar frecuentemente
<p>Áreas Fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones humanas. • Habilidades de comunicación. • Integridad y solvencia 	<p>Área Débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carrera no relacionada al puesto. • Experiencia no relevante al puesto

<p>Evaluación Global</p> <p><u>Cumple Satisfactoriamente</u> con el perfil propuesto</p>	<p>Recomendación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la preparación académica en el área técnica
<p>Áreas Fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en el puesto. • Conocimiento de la problemática. • Habilidades administrativas. • Habilidades humanas y de comunicación. 	<p>Área Débil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparación académica no relevante al puesto.

<p>Evaluación Global</p> <p><u>No cumple</u> con el perfil propuesto</p>	<p>Recomendaciones:</p> <p>Trabajo en equipo Nombrar un vocero oficial Si no funciona, reemplazarlo</p>
<p>Áreas Fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparación académica. • Experiencia de trabajo. 	<p>Áreas Débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones humanas. • Comunicación con la sociedad. • Trabajo en equipo.

En la prensa de Juárez

A los Juarenses

El pasado mes de abril los cuatro candidatos a la Presidencia Municipal de Juárez adquirieron el compromiso con la ciudadanía juarense de que, en caso de que el voto de la ciudadanía los favoreciera en las elecciones del pasado 12 de mayo, 7 puestos de la administración municipal serían ocupados por personas que cumplieran con el perfil presentado por el los abajo firmantes, el cual busca que las personas más capaces y sensibles ocupen estos cargos.

Entre los requisitos que los candidatos a la Presidencia Municipal se comprometieron a cumplir en las personas que invitarían a ocupar dichos puestos públicos están:

- Carrera terminada en un área afín a las funciones y responsabilidades del puesto.
- Experiencia de trabajo superior a 10 años una vez terminada la carrera profesional, de los cuales al menos 5 años debían ser significativos para el área del puesto.
- Conocimiento de la problemática de Juárez en el área específica de sus funciones.
- Integridad, independencia y compromiso por defender los intereses de la ciudad.
- Liderazgo y visión de ciudad de largo plazo.
- Capacidad administrativa.
- Responsabilidad social y trabajo en equipo.

Partiendo de la base de que como sociedad tenemos el derecho de evaluar, de manera imparcial, apartidista y objetiva, las decisiones y el trabajo de nuestros gobernantes; en días pasados este grupo evaluó cada uno de los 7 perfiles propuestos con respecto a la persona designada para ocupar dicho puesto, arrojando los siguientes resultados que le fueron presentados al Lic. Jesús Alfredo Delgado Muñoz, Presidente Municipal de Juárez el pasado 2 de diciembre.

Director de Servicios Públicos

Secretario del Ayuntamiento

Director de Obras Públicas

Cumplen satisfactoriamente con la mayor parte del perfil propuesto por el Grupo

Oficial Mayor

Tesorera

Cumplen parcialmente con el perfil propuesto por el Grupo

Director de Desarrollo Social

(primer) Director de Seguridad Pública

No cumplen con algunas partes importantes del perfil propuesto por el Grupo

Dado que nuestro propósito es “impulsar mecanismos, para que las administraciones municipales mejoren su efectividad, y los juarenses tengamos una mejor calidad de vida” nos hemos propuesto continuar y reforzar este tipo de acciones.

Atentamente,

Grupo Promotor del Movimiento de Profesionalización Gubernamental

Nombre de los adherentes al movimiento.

Lo público y lo privado



Convencidos de los beneficios de la propuesta para los gobiernos y las comunidades a las que sirven, los integrantes de la iniciativa se han adelantado a las posibles disyuntivas que emergen entre los intereses particulares y los públicos.

Bajo este entendimiento, el grupo ha reconocido expresamente que los intereses privados afectan a lo público.

Como ejercicio de reflexión, los integrantes han determinado, a través de un código de conducta, cuáles acciones reflejan los valores del grupo y qué actos socavan la confianza en la iniciativa ciudadana.

A la luz de este entendimiento, el grupo convino en la promulgación de los principios y propósitos de la iniciativa que enmarcan el comportamiento esperado del grupo y sus integrantes.

De manera voluntaria, los integrantes decidieron normar su conducta, a pesar de limitar algunos de sus derechos ciudadanos.

Adoptado conjuntamente por sus miembros, el *Código de Conducta* del CIMA establece concreta y comprensiblemente ocho apartados que sirven como su base.

También, el Código enuncia los lineamientos que esclarecen estos principios y propósitos, traduciendo a acciones concretas las expectativas éticas de los integrantes del grupo ciudadano.

La conducta esperada

Los propósitos	Lo esperado del grupo y sus integrantes	Lo prohibido
<p>1. Buscar los intereses de la sociedad y no los intereses personales o partidistas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en organizaciones civiles que promuevan el bien común. • Milita en partidos políticos. • Participar en el gobierno a través de consejos ciudadanizados. • Denunciar actos de mal gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar favores por parte del gobierno o partidos políticos. • Ser funcionario público o de un partido político. • Buscar puestos en el gobierno o en partidos políticos.
<p>2. Promover una membresía participativa que refleje los intereses de la comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invitar al movimiento a personas de todos los sectores de la sociedad. • Hacer un esfuerzo considerable para invitar a los sectores no representados. • Participar en al menos en el cincuenta por ciento de las actividades del grupo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que los intereses de un grupo específico prevalezca sobre la mayoría.
<p>3. Buscar la profesionalización del gobierno proponiendo modelos prácticos, creativos y probados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar e identificar experiencias exitosas de otras regiones de México o del mundo. • Invitar a conferencistas experimentados en el tema para compartir su punto de vista nuestra comunidad. • Difundir públicamente estos modelos y experiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer modelos complicados, experimentales y que no hayan demostrado su validez.
<p>4. Promover la comunicación oportuna, abierta y cortés entre la comunidad y el gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informar, primeramente, al interesado. • Escuchar siempre el otro punto de vista. • Buscar la comunicación directa con el interesado. • Publicar los compromisos de los candidatos a puestos públicos en todo momento, incluyendo tiempos de elección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manejar o difundir información a medias. • Acusar, agredir, mentir, mal informar o confundir. • Buscar confrontaciones. • Litigar en los medios de comunicación. • Publicar evaluaciones generales (a favor o en contra del gobierno) en los 60 días antes de elecciones y 30 días después a la entrega del acta de mayoría.
<p>5. Mantener el mismo nivel de crítica constructiva hacia el gobierno y gobernantes, independientemente del partido que lo encabece.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ser imparcial en la crítica, independientemente de las relaciones, amistades, negocios o preferencias. • Retirarse temporalmente del grupo en caso de que existan conflictos de interés derivado de la amistad, parentesco u otro factor, con el gobernante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que nuestros favoritismos o sesgos nos hagan perder la objetividad de la crítica.
<p>6. El CIMA es independiente y no recibe recursos del gobierno. Nuestras opiniones son exclusivamente a título personal y no representan las posiciones de las organizaciones a las cuales podríamos pertenecer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todos apoyaremos económicamente o en especie al CIMA. • Los apoyos que ofrezcan los miembros del CIMA deberán de ser proporcionales a la capacidad económica de sus integrantes. • Expresar nuestras opiniones a título personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar o recibir apoyos económicos o de cualquier tipo de parte del gobierno o de partido político. • Permitir sólo unos cuantos financien los gastos del CIMA.
<p>7. Permanentemente hacer pública nuestra propuesta. Aceptar y avalar las decisiones que tome la mayoría.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover procesos democráticos para la toma de decisiones dentro del CIMA. • Avalar la posición del CIMA, a pesar de ser contraria a nuestra opinión personal. • Establecer la posición del CIMA en forma oportuna y clara. • Permitir el uso del nombre del integrante para avalar las decisiones tomadas por mayoría en el CIMA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar decisiones sin fundamentos o elementos objetivos. • Solicitar que se elimine el nombre del participante como parte de una publicación o posicionamiento del CIMA.
<p>8. Dar el crédito al CIMA. Hacer sólo uso de la información interna que haya sido oficialmente divulgada por el grupo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esperar a que el CIMA presente oficialmente su posición como grupo, antes de comentar esta posición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar las posiciones o discusiones internas a terceros grupos o personas, antes de que exista una posición oficial.

El futuro

En el corto plazo, el grupo de ciudadanos se ha propuesto consolidar esta iniciativa de profesionalización y seguir promoviendo su aplicación en los diversos ámbitos públicos. Han acordado, también, continuar con la experiencia en los próximos comicios estatal y municipales. En el mismo ánimo, han repetido la iniciativa con los candidatos a diputados federales por los distritos circunscritos al municipio de Ciudad Juárez, a quienes han manifestado la importancia de la labor legislativa y la necesidad de recursos humanos capaces que la sustenten.

También, como ejercicio de auto evaluación, los integrantes han expresado la necesidad de incrementar los vínculos internos y ejercer mayor presión frente a las autoridades electas.

Al mismo tiempo, el movimiento ha coincidido que su trabajo a largo plazo implicará, indiscutiblemente, vincular la iniciativa con otros modelos que impulsen el fortalecimiento gubernamental y su relación con los ciudadanos. Entre los esquemas a promover, destaca la aplicación de herramientas que incentivan la rendición de cuentas con transparencia y ampliar la propuesta de perfiles al gobierno estatal.

Las otras acciones a corto plazo se vinculan con la evaluación periódica del desempeño de los funcionarios –cada seis meses-, con la ampliación del número de puestos a evaluar –de siete a catorce- y con el mejoramiento de los tiempos de valuación, reconociendo que la falta de oportunidad en la evaluación incide en la



pérdida de impacto. Asimismo, el movimiento ha acordado evaluar el perfil, cada que hubiese un cambio de funcionario en la administración pública. Y así lo está haciendo.

El futuro de la iniciativa, concuerdan los integrantes del movimiento, apenas comienza.

*“Somos un grupo líder, plural,
independiente, multidisciplinario,
diverso, respetuoso y
con libertad de acción...”*

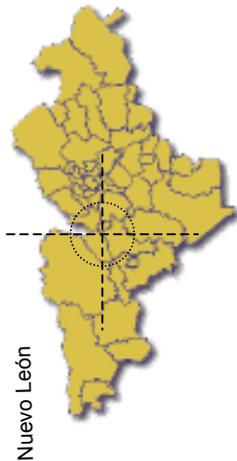
Manifiesto del CIMA.

Compartiendo la experiencia

Coordinada por el capítulo en el estado de Nuevo León de la Organización No-Gubernamental *VERTEBRA, A.C.* el CIMA ha comenzado a emularse en otras regiones de México.

En la víspera de las elecciones municipales del 6 de julio de 2003, los candidatos a las 9 alcaldías que componen la zona metropolitana neolonesa fueron convocados para conocer del proyecto y los principios que persigue la iniciativa ciudadana. De los 39 candidatos, 30 aceptaron la invitación y 14 expresaron su compromiso con la iniciativa ciudadana, a través de la “carta de intención”.

La propuesta fue acogida con novedad y, la iniciativa fue promovida en un marco que pondere la rendición de cuentas con transparencia y la adecuada planeación gubernamental.



Toda vez que han recibido respuesta de la mayoría de los candidatos, la organización ha hecho público el compromiso y, al mismo tiempo, la negativa de quienes rechazaron o ignoraron la propuesta ciudadana.

Como parte de su estrategia, *VERTEBRA* evaluará, periódicamente, la gestión de los gobiernos y los funcionarios de la zona metropolitana de Monterrey.

Jalisco: el método

El instrumento, se coincide desde la óptima de la sociedad civil, puede ir más allá del establecimiento de perfiles y colocarse en el objetivo mismo de las agendas ciudadanas.

Bajo esta premisa y el liderazgo de 45 organizaciones no-gubernamentales, se promovió en la Zona Metropolitana de Guadalajara una reunión con diversos candidatos presidentes municipales y diputados locales.



En una clara emulación del método de acercamiento con las eventuales autoridades, el conglomerado de organizaciones jaliscienses posicionó sus demandas y visiones frente a quienes ocuparán los cargos públicos en un momento eminentemente coyuntural. De las reuniones se han desprendido compromisos en ambos sentidos.

La experiencia en Jalisco descubre, también, que la propuesta ciudadana que se inició en Juárez retoma el poder real que los individuos y las instituciones tienen frente a sus gobernantes. Esta posición recoge el espíritu mismo de la Constitución Política de México, que coloca a la “soberanía nacional esencial y originariamente en el pueblo” -Artículo 39, del Título Segundo-.



Lecciones aprendidas

El CIMA ha demostrado que la organización de los ciudadanos comprometidos con la causa que promueven puede influenciar el rumbo y las decisiones de las autoridades. Con el diálogo como herramienta, el caso de Juárez manifiesta que las propuestas ciudadanas sustentadas en conocimientos y el análisis tienen mayor impacto en el ámbito público.

Sin duda, el grupo supo aprovechar los tiempos coyunturales que brindan los procesos de elección. Bajo el entendimiento que durante el período de campaña quienes buscan posiciones públicas en el gobierno son más susceptibles a comprometerse con las posiciones ciudadanas, el grupo de Juárez fructificó la coyuntura y colocó su propuesta sobre la mesa.

Como una de sus principales características, el grupo ha mantenido la claridad de sus objetivos y promueve continuamente la necesidad de no desviarse de la trayectoria trazada.

Los valores compartidos por los integrantes del movimiento

Tenacidad: *insistir indefinidamente hasta alcanzar nuestro propósito, por difícil que éste sea.*

Paciencia: *tolerar las condiciones adversas para alcanzar el propósito buscado.*

Permanencia: *determinación para existir como grupo mientras haya que trabajar en el propósito trazado.*

El financiamiento

Los miembros del grupo se incluyeron en el movimiento bajo el signo del voluntarismo. En este sentido, los mínimos gastos que ocasionó el proyecto fueron erogados por los propios integrantes de la iniciativa. Desayunos, desplegados en periódicos, llamadas, papelería, entre otros rubros, corrieron a cuenta de los miembros de CIMA.

Bajo el entendimiento que ninguna organización –civil, política, comercial– patrocinaría esta propuesta ciudadana, la imparcialidad se privilegió.

El movimiento comprende claramente que los cambios estructurales no se suceden *de facto* por la promulgación de leyes. Son las costumbres las que provocan la actuación social y, bajo esta premisa, en las costumbres deben provocarse los cambios. El CIMA ha optado por esta vía al incidir directamente en las prácticas de nombrar funcionarios para ocupar cargos de primer nivel. Al mismo tiempo, la experiencia del ejercicio descubre la necesidad y la pertinencia de la evaluación continua y periódica de los aspirantes a ocupar un cargo público.

En Juárez los ciudadanos han impactado la actuación de sus gobernantes electos, a favor de prácticas que impulsen la mejor prestación de los servicios. Los juarenses, sin duda, son un buen ejemplo a seguir.

El grupo y sus integrantes -junio de 2003-

Jesús Abrego López,
César Alarcón,
Teresa Almada Mireles,
Ernesto Anaya Silva,
Jesús Andrade Sánchez,
José Luis Anguiano Ochoa,
José Alberto Araujo Saavedra,
Guadalupe Arizpe de De la Vega,
José Antonio Badía San Martín,
Alfredo Barbosa de la Rosa,
Oscar Becerra Tucker,
Lilián Guadalupe Beltrán Olea,
Jorge Bermúdez Espinosa,
Ricardo Betancourt Anthony,
Gonzalo Bravo Vera,
Gabriel Cantú Murguía,
Héctor Carreón León,
María del Carmen de Casavantes,
Magdalena Cedillos Barraza,
Oscar Chávez Arvizo,
Jorge Contreras Fornelli,
Ingrid T. Corral Limas,
Pablo Cuarón Galindo,
Alejandra De la Vega Arizpe,
Guadalupe De la Vega Arizpe,
Daniel Delgado Vega,
Lourdes Domínguez Arvizo,
Jorge Domínguez,
Francisco Duarte Huerta,
Antonio Fernández Domínguez,
Luis Fernández Iturriza,
Miguel Fernández Iturriza,
César Mario Fuentes Flores,
Angélica Fuentes Téllez,
Maurilio Fuentes,
Gerardo Gómez Villegas,
Agustín González Medrano,

Federico González Romero,
Oscar Guevara Lemus,
María Asunción Gutiérrez de Anda,
Oscar Alberto Gutiérrez Juárez,
Salvador Hernández Islas,
José Jaime Hernández Rodríguez,
Rafael Hernández,
Sergio Pedro Holguín Lucero,
Fabián Iguarán de la Garza,
Rosario Lazo Arvizo,
Oscar Legarreta Ito,
Vicente López Urueta,
Verónica Lozano Sandoval,
Lucinda Vargas Tarango,
Patricia Monreal,
Ernesto Moreno Escobar,
Carlos Murguía Chávez,
Sergio Nevárez Rodríguez,
Francisco Pacheco
Sergio Peña Medina,
Adalberto Ríos Herrera,
Carlos Riquelme Canales,
Jaime Rodríguez Gutiérrez,
Carlos G. Salazar Salazar,
Genaro L. Salinas P.,
Jaime Sánchez Leal,
José Mario Sánchez Soledad,
Enrique Suárez Toriello,
María Socorro Tabuena Córdoba,
Octavio Javier Terrazas Gracia,
Salvador Urbina Quiroz,
Jorge Urías Cantú,
Lorenzo A. Villar Chavarría,
José Manuel Yañez González.



ANEXOS DE PERFILES

Preparación académica

Dirección de Desarrollo Social	Dirección de Obras Públicas	Dirección de Seguridad Pública	Dirección de Servicios Públicos	Oficialía Mayor	Secretaría del Ayuntamiento	Tesorería
Carrera terminada en un área afín a sus funciones y responsabilidades:						
Ciencias Sociales Ciencias Humanas	Necesariamente: Ing. Civil Arquitectura	Derecho Penal Criminología Psicología Sociología	Ingenierías: Industrial Mecánica Eléctrica Civil Administración	Contadoría Pública Administración Admon. Pública Industrial	Necesariamente: Derecho	Contadoría Pública Administración Economía Finanzas o Ing. Industrial con maestría en finanzas o Admon.
Es deseable, más no indispensable, contar con maestría.						
Otros requisitos necesarios:						
Identificarse con la filosofía y los objetivos del desarrollo social	Profesionista Colegiado Perito A de Obra		Lectura de inglés		Profesionista Colegiado	

Experiencia de Trabajo

Dirección de Desarrollo Social	Dir cción de Obras Públicas	Dirección de Seguridad Pública	rección de Servicios Públicos	Mayor	Secretaría del Ayuntamiento	Tesorería
Experiencia mínima de trabajo en las siguientes áreas:						
10 años Después de título profesional	10 años En construcción o urbanismo.	10 años Después del título profesional	10 años En empresas medianas o grandes.	15 años Rec. Humanos Administración Finanzas Operación	10 años Derecho Civil Derecho Laboral D. Constitucional D. Administrativo Otros Derechos	12 años Después del título profesional
Dentro del total de experiencia, es requisito:						
5 años de experiencia en desarrollo social. No cuenta la experiencia en gobierno o en partidos políticos.	5 años en puestos directivos. 5 años En proyectos de construcción.	5 años en seguridad pública o privada no es necesario que sea en mandos de las fuerzas públicas	5 años en puestos directivos. 3 años En servicios.	5 años en puestos directivos. 5 años En empresas grandes.	5 años en litigio, o práctica forense.	4 años en puestos directivos. 2 años En promoción de proyectos
Es deseable, mas no indispensable, contar con experiencia en la Administración Pública.						

ANEXOS DE PERFILES

Conocimiento de la problemática de Ciudad Juárez

Dirección de Desarrollo Social	Dirección de Obras Públicas	Dirección de Seguridad Pública	Dirección de Servicios Públicos	Oficialía Mayor	Secretaría del Ayuntamiento	Tesorería
Residencia en Ciudad Juárez						
5 años de los últimos 10 años Además Se deberá tener un conocimiento profundo de la problemática social de Ciudad Juárez.	6 años de los últimos 10 años	5 años de los últimos 10 años o Deberá conocer la problemática de seguridad de de una ciudad de características similares a Ciudad Juárez.	Conocer la forma de operar de una ciudad similar a Ciudad Juárez.	5 años de los últimos 10 años	Residido los últimos 10 años No se descartan diputados o senadores juarenses Cuando menos los últimos 2 años ininterrumpidos	Residido 5 años de los últimos 10 años

Otras características

Dirección de Desarrollo Social	Dirección de Obras Públicas	Dirección de Seguridad Pública	Dirección de Servicios Públicos	Oficialía Mayor	Secretaría del Ayuntamiento	Tesorería
Trayectoria exitosa y ascendente en su vida profesional.						
Salud. Gran resistencia a la presión y manejo del estrés.						
Otras habilidades, capacidades o características:						
1. Visión de sustentabilidad y no de asistencialismo. 2. Trabajar en acciones de trascendencia.		1. Respeto a los derechos humanos 2. Propuesta de trabajo. 3. Capacidad para toma de decisiones de alto riesgo.			1. Habilidades para dirigir asambleas.	

FINAL CONFERENCE PROGRAM

Jueves 21	08-00-09-00 09:00-09:30 09:30-13:30	Registro Ing. Fernando Garza Martínez, Alcalde de Guadalajara Mtro. Carlos Gadsden Carrasco, Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, SEGOB. <u>El Gobierno Municipal y su Papel en la Sociedad</u>
<hr/>		
		<p>Análisis de la evolución / ICMA Buenas prácticas en México / ICMA Ciudad invitada / Nachie Márquez, Directora de Relaciones Públicas y Comunicaciones Chandler, Arizona</p> <p>11:15-11:35 Receso</p> <p>Perspectivas / ICMA -Tonatiuh Guillén, Investigador-Docente <u>El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)</u> Mesas de trabajo</p> <p>13:35-14:55 Comida</p> <p>15:00-19:00 <u>Modelos Administrativos de Gobierno</u></p>
<hr/>		
		<p>Análisis de la evolución / ICMA Buenas prácticas en México / ICMA Ciudad invitada / Bryan Montgomery, Administrador de la Ciudad Mesquite, Nevada</p> <p>17 :00-17 :20 Receso</p> <p>Perspectivas / ICMA -Miguel Bazdersch, Investigador-Docente <u>Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM)</u> Mesas de trabajo <u>La Administración Integral de los Recursos Humanos</u></p>
Viernes 22	09:00-13:00	<u>La Administración Integral de los Recursos Humanos</u>
<hr/>		
		<p>Análisis de la evolución / ICMA Buenas prácticas en México / ICMA Ciudad invitada / David Mora, Administrador de la Ciudad Salinas, California</p> <p>11:00-11:20 Receso</p> <p>Perspectivas / ICMA - Rodolfo García, Investigador-Docente Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)</p>

		Mesas de trabajo
	13:35-	Comida
	14:55	
	15:00-	<u>Los Servicios Públicos Básicos</u>
	19:00	
		<hr/> <i>Análisis de la evolución / ICMA</i>
		Buenas prácticas en México / ICMA
		<u>Ciudad invitada / Jesse García, Administrador de la Ciudad</u>
		<u>Fort Stockton, Texas</u>
	17:00-	Receso
	17:20	
		<i><u>Perspectivas / ICMA - Enrique Cabrero,</u></i>
		<i><u>Investigador-Docente</u></i>
		<u>Centro de Investigación y Docencia Económicas,</u>
		<u>A.C. (CIDE)</u>
		Mesas de trabajo
Sábado	09:00-	<u>Las Finanzas Municipales</u>
23	13:00	
		<hr/> <i>Análisis de la evolución / ICMA</i>
		Buenas prácticas en México / ICMA
		<u>Ciudad invitada / Alex Briseño, Ex-</u>
		<u>administrador de la Ciudad de San Antonio,</u>
		<u>Texas</u>
		<u>Estrada Hinojosa and Company Inc.</u>
		<u>Ciudad invitada / Gavino Sotelo, Ex-</u>
		<u>administrador de la Ciudad de Dallas, TX</u>
		<u>Estrada Hinojosa and Company Inc.</u>
	11:00-	Receso
	11:20	
		<i><u>Perspectivas / ICMA - Flavio Lazos,</u></i>
		<i><u>Investigador-Docente</u></i>

ANNEX H:

“Evolution and Perspective of the Mexican Municipal Administration”
Conference Opening Speech
Mayor of Guadalajara, Fernando Garza Martinez

Palabras de bienvenida del Ing. Fernando Garza Martínez,
Presidente Municipal de Guadalajara,
Conferencia "Evolución y Perspectivas de la Administración Municipal en México".
Guadalajara, Jalisco,
Agosto 21 de 2003.

Me da mucho gusto tenerlos aquí en Guadalajara, en donde estamos iniciando los trabajos de la Conferencia/taller "Evolución y Perspectivas de la Administración Municipal en México". Aquí se discutirán temas de suma importancia para México, ya que en la actualidad ciudadanos y gobernantes enfrentamos condiciones económicas y políticas verdaderamente complicadas

Los contenidos de este taller, sin duda, ayudarán a vislumbrar las posibles respuestas a los complejos desafíos actuales para el avance de la democracia y el logro de un verdadero federalismo. En estas conferencias se revisarán temas como el gobierno municipal y su relación con la sociedad, además de casos de estudio relativos a la administración integral de los recursos humanos, los servicios públicos básicos, los modelos administrativos de gobierno y las finanzas municipales. No solamente lo cotidiano y las necesidades de los habitantes compete al gobierno municipal; también le corresponde resolver problemas públicos mediante la generación de proyectos específicos y viables mediante los consensos de los diferentes sectores y la participación ciudadana para llegar a un punto donde la gestión participativa de las ciudades sea una realidad y el modelo de gobierno moderno y eficiente sea la generalidad en nuestro país.

Hoy, cada uno de los presidentes municipales de México tenemos un gran compromiso. Tenemos en nuestras manos la inmejorable oportunidad de darle vuelta a la página de nuestra historia, fortaleciendo el nivel local de gobierno que es, antes que nada, el espacio público por excelencia, donde la vida política y social se hacen una misma. Hoy más que nunca, después de las reformas que se dieron en nuestro país al artículo 115 constitucional en el año del 99, por primera vez estamos viendo como el movimiento municipalista en México está tomando una gran fuerza a través de la conferencia nacional de municipios donde estamos integrados las tres organizaciones de municipios que hay en el país.

Hemos hecho un trabajo constante coordinados también por Carlos Gasdem en la Secretaría de Gobernación y esto nos ha permitido que cada vez se reconozcan más la importancia que tienen los gobiernos municipales. Nosotros somos la instancia de gobierno más cercana al ciudadano. Somos la instancia de gobierno a donde el ciudadano va a pedir que se le resuelvan sus problemas, no va con el gobierno del estado, no va con el presidente de la república, va directamente con nosotros. De ahí nace la importancia de un taller como estos que nos permita tener las herramientas para poder sacar adelante una administración municipal que cada vez es más compleja.

Agradezco a ICMA que haya seleccionado Guadalajara para llevar a cabo este evento, agradezco a la división de ICMA Latinoamérica todo el apoyo que nos han dado para que este movimiento municipalista en México se fortalezca y para que cada día las haciendas municipales y la administración municipal estén mejores sobre la base de compartir con nosotros las experiencias que ellos han tenido en los Estados Unidos. Un ejemplo de esto es lo que estamos haciendo en AMMAC, con los indicadores de gestión municipal. Por primera vez en México, como municipios, tenemos la oportunidad de estar midiendo objetivamente como avanza la

administración. No por sentimientos, sino por datos precisos que nos permita decir: esta administración está caminando bien o está caminando mal y eso es gracias las experiencias que ICMA ha compartido con todos nosotros.

No me resta más que agradecerles a todos su presencia en Guadalajara, siéntanse es su casa. Yo estoy seguro que este taller va a ser de mucha utilidad para los que todavía estamos en la administración y para los que, próximamente, en el caso de Jalisco, estarán entrando a gobernar su municipio.

Muchas gracias y bienvenidos.