

funciones en el gobierno federal. En promedio, en el período 1980-1995 este último participó con 79.9% de los ingresos, en tanto que las entidades federativas lo hicieron con 15.5% y los ayuntamientos con el restante 4.6%. Por el lado del gasto, las relaciones fueron de 76.1, 19.8 y 4.1 por ciento, respectivamente.

Por lo que toca al ingreso, esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno proviene del llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo estado actual se originó en 1980.²

Con base en este sistema el gobierno federal realiza la recaudación a partir de las bases impositivas más amplias, como los impuestos sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA), además de algunas otras, como los ingresos por energía (petróleo y electricidad), comercio exterior, etc. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Finalmente, desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial —que es, con mucho, su principal fuente de ingresos— y algunas otras fuentes locales.

Esta forma de organización del sistema recaudatorio significa que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de los estados y municipios es muy reducida. Por ejemplo, en los últimos años la recaudación de las entidades federativas no sobrepasó de 3% de la total del sector público. A su vez, como se comentará más adelante, si bien los municipios tienen en el impuesto predial un potencial de recaudación importante, el comportamiento de ésta, excepto en algunas zonas urbanas, ha sido muy desigual, ya que ha estado condicionado por la fuerte heterogeneidad regional en materia administrativa y de recursos, así como por la fuerte erosión de las finanzas públicas en los últimos dos decenios.

A cambio de delegar su capacidad recaudatoria, los estados reciben transferencias del gobierno federal (participaciones).³ A su vez, la ley estipula que los estados deben transferir a los ayuntamientos, en forma de participaciones, al menos 20% de sus ingresos. Como lo argumentan Sempere y Sobarzo,⁴ al reducir distorsiones, el SNCF ha logrado hacer al sistema recaudatorio más eficiente en relación con los arreglos fiscales prevalecientes antes de 1980. En efecto, mientras en este año las participaciones representaron 13% de la llamada recaudación federal participable,⁵ desde 1995 esta proporción se estableció en 20 por ciento.

2. El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz del establecimiento del impuesto al valor agregado (IVA). Antes, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con 40% y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor. María Emilia Janetti, "La coordinación fiscal y los ingresos estatales", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, México, septiembre de 1989, pp. 769-774.

3. En promedio, durante los últimos años las participaciones representaron alrededor de 80% de los ingresos totales de las entidades federativas.

4. Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México, 1998.

5. El concepto de recaudación federal participable excluye los ingresos provenientes de la renta petrolera.

Por el lado del gasto su funcionamiento ha sido mucho menos sistemático y muy discrecional debido a que, a diferencia de los ingresos, hasta hace poco no había una definición clara de funciones entre los ámbitos de gobierno. Como se explicará con más detalle, tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido una escasa autonomía en sus decisiones de gasto. En buena medida esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los convenios de desarrollo social (Cedes), en los que participan conjuntamente los gobiernos federal y estatales. Este instrumento por lo general funciona con una temporalidad anual y se ha caracterizado por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. En la práctica, esto ha implicado que, con frecuencia, el gobierno federal influye en demasía no sólo en el tipo de gasto, sino también en su asignación entre entidades federativas.

Por otro lado, durante los últimos cuatro o cinco años se han llevado a cabo algunos procesos de descentralización de gastos a estados y municipios, entre los que destacan, por su magnitud, los que se refieren a educación y salud. Si bien esos procesos no han estado exentos de dificultades, la asignación de recursos se ha hecho más transparente.

Con todo y esas reformas recientes, aún es posible afirmar que la capacidad de decisión en materia de gasto se concentra en el ámbito federal de gobierno. También, el hecho de que durante los últimos 15 años la economía mexicana ha registrado tasas muy bajas de crecimiento económico ha significado que, en su conjunto, los ingresos del sector público como proporción del PIB se hayan reducido. Así, durante el período 1980-1985 la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de 1.7%, inferior al aumento de la población (2%). Como resultado, con la excepción del período 1988-1994, los ingresos tributarios no petroleros han permanecido, como proporción del PIB, debajo de 10 por ciento.

Como producto de esta situación, los gobiernos estatales destinan el grueso de sus recursos a gasto operativo, básicamente salarios y gasto administrativo, y en consecuencia su capacidad para decidir la asignación del gasto se ha reducido significativamente. De hecho, puede afirmarse que el comportamiento tan pobre de las finanzas públicas nacionales constituye, desde hace ya varios años, una restricción muy seria para los futuros intentos de descentralización del gobierno federal.

Tratando de hacer un resumen de lo que se ha dicho hasta aquí, el SNCF ha implicado que el gobierno federal se haga cargo de las bases impositivas más amplias, y ello explica que tanto los gobiernos estatales como los municipales dependan en gran medida de las participaciones federales. Si bien esto ha significado que su capacidad de recaudación sea mínima, el sistema fiscal, en su conjunto, se ha vuelto más eficiente. Por el lado del gasto, sin embargo, la concentración de funciones en el gobierno federal se ha caracterizado por la falta de reglas claras de asignación, la que, al combinarse con un comportamiento pobre de la recaudación nacional, ha propiciado la existencia de un sistema fiscal con una muy baja responsabilidad fiscal en los tres ámbitos de gobierno. En cierta medida, esto explica la existencia de un gasto público poco eficien-

te en el país⁶ y, más generalmente, varios casos de incumplimiento en los tres órdenes de gobierno.

LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN UN SISTEMA FEDERAL

Las siguientes características institucionales son relevantes para determinar el grado de responsabilidad fiscal en un sistema federal:

1) Flexibilidad. El sistema fiscal estatal debe ser lo suficientemente flexible y eficiente para que los estados financien sus obligaciones.⁷ Si se cuenta con él los gobiernos locales pueden hacer frente a cualquier necesidad de gasto cambiando los parámetros fiscales, sin necesidad de subrogarse ante el gobierno federal.

2) El sistema político. Si éste puede hacer que los estados gasten de la mejor forma posible. Esto se relaciona con la idea de que el sistema político o el electorado pueden penalizar a los gobiernos estatales que no gasten de forma adecuada los recursos. Es obvio que esta idea entraña la existencia de un sistema político lo suficientemente democrático y plural como para sustituir a un gobierno poco eficiente.

Dentro de esta idea también entran matices de la relación entre los gobiernos federal y local relativos a que, sin mucho control político federal, este nivel de gobierno va a tender a ayudar a los estados gobernados por el mismo partido político. Por tanto, la pluralidad y la alternancia en el poder pueden hacer más difíciles esos comportamientos y más responsables a los estados. Obviamente, lo relevante para este punto es elevar el costo político de ayudar al estado en problemas o simétricamente reducir el costo de no hacerlo.

En relación con lo anterior y con el fenómeno de la deuda pública estatal, Sanguinetti afirma que en muchos casos el gobierno federal puede tender a ayudar a los estados gobernados por partidos de la oposición.⁸ Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que los acreedores de esos estados pertenezcan al partido del gobierno federal.

3) La disciplina de los mercados financieros. Si éstos disciplinan el comportamiento de los gobiernos locales y los hacen, en cierta forma, más responsables. Para ello el mercado financiero penaliza a los deudores que considera sobreendeudados con condiciones más duras para el crédito.

Este factor es muy importante en México, pues dadas las limitaciones de autofinanciamiento que presentan los estados, un

mercado financiero que no los discipline puede llevar a un endeudamiento irresponsable. Sobre este punto Hernández señala que la anterior redacción del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal pudo haber tenido algo que ver con la disposición de los bancos a prestar en exceso a los gobiernos estatales, lo que se comentará más adelante.⁹ De hecho, de acuerdo con ese artículo las participaciones federales funcionaban como garantía de los créditos contratados por los estados. Ese artículo ya se modificó para evitar esa posibilidad, aunque ya ha tenido sus consecuencias.

4) El riesgo moral. Factor determinante de la ausencia de responsabilidad fiscal es la posibilidad de que aparezcan fenómenos de riesgo moral, es decir que los estados contraigan más obligaciones de las que debieran, pues saben que en caso de insolvencia el gobierno federal procederá a cubrir las. El riesgo moral en un sistema federal ha sido estudiado, por ejemplo, por Persson y Tabellini y se relaciona con la idea de que la federación es como un contrato de seguro en que se ve a los estados como agentes en esa relación de agente principal.¹⁰

5) La credibilidad del gobierno federal. La pregunta es si los factores anteriores tienen la suficiente fuerza para evitar que el gobierno federal establezca un compromiso creíble de que dejará soportar a los estados las consecuencias de sus acciones financieras equivocadas. Aquí lo que importa es cómo se penalicen económica o políticamente las desviaciones al compromiso de responsabilidad del nivel más bajo de gobierno.

EL MARCO INSTITUCIONAL

En esta sección se hace un muy breve recuento del entorno institucional en que ha ocurrido el problema de irresponsabilidad fiscal. Es importante tener en mente que el SNCF en su modalidad actual se estableció en 1980 y por tal razón no se hará referencia a los años anteriores.

Como se mencionó en la sección anterior, el SNCF, creado a raíz del establecimiento del IVA, implicó que el gobierno federal se hiciera cargo de la recaudación de impuestos de base fiscal amplia. Esencialmente, los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria en favor del gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales. En su origen, en 1980, el arreglo fiscal consistió en que cada entidad recibiría, al menos, los ingresos prevalecientes el año inmediato anterior (1979), cuando participaban en la recaudación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). En consecuencia, el sistema se concibió con un espíritu fundamentalmente resarcitorio, es decir, el criterio fue tan sólo resarcir a las entidades el ingreso que habían dejado de recibir cuando el gobierno federal se hizo cargo de la recaudación del IVA. Sin embargo, durante las décadas de los ochenta y noventa el criterio resarcitorio fue perdiendo im-

9. F. Hernández, “¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo”, *El Trimestre Económico*, vol. LXIV, 1997, pp. 199-219.

10. T. Persson y G. Tabellini, “Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard”, *Econometrica*, núm. 64, 1996, pp. 623-646.

6. Para los casos de educación y salud véase, por ejemplo, BID, *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

7. B. Eichengreen y J. von Hagen, “Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union”, *American Economic Review*, núm. 86, 1996, pp. 134-138, y R. Gamboa, “El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México”, Documento de Trabajo, Banco de México, 1997.

8. P. Sanguinetti, “The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Government Deficits: Theory and Evidence”, *Estudios Económicos*, núm. 8, El Colegio de México, 1993, pp. 87-109.

portancia a favor de otros criterios. En la actualidad, la fórmula de distribución de participaciones a los estados se compone de la siguiente manera: a] población (45.17%); b] capacidad de generar ingresos (45.17%)¹¹, y c] en relación inversa a las transferencias per cápita resultante de los dos criterios anteriores (9.66%).

Dadas las fuertes diferencias regionales en términos de ingreso y desarrollo en el país, no sorprende la discusión sobre si la fórmula de distribución arriba descrita es "justa". En la medida en que el componente poblacional (que refleja la necesidad de gasto) es importante, es razonable suponer una redistribución de recursos de las zonas de alto a bajo ingreso. Este aspecto no se abordará aquí, pero será suficiente mencionar que estas reformas han sido posibles debido a que el monto total de recursos transferidos a las entidades federativas ha crecido en forma permanente, como se mencionó, de 13% de la recaudación federal participable en 1980 a 20% en 1996.

Para los propósitos del presente artículo, lo que es importante subrayar son dos características favorables del sistema de reparto: a] su creación ha significado un sistema de recaudación más eficiente, y b] el proceso de distribución de participaciones entre estados se basa en un mecanismo transparente.

En lo que respecta a las participaciones de las entidades federativas a los municipios, la legislación establece que los ayuntamientos deben recibir, al menos, 20% de los ingresos estatales. Sin embargo, a diferencia del mecanismo de reparto entre federación y estados, no existe una fórmula única de reparto, pues cada entidad establece sus propios criterios. En la práctica, es común encontrar fórmulas de reparto poco claras, es decir, no todos los estados cuentan con fórmulas que establezcan mecanismos transparentes de distribución.

Si bien hay similitud entre la relación federación-estados con la relación estados-municipios, particularmente en el hecho de que tanto estados como municipios dependen fuertemente de las participaciones, es importante subrayar que los ayuntamientos tienen una mayor capacidad recaudatoria debido a su potestad sobre la recaudación del impuesto predial, mismo que tiene un potencial recaudatorio importante.¹²

Ahora bien, para los fines del presente artículo —tratar de comprender y analizar el aspecto de la responsabilidad fiscal entre los ámbitos de gobierno— se requiere entender también cómo funcionan el ingreso y el gasto. En lo que sigue se describen de manera un poco más detallada algunas características de la organización del gasto público en México.

11. Debe mencionarse que este criterio toma como referencia los llamados impuestos asignables territorialmente, básicamente los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), los que no necesariamente son recaudados por las entidades federativas, sino por el gobierno federal. A diferencia del IVA y el ISR, sin embargo, en estos impuestos sí se puede determinar claramente su origen territorial.

12. Desafortunadamente, con la excepción de algunas zonas urbanas, la recaudación por concepto de impuesto predial ha sido muy baja, medida en términos internacionales, especialmente en las zonas rurales, donde hay una fuerte carencia de recursos humanos y administrativos.

El gasto gubernamental puede clasificarse de diversas maneras. Para los propósitos del presente artículo, se dividirá en cinco: gasto propio; gasto conjunto; gasto descentralizado; gasto bipartita, y gasto federal directo.

a] Gasto propio. Este primer componente se refiere de manera exclusiva al gasto de los estados y el que no sea condicionado es probablemente su característica más importante. De acuerdo con el Indetec,¹³ los gobiernos estatales han sufrido una reducción permanente de ese tipo de gasto por diversas razones, entre ellas: población creciente; demanda en aumento de servicios de mayor calidad; deterioro de la infraestructura local, e inflación. Todos estos factores, sin duda, son en parte resultado del pobre comportamiento de los ingresos públicos durante los últimos 15 años.

Como resultado de esta evolución, parecería que los gobiernos estatales gradualmente han perdido la capacidad de crear infraestructura, pues en forma creciente ese gasto ha tenido que destinarse a gasto operativo. La proporción de recursos para infraestructura pública pasó de 20% en 1990 a 13% en 1994.¹⁴

Un aspecto que cabe destacar es que, como resultado de la situación descrita, durante los primeros años de la década de los noventa la deuda estatal se acumuló con gran rapidez. El servicio de la deuda como proporción de sus gastos propios pasó de 7.2% en 1990 a 10.1% en 1994. Este punto se retomará adelante.

b] Gasto conjunto. Como su nombre lo indica, este segundo gasto se refiere a aquel en donde ambos gobiernos, federal y estatales, destinan recursos a una misma función, y esencialmente está integrado por el gasto en educación básica. Quizás el punto más importante que hay que destacar en este tipo de gasto es que hay un fuerte desequilibrio en la proporción que cada estado destina a la educación básica. En promedio, en el período 1992-1994 los gobiernos estatales destinaron a ese rubro 20%, en tanto que el gobierno federal proporcionó el restante 80%. No obstante, por estado, estas proporciones varían en forma significativa. Así, por ejemplo, en el mismo período Baja California destinó 40.2%, en tanto que Hidalgo sólo 2.7 por ciento.¹⁵

Esta asimetría implica que en algunos años haya estados que debieron destinar más de 40% de su presupuesto de egresos a educación, en tanto que otros no le dedican más de 5%.¹⁶ En este punto es quizás importante recordar que en 1992 se inició el proceso de descentralización educativa, del gobierno federal hacia los estados, pero el sindicato de educación (SNTE) permaneció nacional. En la práctica, ello ha significado que las entidades que destinan una proporción alta de su presupuesto al gasto educativo resientan fuertemente los aumentos salariales, en particular si se considera que es mínima la participación de los estados en materia de política y estándares educativos.

c] Gasto descentralizado. Aquí básicamente se incluye el gasto que el gobierno federal ha estado transfiriendo en los úl-

13. Indetec, "Diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades federativas", mimeo., 1997.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. Los casos extremos son el Distrito Federal y Oaxaca, cuyos sistemas educativos son financiados totalmente por el gobierno federal.

timos años a las entidades federativas, condicionado a que se destine a áreas específicas, como educación, salud, agricultura, etcétera.

Es importante mencionar que estos procesos de descentralización son recientes, por lo que es difícil evaluarlos. En todo caso, hasta ahora han ocasionado algunos costos, toda vez que lo que antes estados y federación ofrecían por separado, ahora se tiene que proporcionar como un servicio homogéneo, lo que ha implicado que en ocasiones los estados hayan tenido que aportar recursos adicionales para aumentos de salarios y mejora de equipo. Una vez más, los montos de estos recursos adicionales han variado mucho entre las entidades. En salud, por ejemplo, los recursos estatales adicionales en algunos casos han sido cerca de diez veces lo aportado por otros estados. Más aún, los montos transferidos a los estados no necesariamente se han relacionado con sus distintas necesidades, sino que se han determinado en función de la disponibilidad anual de recursos.

En la medida en que los procesos de descentralización han ignorado las diferencias regionales, es posible que se haya favorecido cierto incumplimiento, al igual que en el caso de los anteriores tipos de gasto.

d) Gasto bipartito. Éste es quizás uno de los principales instrumentos con el que los estados pueden desarrollar su infraestructura. Este tipo de gasto opera mediante los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes) y a juzgar por el monto de recursos involucrados ha sido uno de los mecanismos más importantes para dotar de fondos a estados y municipios.

Sin embargo, los montos asignados mediante este instrumento no se han sujetado a mecanismos claros y transparentes de asignación, favoreciéndose con ello la ocurrencia de casos de rescates. Si bien es cierto que formalmente la asignación de estos recursos aparece delineada en los planes de desarrollo, la generalidad de éstos hace que en la práctica no exista un mecanismo claro. Algunos autores, como Díaz y Molinar y Weldon, presentan evidencia respecto a la idea de que en alguna medida han existido importantes determinantes político-electorales en la asignación de este tipo de gasto.¹⁷

En general, lo que ha sucedido con este tipo de gasto es que a menudo el gobierno federal ha logrado imponer sus prioridades sobre las estatales, reduciendo así el grado de autonomía de las entidades federativas. Si bien actualmente es menos común, algunos años atrás los montos asignados a los estados dependían en ocasiones de la relación entre los gobernadores y el Presidente.

En 1996 se crearon algunos mecanismos que han dotado de mayor claridad y transparencia al mecanismo de asignación. En primer lugar, los montos aportados por los estados se han reducido, con la consecuente menor presión para que éstos aporten

recursos que no siempre estaban disponibles. En 1996, 23 de 32 estados contribuyeron con no más de 15%. En segundo, se asignan mayores recursos en forma directa a los estados, y tercero, los recursos destinados a gasto social se distribuyen a los gobiernos estatales y locales de acuerdo con una fórmula explícita, lo que le confiere mucha más certidumbre al mecanismo de asignación, al margen de los criterios de dicha fórmula. Durante el régimen del presidente Salinas el llamado programa Solidaridad distribuyó recursos sin una fórmula explícita. En 1996 estos recursos se integraron al llamado Ramo 33 y se distribuyeron de acuerdo con una fórmula explícita, esencialmente basada en indicadores de pobreza o rezago. En la medida en que los gobiernos estatales y municipales tienen hoy un mayor grado de certidumbre no sólo de montos sino también de tiempos, estos cambios sin duda han beneficiado a los gobiernos estatales y municipales.

A pesar de estos avances importantes, subsisten algunos problemas, como el retraso en la transferencia de recursos y la falta de capacidad administrativa en algunos gobiernos locales. Una dificultad específica se presenta con las universidades estatales, en las que los gobiernos federal y estatales participan, no sólo porque las decisiones del primero tienen un peso importante, sino también porque ese peso varía mucho, dependiendo del estado en cuestión.

e) Gasto federal directo en los estados. Éste es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el gobierno federal. Las decisiones en cuanto a monto y estructura dependen de elementos tales como la disponibilidad de recursos, las prioridades federales, etc. En todo caso sólo habría que mencionar que el monto de recursos de este tipo de gasto es significativo. De acuerdo con Rodríguez,¹⁸ el monto de los recursos para combatir la pobreza en el gobierno del presidente Salinas representó cerca de 15% de la inversión pública federal.

Tratando de hacer un resumen de lo hasta aquí expuesto, se puede decir lo siguiente.

1) Por el lado del ingreso las fuentes más importantes están a cargo del gobierno federal. Esta centralización, sin embargo, parece haber redundado en una mayor eficiencia en la recaudación, en tanto que el reparto de recursos a las entidades se basa en un mecanismo transparente, independientemente de que la fórmula existente presente o no bondades. En la relación entre los estados y los municipios, la asignación de participaciones no es en todos los casos transparente y sistemática.

2) Por el lado del gasto parece que, a diferencia del ingreso, la asignación de recursos ha sido menos sistemática y transparente. En los últimos dos o tres años hubo algunos intentos de descentralización y se establecieron mecanismos claros de asignación, lo que ha dotado a ésta de recursos de mayor claridad y transparencia. Sin embargo, esos procesos no han estado exentos de dificultades y quizás es aún muy prematuro hacer una evaluación de ellos. En general, se puede afirmar que las reglas para asignar los recursos son hoy más claras que en el pasado. A pesar de ello, el monto de recursos controlado por el gobierno federal es todavía significativo.

17. A. Díaz, "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica", en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), *op. cit.*, 1998, y J. Molinar y J. Weldon, "Electoral Determinants and Effects of Pronasol", en Craig Cornelius y J.A.Y. Fox (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994, pp. 123-141.

18. V. Rodríguez, *op. cit.*

DEUDA ESTATAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1994 (MILLONES DE PESOS)

Estado	PIB	Deuda	%
Sonora	29 744	2 961	9.95
Querétaro	15 868	786	4.95
Estado de México	118 599	5 861	4.94
Chiapas	20 563	989	4.81
Jalisco	74 207	3 330	4.49
Baja California Sur	5 251	223	4.25
Durango	13 571	571	4.21
Nuevo León	72 916	2 695	3.70
Sinaloa	24 914	831	3.34
Aguascalientes	9 936	331	3.33
Baja California	27 661	836	3.02
Hidalgo	17 891	22	0.12
Veracruz	55 656	253	0.45
Michoacán	25 795	135	0.52
Oaxaca	19 322	116	0.60
Morelos	18 143	129	0.71
Puebla	36 305	272	0.75
Guanajuato	39 291	324	0.82
Zacatecas	9 114	97	1.06
Coahuila	31 297	421	1.35
Tamaulipas	28 840	408	1.41
Tlaxcala	6 274	90	1.43

Fuente: *El desequilibrio en cifras*, 1996.

UN EJEMPLO. EL RESCATE FINANCIERO DE LOS ESTADOS

Como documenta Gamboa, los estados acumularon deuda con la banca privada y de desarrollo a la tasa de 62% por año de 1988 a 1994.¹⁹ En términos reales, estos créditos representaban 31.3% de las transferencias que, derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal, recibían los estados. Estos porcentajes no son en realidad muy altos cuando nos referimos a países. Sin embargo, son elevados dada la capacidad de generación de ingresos fiscales propios que tienen los estados mexicanos. Para dar una idea, en 1990 el servicio de la deuda estatal era, en promedio, 70% de sus ingresos propios (excluyendo transferencias federales). En 1994 este porcentaje se elevó al 247.²⁰ Si se incluyen las transferencias federales, en 1995 el servicio de la deuda estatal fue 42% de las transferencias federales y 75% del gasto de operación.²¹ El cuadro muestra la deuda estatal como proporción del PIB de 1994. Se puede apreciar la divergencia en la forma en que los estados se endeudaron.

Debido al incremento de las tasas de interés después de 1994 y a la baja flexibilidad de sus ingresos públicos, los estados fueron incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras. Por ello el gobierno federal se vio forzado a asumir su deuda mediante transferencias extraordinarias y condiciones especiales de pago.

Este rescate financiero se puede relacionar con los factores financieros y políticos mencionados. En primer término, el salvamento es necesario porque los estados son incapaces de aumentar sus ingresos en proporción al aumento de sus obligacio-

nes. En segundo, aquéllos se sobreendeudan porque el mercado financiero no ejerce su disciplina en el caso estatal. En tercer lugar, al observar el cuadro destaca que las entidades más endeudadas son las gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que son los que más pérdida política redundarían al gobierno federal en caso de no proceder al salvamento. En cuarto lugar, se podría pensar que los estados se sobreendeudan porque saben que en caso de no poder servir su deuda, el gobierno federal acudiría a su rescate.

La señal enviada con el salvamento financiero ha sido que el gobierno federal acudiría al rescate de los estados en caso de que éstos hayan contraído demasiadas obligaciones. Estos hechos sientan un precedente, pues la falta de credibilidad se ha hecho evidente y si no se ponen medidas ello podría llevar a otros comportamientos oportunistas en el futuro.


ALGUNAS PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Las propuestas para que los gobiernos locales gasten más eficientemente y de acuerdo con sus ingresos pueden ir en dos sentidos. El primero, es que se impongan límites al gasto público estatal. Entonces la decisión del estado consiste en decidir de la mejor forma posible dónde se gastan los recursos escasos. El segundo, es que se doten a los estados de bases gravables más flexibles para que soporten los costos de la elevación de su gasto vía mayor esfuerzo fiscal.

Límites al gasto

Estos son límites al endeudamiento (como los discutidos por Gamboa)²² o límites al gasto público estatal. Los cotos al endeudamiento tienen el problema (señalado por Von Hagen) de que haría a las economías estatales más volátiles, dado que el endeudamiento puede verse como una forma de seguro intertemporal. Ello haría que incluso choques muy pequeños pusieran en peligro a las economías estatales. Ello implicaría la necesidad de mayores transferencias. Además, hay ciertos problemas legales para imponer los límites exógenos al gasto estatal.

Más flexibilidad en las bases gravables

Otra posible solución es hacer que los estados tengan fuentes de ingresos más flexibles. Una posibilidad²³ es sustituir el actual sistema de coordinación fiscal por otro en que los estados recibieran una proporción de la recaudación del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas recaudado en su territorio. Es decir, una forma limitada de concurrencia fiscal. 

19. R. Gamboa, *op. cit.*

20. Indetec, *op. cit.*

21. F. Hernández, *op. cit.*

22. R. Gamboa, *op. cit.*

23. Examinada por Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), *op. cit.*